

**Exmo. Sr. Ministro Presidente do Eg. Supremo Tribunal Federal**

Distribuição por prevenção, ao Ministro Roberto Barroso (ADIs n. 5789 e 6892)

A **Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 34.102.228/0001-04, representativa dos interesses dos magistrados brasileiros, com sede no SCN, Quadra 2, Bloco D, Torre B, Sala 1302, Shopping Liberty Mall, Brasília, DF, CEP: 70712-903, e a **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP**, entidade de classe de âmbito nacional, com sede na SHS, Quadra 6, conjunto “A”, Complexo Brasil 21, bloco “A”, salas 305/306, Brasília, DF, CEP: 70.322-915, vêm, respeitosamente, por seus advogados, propor a presente

**Ação Direta de Inconstitucionalidade**

(CF, art. 102, I, a) com

**pedido de medida cautelar**

(Lei n. 9.868/99, art. 10)

em face (i) do § 3º do art. 18 e do § 7º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), incluídos pela LC n. 178/2021; (ii) dos incisos IV e V do art. 8º da LC n. 159/2017, com a redação dada pela LC n. 178/2021; (iii) do art. 1º, § 8º e do art. 3º, § 2º da LC nº 178/2021; (iv) do art. 3º, § 4º da LC nº 159/2017, com a redação dada pela LC nº 178/2021; (v) do art. 2º, § 1º, inciso V da LC nº 159/2017, com a redação dada pela LC nº 178/2021, e do art. 15, *caput* e parágrafos do Decreto Federal nº 10.681/2021; (vi) do art. 2º, § 1º, inciso VII, da LC n. 159/2017, com a redação dada pela LC n. 178/2021; (vii) do inciso II do § 3º do art. 8º da LC 159/2017, introduzido pela LC nº 178/2021; e (viii) do art. 7º-C, § 3º, da LC n. 159/2017, incluído pela LC n. 178/2021; nos termos e pelos fundamentos a seguir deduzidos.

Desde logo a AMB esclarece que essa petição inicial toma por base parecer jurídico apresentado pelos **Juízes Bruno Bodart e Marcelo Evaristo** à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, razão pela qual a quase integralidade do referido trabalho será reproduzido como se fosse parte da petição inicial, o que exige o registro prévio do crédito que se deve dar à autoria dos seus subscritores.

**I – Introdução sobre as normas introduzidas pela Lei Complementar n. 178/2021 (que instituiu o *Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal*, o *Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal* e deu outras providências).**

A Lei Complementar n. 178/2021 instituiu o denominado “Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal”, bem como o “Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal”.

Aquele Programa estabelece limites individualizados para contratação de dívidas em percentual da receita corrente líquida pelos entes subnacionais que a ele aderirem, como condição para a adesão ao “Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal”, ao “Regime de Recuperação Fiscal” de que trata a Lei Complementar n. 159/2017 e para a repactuação de acordos firmados sob a égide da Lei Complementar n. 156/2016, da Lei n. 9.496/1997 e da Medida Provisória n. 2.192-70/2001.

Já o “Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal” oferece aos entes subnacionais o acesso a operações de crédito com garantia da União, desde que se submetam, dentre outras metas e compromissos, às rigorosas medidas previstas na Lei Complementar n. 159/2017, que envolvem privatização de estatais, reforma do regime próprio de previdência social para que se adeque às regras federais, redução de benefícios fiscais, revisão do regime jurídico dos servidores públicos, adoção de teto de gastos atrelado à inflação, realização de leilões de pagamento, centralização da gestão financeira junto ao Poder Executivo e instituição do regime e previdência complementar pública.

Por sua vez, o “Regime de Recuperação Fiscal”, instituído pela Lei Complementar n. 159/2017 e modificado pela Lei Complementar n. 178/2021, envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no “Plano de Recuperação” elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse regime.

Como se vê, o “Regime de Recuperação Fiscal” dos Estados e do Distrito Federal, o “Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal” e o “Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal”, instituídos pelas Leis Complementares 159/2017 e 178/2021, encerram medidas conjunturais, estruturais e programáticas voltadas ao reequilíbrio das contas públicas de entes federados que se encontram em grave situação financeira. Demais disso, a Lei Complementar n. 178/2021 também promoveu profundas e preocupantes alterações na Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em contrapartida a severas restrições administrativas e fiscais, estipuladas pelo legislador federal como condição para a adesão desses entes, a União lhes proporciona mecanismos de reequacionamento de seus passivos e fluxos de pagamentos, algo imprescindível à reorganização de suas finanças e à própria continuidade administrativa.

Nas razões da presente Ação Direta, pretende-se demonstrar que a Lei Complementar n. 178/2021, recém editada, violou os princípios constitucionais da separação entre os Poderes (art. 2º da CF), da autonomia do Judiciário (art. 99, *caput*, da CF), do pacto federativo (art. 18 da CF), da continuidade administrativa (art. 37, VII e § 6º, da CRFB), da eficiência (art. 37, *caput*, da CF), do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF) e da proporcionalidade (art. 5º, LIV, CF), dentre outras normas constitucionais a seguir descritas, inviabilizando o regular funcionamento do Poder Judiciário dos Estados.

## **II – A legitimação das autoras, a pertinência temática e o interesse de agir para impugnar lei federal que afeta o regular funcionamento do Poder Judiciário e do Ministério Público dos Estados**

Conforme demonstrarão as autoras, as normas legais e infra-legais aqui impugnadas afetarão o regular funcionamento dos Estados que aderirem ao “Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal” e ao “Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal” quando firmarem com a União o “Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal”, visando a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Mas não apenas os Estados, como especialmente o Poder Judiciário e o Ministério Público dos Estados.

Basta ver, a título de exemplo, as vedações à realização de concursos públicos até mesmo para reposições de cargos vagos, bem como à reposição de cargos efetivos ou vitalícios. Mesmo Estados que venham experimentando declínio no quantitativo de servidores e Magistrados ativos na estrutura do Poder Judiciário ficarão impedidos de preencher as vacâncias em seus quadros por quase uma década.

Também os Estados não submetidos ao Regime de Recuperação Fiscal serão afetados, ante a inexplicável alteração dos limites de despesas com pessoal previstos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – recentemente declarados constitucionais por esse STF – mediante a introdução do § 7º, que passou a considerar como valores integrantes das despesas com pessoal do Poder Judiciário as realizadas com os servidores inativos e pensionistas, mesmo que o seu custeio esteja a cargo de outro Poder ou órgão. O limite específico de 6% para as despesas com pessoal do Judiciário, que vem sendo observado, repentinamente tornar-se-á inatingível, sem qualquer regra de transição capaz de permitir uma adequação ou projeção orçamentária.

São normas de aplicação certa na administração do Poder Judiciário e que afetarão o seu regular funcionamento, razão pela qual não há como negar a manifesta pertinência temática com o objeto social da autora.

No caso, a legitimidade ativa *ad causam* das autoras decorre do art. 103, IX, da Constituição Federal, e do art. 2º, IX, da Lei 9.868/99, que autorizam a propositura da ação direta de inconstitucionalidade por “entidade de classe de âmbito nacional”.

Acresce que, quanto à 1ª autora (AMB), constitui objeto do seu Estatuto Social, dentro outros, o de “*propor medidas que assegurem o amplo acesso à Justiça e à efetividade da jurisdição*” (art. 2º, inciso VII), daí decorrendo o legítimo interesse para defender o regular funcionamento do Poder Judiciário.

*Com efeito, a 1ª autora representa, em âmbito nacional, a classe dos magistrados brasileiros de forma ampla (AMB), e apresenta, dentre os seus objetivos institucionais, a defesa dos interesses da classe, aí considerados também o do regular funcionamento do Poder Judiciário, conforme assentado na jurisprudência dessa Corte:*

*“EMENTA: MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DE SANTA CATARINA: § 2º DO ART. 45: REDAÇÃO ALTERADA PELA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 062/95-TRT/SC: PROMOÇÃO POR ANTIGÜIDADE: JUIZ MAIS ANTIGO; VOTO SECRETO. PRELIMINAR: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB; LEGITIMIDADE ATIVA; PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DESPACHO CAUTELAR, PROFERIDO NO INÍCIO DAS FÉRIAS FORENSES, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO (art. 21, IV e V do RISTF).*

*1. Preliminar: esta Corte já sedimentou, em sede de controle normativo abstrato, o entendimento da pertinência temática relativamente à legitimidade da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, admitindo que sua atividade associativa nacional busca realizar o propósito de aperfeiçoar e defender o funcionamento do Poder Judiciário, não se limitando a matérias de interesse corporativo (ADI nº 1.127-8).”*

*(STF, Pleno, ADI-MC nº 1303, Ministro Maurício Corrêa, DJ. 01.09.00)*

Quanto à 2ª autora (CONAMP), parece claro que da mesma forma estará o Ministério Público dos Estados tendo comprometida a sua autonomia administrativa e financeira.

E constitui objeto social da CONAMP, dentre outros, o de “defender os princípios e garantias institucionais do Ministério Público, sua independência e autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária, bem como os predicamentos, as funções e os meios previstos para o seu exercício” (art. 2º, III).

Inegável, assim, que está presente não apenas a legitimidade como também a pertinência temática de ambas as autoras, já que estão questionando dispositivos legais que afetam, a mais não poder, o regular funcionamento do Poder Judiciário e do Ministério Público dos Estados.

**III – A alteração abusiva e abrupta do limite de gastos com pessoal pelo § 7º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) introduzido pela LC 178/2021, em ofensa aos princípios constitucionais da proporcionalidade (art. 5º, LIV), da segurança jurídica (art. 5º, *caput*), da autonomia financeira do Poder Judiciário (art. 99, *caput*), da separação dos Poderes (art. 2º) e da intranscendência subjetiva das sanções financeiras**

Como é do amplo conhecimento, esta Corte recentemente julgou ações de controle concentrado de constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) envolvendo, especialmente, os limites de gastos inclusive com pessoal.

Na ação que enfrentou a alegação de inconstitucionalidade material dessas limitações (ADI n. 2238), constou da ementa a seguinte decisão:

*EMENTA : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NO PRINCÍPIO FEDERATIVO (artigos 4º, § 2º, II, parte final, e § 4º; 11, parágrafo único; 14, inciso II; 17, §§ 1º a 7º; 24; 35, 51 e 60 da LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES (artigos 9, § 3º; 20; 56, caput e § 2º; 57; 59, caput e § 1º, IV, da LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE EM PRINCÍPIOS E REGRAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL (artigos 7º, § 1º; 12, § 2º; 18, caput e § 1º; 21, II; 23, §§ 1º e 2º; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, inciso I e § 2º; 39; 68, caput, da LRF). (...) 3.9. **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. (...) 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade NÃO CONHECIDA quanto aos arts. 7º, §§ 2º e 3º, e 15 da LRF, e aos arts. 3º, II, e 4º da MP 1980- 18/2000; JULGADA PREJUDICADA quanto aos arts. 30, I, e 72 da LRF; JULGADA IMPROCEDENTE quanto ao art. 4º, § 2º, II, e § 4º; art. 7º, caput e § 1º; art. 11, parágrafo único; 14, II; art. 17, §§ 1º a 7º; art. 18, § 1º; art. 20; art. 24; art. 26, § 1º; art. 28, § 2º; art. 29, I, e § 2º; art. 39; art. 59, § 1º, IV; art. 60 e art. 68, caput, da LRF; JULGADA PROCEDENTE com relação ao art. 9º, § 3º; art. 23, § 2º, art. 56, caput; art. 57, caput; JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, para dar interpretação conforme, com relação art. 12, § 2º, e art. 21, II; e JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, sem redução de texto, do artigo 23, § 1º, da LRF.*

Para concluir pela constitucionalidade do teto de gastos fixado no art. 20, ou seja, para considerá-lo proporcional e razoável, esta Corte levou em consideração que o legislador havia tomado por premissa a situação financeira apurada nos anos antecedentes à edição da lei, que indicavam a existência de uma realidade orçamentária a ser observada.

A corrente vencedora destacou não apenas essa congruência entre a disposição legal e a realidade orçamentária então existente, mas também a necessidade de assegurar um “regime de transição bastante adequado e proporcional”.

Confira-se, nessa linha, o voto do Ministro Alexandre de Moraes:

***“Materialmente, não houve 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, como bem destacado por FERNANDO ÁLVARES CORREIA DIAS:***

*No conjunto, essas despesas representam aproximadamente 43% da RCL dos estados e 52% dos municípios. Portanto, na média, temos o comprometimento de aproximadamente 45% da RCL com despesas fixas, restando 55% para as despesas com pessoal e eventuais despesas adicionais. Portanto, a fixação do limite global para as despesas com pessoal dos estados e municípios não foi arbitrária, mas levou em conta a estrutura de despesa desses entes no período anterior à aprovação da LRF. Nessa perspectiva, a extrapolação do limite teria como conseqüência o comprometimento das despesas com o custeio da máquina, com o serviço da dívida ou com os investimentos públicos. (Textos para discussão: o controle institucional das despesas com pessoal. Brasília, n. 54, fev. 2009).*

***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 inexecuível. 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.”***

Em idêntico prisma, colhe-se do voto do Ministro Nelson Jobim o seguinte excerto:

*“Agora, há que se perguntar – e fui perquirir esse problema -, de onde apareceram esses números (2,5%, 6% e 40,9%)? Como surgiram? Foi feito – verifiquei isso no debate realizado na Câmara dos Deputados e no Senado, e também nos dados enviados naquela discussão, principalmente na comissão – um levantamento das despesas globais realizadas na União nos anos de 97 e 98, incluindo tudo isso. Verificou-se, nesses anos, que determinados Poderes, como o Judiciário, tiveram uma despesa global de 12%; no orçamento global, não despesa de pessoal, teve uma participação de 12%. Como era 50% do orçamento global o limite, dividiu-se por dois e deu 6%. O mesmo se passou com o Poder Legislativo e com o Executivo. Houve um ajustamento em relação ao Legislativo e um pequeno ajuste em relação, inclusive, ao Judiciário, em termos de arredondamento.”*

Tenha-se presente, ainda, que o art. 19, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) estabeleceu que a despesa total com pessoal do Estado, em cada período de apuração, não pode exceder 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida.

O parágrafo primeiro, inciso VI, desse mesmo artigo, conforme a sua redação original, excluía do cômputo do atendimento ao referido limite as despesas com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes de certas fontes expressamente indicadas pela lei:

**§ 1º Na verificação do atendimento dos limites** definidos neste artigo, **não serão computadas as despesas:**

(...)

**VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:**

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Concluído o julgamento da referida ADI n. 2238 no ano de 2020, ou seja, duas décadas após a edição da LC n. 101/2000, **entendeu o legislador complementar promover drástica e desproporcional alteração nos limites de gastos de pessoal**, mediante a introdução de alterações no seu texto.

Em primeiro lugar, além das despesas com inativos, também aquelas com pensionistas custeadas pelos recursos indicados em suas alíneas foram excluídas do cômputo do limite global com despesas de pessoal.

Em segundo lugar, desse cômputo também passaram ser excluídas as despesas com inativos e pensionistas custeadas por *“transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência”*, sendo que essas transferências serão

definidas “*pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos*”.

Em contrapartida, restou vedada a exclusão das despesas com inativos e pensionistas, para fins da verificação do limite global de despesas com pessoal, quanto à “*parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência*”.

A redação final restou assim estabelecida:

*Lei Complementar n. 101/2000*

*Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:*

*II - Estados: 60% (sessenta por cento);*

*§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:*

*VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)*

*a) da arrecadação de contribuições dos segurados;*

*b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;*

*c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)*

*§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)*

Algumas considerações são necessárias a respeito desse dispositivo.

A Emenda Constitucional n. 103/2019 incluiu o § 22 no art. 40 da CF, segundo o qual Lei Complementar federal estabelecerá, quanto aos regimes próprios de previdência social, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre “*fiscalização pela União e controle externo e social*” (inciso III) e “*mecanismos de equacionamento do déficit atuarial*” (inciso VI).

Ademais, consoante o novo inciso XIII do art. 167 da CF, também incluído pela EC n. 103/2019, é vedada “a *transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social*”.

Nesse contexto, não devem ser confundidos o equilíbrio atuarial e o equilíbrio financeiro do regime previdenciário, a que se referem, respectivamente, a alínea “c” do § 1º, VI, e o § 3º do art. 19 da LRF.

Enquanto o equilíbrio *financeiro* é a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime próprio de previdência social em cada exercício financeiro, ou seja, a curto prazo, o equilíbrio *atuarial* é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e as obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

O art. 2º, § 1º, da Lei n. 9.717/1998 estabelece que, ocorrendo déficit *financeiro* do sistema próprio de previdência social em determinado período, caberá ao respectivo ente federativo efetuar a sua cobertura. É exatamente esse valor que não pode ser deduzido do cômputo do limite global de despesas com pessoal, conforme o novo § 3º do art. 19 da LRF, incluído pela LC n. 178/2021. Noutras palavras, os recursos transferidos pelo Tesouro estadual para compensar eventual déficit no pagamento de inativos e pensionistas devem ser incluídos na contagem do limite global de gastos com pessoal.

Por outro lado, o equilíbrio *atuarial* deve ser mantido de acordo com um plano de custeio que preveja contribuições patronais, a cargo do ente federativo, definidas por Lei estadual em patamar não inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição (art. 2º, caput, da Lei n. 9.717/1998). Estas contribuições, sim, podem ser deduzidas do cômputo do limite global de despesas com pessoal, de acordo com o art. 19, § 1º, VI, “c”, da LRF, com a redação dada pela Lei Complementar n. 178/2021.

O limite global de despesa total com pessoal aplicável aos Estados (60%) é dividido em limites específicos aplicáveis a cada Poder, conforme o art. 20 da LRF, assim redigido:

*Lei Complementar n. 101/2000*

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

*II - na esfera estadual:*

*a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;*

*b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;*

*c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;*

*d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;*

A Lei Complementar n. 178/2021 introduziu o § 7º no art. 20 da LRF, que estabelece “teto de gastos particularizado” absolutamente desproporcional, que sufoca financeiramente tanto o Poder Judiciário como o Ministério Público, eliminando, na prática, a autonomia administrativa e financeira que lhes garante o art. 99, *caput*, e o § 2º do art. 127 da Constituição da República. Veja-se o seu texto:

*“Art. 20. (...)*

*§ 7º. Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a **integralidade** das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão.”*

O novo dispositivo inova em duas frentes.

A uma, estabelece que, dentro dos limites específicos de gastos com pessoal para cada Poder e órgãos referidos no artigo, devem ser consideradas as despesas dos respectivos inativos e pensionistas. Ora, as normas de promoção da responsabilidade fiscal devem incentivar o equilíbrio das contas públicas estabelecendo metas a serem cumpridas pelos órgãos e agentes capazes de controlar o crescimento dos gastos. O Poder Judiciário e o Ministério Público não possuem qualquer ingerência quanto às regras do Regime Próprio de Previdência Social, de modo que não podem obstar a concessão de novos benefícios e nem o valor das aposentadorias e pensões. Por isso mesmo, é manifestamente desproporcional incluir no cômputo do limite específico de gastos com pessoal do Judiciário e do Ministério Público uma despesa cujo controle foge à sua alçada – a não ser que se pretenda que tais órgãos passem a negar a concessão de aposentadorias e pensões legítimas para cumprir o teto de gastos com pessoal, o que seria notoriamente absurdo.

A duas, o novo § 7º do art. 20 da LRF determina que as despesas com inativos e pensionistas sejam consideradas em sua “integralidade” para fins do limite de gastos com pessoal, de modo a afastar o desconto da parcela custeada por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira entre o RGPS e o RPPS, bem como da contribuição patronal atuarialmente estabelecida para a cobertura do custo normal (art. 19, VI, da LRF). Esse comando está reforçado pela parte final do referido § 7º, no ponto em que determina o cômputo das despesas com inativos e pensionistas no limite específico “mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão”.

Em suma, além de ter incluído na contagem do limite específico de despesas com pessoal de cada Poder os gastos com seus respectivos inativos e pensionistas, o novo dispositivo da LC 101/2000, introduzido pela LC 178/2021, não permite que seja desconsiderada a parcela das despesas custeada pelas contribuições dos segurados e do poder público, pois devem ser contabilizadas na “integralidade”.

Com a mudança legal, passarão a ser computados como gastos de pessoal do Poder Judiciário e do Ministério Público dos Estados despesas que definitivamente não são geridas, processadas ou custeadas por esse Poder. É cediço que a aposentação de um servidor do Tribunal de Justiça ou do *Parquet* acarreta a extinção do vínculo estatutário até então mantido com o Estado e a instauração de uma nova relação jurídica, de índole previdenciária, titularizada, no mais das vezes, por uma autarquia – vale dizer, uma pessoa jurídica de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira. A toda evidência, como o inativo perdeu a condição de servidor e deixou a folha de pagamento do Judiciário, incumbe à autarquia previdenciária vinculada ao Poder Executivo, e não ao órgão de origem do ex-servidor, a gestão, o processamento da despesa e o efetivo pagamento dos proventos devidos ao inativo. O mesmo se aplica aos eventuais pensionistas, que nunca tiveram, pessoalmente, qualquer vinculação jurídica com o Poder Judiciário ou outro órgão na esfera estadual.

Sob o prisma consequencialista, a ofensa à proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CRFB) resta ainda mais evidente. Consoante esclarece o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000, as normas de responsabilidade na gestão fiscal têm por objetivo prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Mais especificamente, os limites específicos de despesas com pessoal têm por escopo

estimular o planejamento sustentável dos gastos com recursos humanos em cada Poder e órgão autônomo, de modo que possam, no âmbito de sua alçada, corrigir excessos capazes de inviabilizar o custeio da máquina pública no longo prazo. As consequências para o desatendimento desses preceitos vão desde a nulidade do ato que provoque aumento da despesa com pessoal (art. 21 da LRF) até a impossibilidade de recebimento de transferências voluntárias (art. 23, § 3º, I, da LRF).

Ocorre que, quanto às despesas com inativos e pensionistas, os requisitos para a concessão de benefícios previdenciários estão absolutamente fora da alçada do Poder Judiciário ou do Ministério Público – a Constituição e as leis definem os requisitos para a obtenção desses benefícios, que não podem ser negados aos beneficiários quando ocorridos os fatos geradores. Noutras palavras, o Judiciário e o *Parquet* não possuem nenhuma ingerência sobre a criação, majoração ou extensão de benefícios previdenciários, nem sobre o gerenciamento da folha de pagamento de seus membros e servidores aposentados e pensionistas, motivo pelo qual não possui competência institucional para reduzir esses gastos.

Uma vez que o limite específico com despesas de pessoal seja extrapolado pelo crescimento dos gastos com inativos, cumprirá ao Poder Judiciário apenas sujeitar-se às graves sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que lhe caiba qualquer providência para reverter esse quadro. Ao estabelecer a limitação da despesa com pessoal no art. 169 da Carta Magna, certamente não foi a intenção do constituinte estabelecer sanções para determinados órgãos pelo descumprimento de metas para cujo alcance estes não podem contribuir. A desproporcionalidade sob o prisma da *inadequação* é evidente, violando o art. 5º, LIV, da Constituição.

Além disso, o art. 20, § 7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, incluído pela Lei Complementar n. 178/2021, viola o que o Supremo Tribunal Federal denominou “*intranscendência subjetiva das sanções financeiras*”, ou seja, um Poder ou órgão autônomo não pode sofrer sanções financeiras pelo descumprimento de normas de responsabilidade fiscal causado pela conduta de outros órgãos com autonomia institucional. Confirmam-se julgados dessa eg. Corte com fundamento nessa racionalidade:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 743. DIREITO FINANCEIRO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUTONOMIA FINANCEIRA. INSCRIÇÃO CADASTROS DE INADIMPLENTES. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DE SANÇÕES. 1. A autonomia financeira dos Poderes veda limitação de despesas por outro Poder conforme decisão proferida na ADI n.2238, DJe 15 set. 2020. 3. A jurisprudência da Corte está orientada no sentido de que a imposição de sanções ao Executivo estadual em virtude de pendências dos Poderes Legislativo e Judiciário locais constitui violação do princípio da intranscendência, na medida em que o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica daquelas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgadas por efeito de expressa determinação constitucional. Precedentes. (RE 1.254.102 - AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 17 jun. 2020; RE 1263840 AgR, Relator Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 14 ago. 2020; RE 1263645 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 06 ago. 2020; RE 1214919 AgR-segundo, Relator Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 11.10.19). 3. Tese fixada em repercussão geral (Tema n.743): “É possível ao Município obter certidão positiva de débitos com efeito de negativa quando a Câmara Municipal do mesmo ente possui débitos com a Fazenda Nacional, tendo em conta o **princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras**.” 4. Recurso Extraordinário a que se nega provimento. (RE 770149, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2020)

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO FINANCEIRO. SANÇÕES FINANCEIRAS. INTRANSCENDÊNCIA. IRREGULARIDADES PRATICADAS POR ÓRGÃOS E PODERES AUTÔNOMOS. SUSPENSÃO DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIAS E DE GARANTIA A OPERAÇÕES DE CRÉDITO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 1. É dever da parte Agravante impugnar especificamente os fundamentos apresentados na decisão recorrida que responderam uma a uma suas irrisignações, cuidando apenas de replicar sua pretensão. Súmula 287 do STF. 2. **É aplicável o princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras em matéria de limites setoriais de gastos com pessoal aos poderes com autonomia financeira, a despeito da personalidade jurídica una do ente federativo**, pois o Poder Executivo não dispõe de meios para ingerir na execução orçamentária dos demais órgãos autônomos. Precedentes. 3. Recusa-se o pedido de sobrestamento do feito, pois não guarda pertinência com a presente demanda o Tema 743 da sistemática da repercussão geral, pois neste versa-se sobre os efeitos da inadimplência fiscal do Poder Legislativo na situação da municipalidade perante a Administração Tributária para fins de emissão de certidão de débito. De todo modo, a compreensão iterativa do STF é pela inaplicabilidade da sistemática aos processos originário do Tribunal. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa, nos termos do art. 1.021, §4º, do CPC. (ACO 3047 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-189 DIVULG 10-09-2018 PUBLIC 11-09-2018)

Ora, se o Poder Executivo não pode sofrer sanções financeiras em razão da inadimplência fiscal de órgãos autônomos, também não pode o Poder Judiciário ser penalizado pelo aumento de gastos com inativos decorrente das normas e atos administrativos regentes do regime próprio de previdência social praticados exclusivamente pelo Legislativo e pelo Executivo. A lesão ao princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CRFB), no seu aspecto da intranscendência subjetiva das sanções financeiras, é patente.

Deve-se considerar ainda que a inclusão das despesas com inativos e pensionistas no cálculo do limite específico de gastos com pessoal tornará inviável a adequação, seja do Poder Judiciário, seja do Ministério Público, aos limites previstos no art. 20 da LRF.

O próprio relatório “Justiça em Números 2020” do Conselho Nacional de Justiça indica que 89,2% (oitenta e nove inteiros e dois décimos por cento) das despesas nos Judiciários estaduais são consumidas com recursos humanos, sendo 83% (oitenta e três por cento) desse montante com pessoal e encargos.

Tome-se, a título de mero exemplo, a situação do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro no referido relatório, pois é um dos Tribunais estaduais que possui o menor índice de despesas por habitante (R\$ 169,10), muito abaixo da média dos Tribunais estaduais (R\$ 230,00). Caso incluídos os gastos com inativos, o índice de despesas por habitante do TJRJ saltaria abruptamente para R\$ 245,40.

Valendo-se as autoras mais uma vez do exemplo do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, apresentam um memorando interno encaminhado pelo Diretor Geral ao Presidente daquela Corte de Justiça, no qual se tem a informação de que *“Simulando um RGF do primeiro quadrimestre de 2021, já com a inclusão da despesa de inativos, **observamos um incremento aproximado de 40% na Despesa Líquida com Pessoal do PJERJ. Traduzindo isso em números, substituiríamos um percentual registrado oficialmente de 4,52% por um percentual de 6,31%, ficando, portanto, acima dos limites prudencial (5,70%) e máximo (6,00%)”***

Também por isso, a ofensa ao postulado da proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CRFB) é manifesta.

Não há qualquer sentido em submeter, seja o Poder Judiciário Estadual, seja o Ministério Público Estadual, a uma exigência de redução de gastos com pessoal absolutamente inalcançável e sem cogitar de qualquer regra de transição, pois os mecanismos de ajuste fiscal devem buscar o alcance paulatino e sustentável do equilíbrio das contas públicas, como se deu, por exemplo, quando da edição da própria LC n. 101. Por essa razão, é manifesta também a ofensa ao princípio da segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da CRFB).

No caso específico, os efeitos concretos do novo art. 20, § 7º, da LRF revelam igualmente ofensa à autonomia financeira do Poder Judiciário (art. 99, *caput*) e do Ministério Público (§ 2º do art. 127). Afinal, não foram observados na alteração legislativa havida agora os cuidados tomados para a imposição dos limites de gastos com pessoal pelo legislador complementar quando da edição da LC n. 101, conforme assentado tanto no julgamento da medida cautelar, quanto no julgamento do mérito da ADI n. 2238.

Cumprido ressaltar que, apesar dessa alteração ter sido promovida pela LC n. 178/2021, cuida-se de norma de caráter geral e permanente, ou seja, a mudança na forma de cálculo do limite específico de despesas com pessoal dos Poderes não possui qualquer vinculação ao Regime de Recuperação Fiscal.

Por todas essas razões, é imperiosa a declaração de inconstitucionalidade do § 7º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), incluído pela Lei Complementar n. 178/2021, por violação à autonomia financeira do Poder Judiciário (art. 99, *caput*, da CRFB), à separação dos Poderes (art. 2º da CRFB), à segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da CRFB) e à proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CRFB).

**IV – A apuração da despesa com pessoal com base na remuneração bruta do servidor, sem qualquer redução ou retenção, inserida no § 3º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) introduzido pela LC 178/2021, em ofensa aos princípios constitucionais da proporcionalidade (art. 5º, LIV) e da segurança jurídica (art. 5º, *caput*)**

Outra novidade de caráter geral incluída pela Lei Complementar n. 178/2021 na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) diz respeito à forma de apuração dos limites de gastos inclusive com pessoal. Confirma-se o disposto no novel § 3º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“art. 18 (...)

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a **remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção**, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.” (grifou-se)

No afã de promover a austeridade fiscal, o novo dispositivo legal manda computar como despesa de pessoal a “remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção” – ressalvada apenas aquela concernente ao teto remuneratório. Com isso, os Estados passam a ter a obrigação legal de incluir no montante das despesas com pessoal até mesmo as verbas resultantes da retenção do imposto de renda na fonte.

O disparate é revelado pela simples leitura do art. 157, I da Constituição Federal, que trata da “repartição das receitas tributárias” entre os entes federativos. Confira-se:

“SEÇÃO VI

DA REPARTIÇÃO DAS **RECEITAS** TRIBUTÁRIAS

Art. 157. **Pertencem aos Estados** e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;” (grifou-se)

Enfim, a lei manda computar como *despesa*, com consequências gravosas do ponto de vista fiscal, aquilo que a Constituição classifica como *receita* dos Estados federados. Noutras palavras, de inopino, o cálculo das despesas com pessoal deverá considerar como *despesa* uma verdadeira *receita*, qual seja, o valor do imposto de renda retido na fonte sobre a remuneração dos servidores.

A violação à proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CRFB), sob o aspecto da adequação, é sensível. Não há nenhum benefício, sob o ponto de vista do equilíbrio fiscal, em inflar artificialmente os gastos com pessoal por meio de um artifício contábil, meramente subvertendo a natureza de uma receita para que seja considerada como despesa.

A par da inadequação da norma ao alcance do objetivo de ajuste fiscal, deve-se considerar, ainda, que o administrador público será, na prática, surpreendido com um repentino aumento dos gastos de pessoal sem que tenha dado causa à majoração. Há evidente afronta à segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da CRFB), por norma incapaz de prover incentivos para a contenção de gastos pelos gestores públicos.

Por essas razões, pede-se a esta Egrégia Suprema Corte a declaração de inconstitucionalidade do § 3º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), incluído pela Lei Complementar n. 178/2021, por lesão ao art. 5º, *caput* e LIV, da Constituição.

**V – As vedações à realização de concursos públicos para reposições de cargos vagos e à reposição de cargos efetivos ou vitalícios vagos, em ofensa aos princípios constitucionais da separação entre os Poderes (art. 2º), da autonomia do Judiciário (art. 99, *caput*) e do Ministério Público (§ 2º do art. 127), do pacto federativo (art. 18) e da continuidade administrativa (art. 37, VII e § 6º).**

O art. 8º da LC n. 159/2017 impôs diversas vedações durante o Regime de Recuperação Fiscal, que devem ser observadas desde a publicação do resultado do pedido de adesão, nos termos do art. 7º, II, do Decreto Federal n. 10.681/2017.

A LC n. 178/2021 tornou essas vedações ainda mais restritivas, sendo que algumas delas **inviabilizam a eficiência e a continuidade regular dos serviços públicos** à população, violando o *caput* do art. 37 da Constituição.

Para tanto, cumpre comparar a redação original dos incisos IV e V do art. 8º da LC n. 159/2017 e a sua redação atual, dada pela LC n. 178/2021:

Redação original

*Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal: (...)*  
*IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;*  
*V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;*

Redação dada pela Lei Complementar n. 178/2021

*Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal: (...)*  
*IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de:*  
*a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa;*  
*b) contratação temporária; e*  
*c) (VETADO);*  
*V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV;*

Como se pode ver, a regra anterior permitia a admissão de pessoal e a realização de concursos públicos para reposição de vacância de cargos efetivos ou vitalícios, possibilidade essa que foi eliminada pela LC n. 178/2021.

Com o novo regime, ainda que o Poder ou órgão pretenda adotar medidas de austeridade compensatórias, é vedada a realização de concursos públicos, salvo expressa previsão no Plano de Recuperação Fiscal (art. 8º, § 2º, II, da LC n. 159/2017, com redação da LC n. 178/2021).

Houve veto à inclusão da alínea c no inciso IV do art. 8º da LC n. 159/2017, justamente a alínea que ressaltava a “*vacância de cargo efetivo ou vitalício*”.

As razões de veto apontam que “*não foi definida a data base para calcular o estoque de vacâncias que deve ser repostas, abrindo margem para aquelas anteriores ao ingresso ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF)*”. O resultado do veto, no entanto, foi devastador, porque proibiu *tout court* a recomposição do quadro de pessoal desfalcado.

É evidente a desproporcionalidade da norma, sob o aspecto da necessidade, em afronta ao art. 5º, LIV, da Constituição.

A mensagem de veto ressaltou, ainda, a possibilidade de contratação de pessoal para reposição de vacância de cargo efetivo ou vitalício, desde que expressamente previstas no plano, a partir do 4º exercício de vigência e conforme ato do Ministro de Estado da Economia.

Isso significa que o suprimento da carência de pessoal do Judiciário ou do Ministério Público estadual ficaria ao alvedrio do Ministro de Estado da Economia e, além disso, não poderia ocorrer antes de longos quatro anos.

Como dito anteriormente, a vedação à realização de concursos públicos até mesmo para reposições de cargos vagos e a vedação de reposição de cargos efetivos ou vitalícios é devastadora para a prestação jurisdicional e para a atuação do Ministério Público.

Tribunais terão de convocar juízes de 1º grau para manter o número de membros suficiente ao funcionamento do 2º grau, em prejuízo ao regular funcionamento do 1º grau.

Isso para não falar igualmente do quadro de servidores, que já se encontra desfalcado na maioria dos Tribunais de Justiça Estaduais e não poderão ser repostos a tempo e modo.

Além da notória violação à separação entre os Poderes (art. 2º da CF), à autonomia do Judiciário e do Ministério Público (art. 99, *caput*, e § 2º do art. 127 da CF) e ao pacto federativo (art. 18 da CF), a disposição viola a mais não poder o princípio constitucional implícito da continuidade administrativa, como bem ressaltado pelo Min. Luiz Fux:

*“Note-se que a continuidade administrativa é princípio constitucional implícito ao art. 37, VII e § 6º, da Carta Magna, os quais asseguram a permanência dos serviços do Estado mesmo em caso de greves severas. Não pode o cidadão fluminense, já onerado com carga tributária de altíssima magnitude, ser penalizado com a completa falência dos serviços de que necessita.”*  
(decisão monocrática na ACO n. 2.981 TA/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julg. 24/06/2017)

A continuidade dos serviços públicos, nesse particular, é ainda mais vital quando envolvido o acesso à justiça, cláusula pétrea insculpida no art. 5º, XXXV, da Constituição.

A precarização dos serviços do Judiciário significa, em última análise, cercear um direito essencial para o exercício de todos os demais direitos fundamentais, consoante se colhe do seguinte aresto do Supremo Tribunal Federal:

*“O acesso à justiça deve ser reconhecido como um direito efetivo, e não uma mera perspectiva teórica e abstrata. É certo, contudo, que barreiras há a dificultar, quando não a obstaculizar, o acesso efetivo e adequado ao sistema de justiça geral. Essas barreiras consistem em problemas sociais, estruturais, econômicos e mesmo jurídicos, na medida em que o direito de acesso ao judiciário implica custos financeiros, culturais e sociais.”*  
(ADPF 504, Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2020)

Nem se alegue, como argumento favorável às alterações introduzidas nos incisos IV e V do art. 8º da LC n. 159/2017, o recente julgamento da ADI n. 6.442 por esta Corte. A referida Ação Direta teve por objeto dispositivos semelhantes da LC n. 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2.

Há, porém, uma diferença substancial entre a Lei Complementar de enfrentamento à pandemia e o regime introduzido pela LC n. 178/2021, a saber: veda-se, no Regime de Recuperação Fiscal, qualquer realização de concurso público para cargos efetivos e vitalícios, ainda que para a reposição de vacâncias. Essa vedação não está prevista no art. 8º, IV e V, da LC n. 173/2020, assim redigido:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, **ressalvadas** as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, **as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios**, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, **exceto para as reposições de vacâncias** previstas no inciso IV;

Ao declarar a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar de enfrentamento à pandemia, em momento algum essa Corte admitiu a proibição à realização de concursos públicos para a reposição de cargos vagos, até porque não gerariam aumento de despesas. O Plenário da Corte condicionou expressamente a constitucionalidade da proibição da admissão de pessoal e de concursos públicos ao objetivo de evitar temporariamente o aumento de despesas com pessoal.

Ora, a mera reposição de cargos vagos não configura aumento de despesas com pessoal, mas sim a garantia de continuidade do serviço público com a mesma perspectiva de despesas com pessoal ativo anteriormente existente.

Evidentemente, o impedimento a que sejam preenchidos os cargos públicos vagos gerará inevitável escassez de pessoal, comprometendo a eficiência administrativa prevista no art. 37, *caput*, da Carta Magna em prejuízo dos cidadãos.

Finalmente, a nova redação dos incisos IV e V do art. 8º da LC n. 159/2017, dada pela LC n. 178/2021, também está em desconhecimento com o disposto nos incisos IV e V do art. 167-A da CF, incluídos pela EC n. 109/2021, com o seguinte conteúdo:

*Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao*

*Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:*

*IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:*

*a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;*

*b) **as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;***

*c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e*

*d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;*

*V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;*

*§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, **facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.***

Como se pode ver, o próprio constituinte derivado considerou necessário preservar a possibilidade de reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, mesmo quando observada situação de grave descontrole fiscal no ente federativo.

Em acréscimo, a Constituição também preserva a autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário (art. 99, *caput*, da CRFB), ressaltando que cabe a este, em última instância, decidir sobre a implementação das medidas de ajuste fiscal.

Tudo isso reforça a desproporcionalidade da vedação introduzida pela LC n. 178/2021, sendo de rigor a **declaração da inconstitucionalidade da nova redação dos incisos IV e V do art. 8º da LC n. 159/2017**, por ofensa aos princípios da separação entre os Poderes (art. 2º da CF), à autonomia do Judiciário (art. 99, *caput*, da CF), ao pacto federativo (art. 18 da CF), ao princípio constitucional implícito da continuidade administrativa (art. 37, VII e § 6º, da CRFB), ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CRFB), ao acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CRFB) e à proporcionalidade (art. 5º, LIV, CRFB).

**VI – A autorização para o Ministro da Economia promover alteração das normas de contabilidade e da metodologia de classificação da capacidade de pagamento dos Estados, em ofensa ao princípio constitucional do pacto federativo (arts. 18, *caput*, e 23 da CRFB)**

Ao instituir o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, entendeu por bem o legislador complementar dispor o seguinte na LC nº 178/2021:

“Art. 1º É instituído o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o qual tem por objetivo reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União.

(...)

§ 3º O Estado, o Distrito Federal e o Município que aderir ao Programa firmará **o compromisso de contrair novas dívidas exclusivamente de acordo com os termos do Programa.**

§ 4º O Programa poderá estabelecer **limites individualizados para contratação de dívidas em percentual da receita corrente líquida, de acordo com a capacidade de pagamento apurada conforme metodologia definida pelo Ministério da Economia.**

(...)

§ 6º A adesão do Estado, do Distrito Federal ou do Município ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal é condição para a pactuação de Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal com a União, nos termos da Seção II deste Capítulo, para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal de que trata a Lei Complementar n. 159, de 19 de maio de 2017, e para a repactuação de acordos sob a égide da Lei Complementar n. 156, de 28 de dezembro de 2016, da Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997, e da Medida Provisória n. 2.192-70, de 24 de agosto de 2001. (...)

§ 8º **A alteração da metodologia utilizada para fins de classificação da capacidade de pagamento deverá ser precedida de consulta pública, assegurada a manifestação de Estados e Municípios.**”

O último dispositivo transcrito foi reproduzido, em essência, quando da disciplina do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal. Confira-se:

“Art. 3º O Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal conterá conjunto de metas e de compromissos pactuados entre a União e cada Estado, o Distrito Federal ou cada Município, com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhoria das respectivas capacidades de pagamento.

(...)

§ 2º **Ato do Ministro de Estado da Economia disporá sobre a metodologia de cálculo e a classificação da capacidade de pagamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado o disposto no art. 1º, § 8º.**”

Da mesma forma, ao introduzir alterações na LC nº 159/2017, especificamente no que concerne às condições para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, estabeleceu no § 4º do art. 3º da referida lei:

“§ 4º **O Estado que aderir ao Regime de Recuperação Fiscal deverá observar as normas de contabilidade editadas pelo órgão central de contabilidade da União.**”

Com efeito, da interpretação literal das disposições em destaque parece emergir a possibilidade de alteração unilateral, por parte da União, dos encargos assumidos pelos entes subnacionais quando da adesão ao programa, plano ou regime disciplinados na lei.

Se o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal pode estabelecer *“limites individualizados para contratação de dívidas em percentual da receita corrente líquida, de acordo com a capacidade de pagamento apurada conforme metodologia definida pelo Ministério da Economia”* (cf. Art. 1º, § 4º da LC nº 178/2021), então é evidente que a alteração dessa metodologia de cálculo e classificação **após a adesão do ente local e já no curso do programa** pode levar ao recrudescimento incidental daquela restrição administrativa, um inegável incremento dos encargos originariamente assumidos.

No mesmo diapasão, é inconteste que a alteração das normas de contabilidade por ato unilateral do *“órgão central de contabilidade da União”* pode significar a exasperação do esforço fiscal assumido pela unidade federada quando da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Não é difícil perceber que, interpretadas literalmente, essas disposições normativas conferem à União uma espécie de *ius variandi*, isto é, o poder de alterar unilateralmente a dimensão dos encargos assumidos pelo aderente ao tempo da pactuação interfederativa.

É mister lembrar, como bem pontuado pelo Eminentíssimo Ministro Luiz Fux ao tempo da concessão da medida liminar postulada pelo Estado do Rio de Janeiro no âmbito da ACO nº 3.457/RJ, que o Regime de Recuperação Fiscal constitui *“medida que envolve compromissos recíprocos e concessões mútuas entre os entes federativos acordantes, no afã de se alcançar uma maior estabilidade fiscal”*.

Com efeito, entre *“entes federativos acordantes”* não é possível cogitar de *“desigualdade”* ou *“posição de supremacia”*.

Dessa forma, viola o pacto federativo a interpretação que outorga à União a prerrogativa de alterar unilateralmente, por iniciativa do Ministro da Economia ou de seu órgão central de contabilidade, a dimensão dos encargos e do esforço fiscal assumido pelos demais níveis de governo no ato de adesão.

A norma imprime ao relacionamento interfederativo a nota da desigualdade, pois desvela uma relação de sujeição, subordinação, absolutamente incompatível com o modelo de federalismo cooperativo contemplado na Constituição de 1988.

Nesse sentido o eminente Ministro Luiz Fux já teve a oportunidade de consignar, ao ensejo de obstar liminarmente o bloqueio unilateral pela União de recursos pertencentes ao Estado de Minas Gerais:

*“(...) não há dúvidas de que o sistema federativo brasileiro é de cunho cooperativo, consoante indica o art. 23, parágrafo único, da Constituição, exigindo que entre os entes federados ocorra a prevalência de soluções consensuais e informadas pela maximização do bem-estar da sociedade, não sendo legítima uma disputa autofágica entre diferentes esferas públicas em detrimento do cidadão” (ACO nº 3.233/MG, Ministro Presidente Luiz Fux, decisão proferida em 18/02/2019 – grifou-se)*

Assim, adotado como paradigma do controle de constitucionalidade o disposto nos artigos 18, *caput*, e 23, parágrafo único da CF, que delineiam o modelo vigente de federalismo cooperativo, fundado na igualdade e em laços de coordenação – e não subordinação ou supremacia –, é imperioso **conferir às disposições normativas em destaque interpretação conforme à Constituição**, para se entender: (i) em relação aos artigos 1º, § 8º e 3º, § 2º da LC nº 178/2021, que a alteração da metodologia de cálculo e a classificação da capacidade de pagamento, sobretudo quando importar em incremento de encargos e restrições previamente ajustados no ato de adesão ao programa ou plano, **somente terá aplicação aos Estados e Municípios que manifestarem concordância**, de modo que a expressão “manifestação” deve ser compreendida como “manifestação de consentimento”, pela via institucional própria, observada a simetria entre os níveis federativos (Ministro de Estado da Economia, Secretário de Estado de Fazenda e Secretário Municipal de Fazenda); e (ii) em relação à nova redação do art. 3º, § 4º da LC nº 159/2017, atribuída pelo art. 13 da LC nº 178/2021, que a alteração das normas de contabilidade editadas pelo órgão central de contabilidade da União, promovidas após a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, notadamente quando implicar recrudescimento do esforço fiscal, dos encargos ou das restrições originariamente assumidas, **somente terá aplicação aos Estados que manifestarem concordância**, pela via institucional própria, observada a simetria entre os níveis federativos (órgão central de contabilidade da unidade federada ou quem lhe fizer as vezes).

**VII – A limitação do crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA, em ofensa aos princípios constitucionais do pacto federativo (art. 18, *caput*), da autonomia dos Estados (art. 25) e da continuidade administrativa (art. 37, VII e § 6º), em razão da vinculação de despesas públicas a indexador editado pela União**

As autoras não desconhecem a situação de penúria de alguns Estados da Federação, de sorte a exigir a contenção de despesas como providência indispensável à recondução da unidade federada ao equilíbrio fiscal.

Foi o que levou o legislador a editar a LC nº 159/2017 prevendo, dentre as medidas passíveis de implementação no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, a seguinte:

“Art. 2º. (...)

§ 4º . É facultado ao Estado, em substituição ao previsto no inciso IV do § 1º deste artigo, aprovar **lei de responsabilidade fiscal estadual que conterà regras para disciplinar o crescimento das despesas obrigatórias.**”

Veja-se que a lei instituidora do Regime de Recuperação Fiscal, em sua redação originária, instava o ente federativo aderente ao esforço fiscal, mediante a elaboração de “*regras para disciplinar o crescimento das despesas obrigatórias*”, sem lhe subtrair, contudo, a autonomia para dimensionar esse esforço à luz da realidade local.

Nessa mesma toada de respeito à autonomia dos Estados, ao regulamentar a redação original da LC nº 159/2017, o Decreto Federal nº 9.109/2017 se restringiu a cunhar o conceito de “*despesa obrigatória*”, sem invadir a seara própria do legislador estadual:

“Art. 3º. (...)

§ 6º *A lei de responsabilidade fiscal estadual de que trata o § 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, disciplinará o crescimento do valor total do conjunto das despesas obrigatórias, entendidas como aquelas despesas sobre as quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante ou ao momento de sua realização.*”

Tomando-se, mais uma vez, a título de exemplo, o Estado do Rio de Janeiro, este ente aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal na sua formulação originária trazida pela LC nº 159/2017 e aprovou a Lei Complementar Estadual nº 176/2017, com o escopo de regular a limitação da despesa obrigatória. É o que se depreende, especialmente, de seu art. 1º, *in verbis*:

“Art. 1º Ficam estabelecidas, para cada exercício, normas e diretrizes para o crescimento das despesas obrigatórias do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Rio de Janeiro, abrangendo o Poder Executivo, o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública.

§ 1º O limite máximo das despesas obrigatórias previstas no caput corresponderá:

I - para o exercício de 2018, à despesa obrigatória liquidada no exercício de 2015, corrigida em 15,27% (quinze inteiros e vinte e sete por cento);

II - para os exercícios subsequentes, ao valor do limite máximo fixado para o exercício imediatamente anterior, corrigido na forma das alíneas "a" e "b" deste inciso, considerando-se sempre a menor variação:

a) a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em abril do exercício anterior ao que se refere à Lei Orçamentária;

b) a variação da Receita Corrente Líquida apurada no primeiro quadrimestre do exercício anterior a que se refere à Lei Orçamentária em relação ao mesmo período do exercício imediatamente anterior.”

Entretanto, com o advento da LC nº 178/2021, toda essa normatização perderia eficácia para ceder lugar à seguinte disposição:

*“Art. 13. A Lei Complementar n. 159 de 19 de maio de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*(...)*

*§ 1º Das leis ou atos referidos no caput deverá decorrer, observados os termos do regulamento, a implementação das seguintes medidas:*

*(...)*

*V - a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);”*

Embora faça referência à categoria das “despesas primárias” no lugar da “despesa obrigatória” mencionada na legislação revogada, o dispositivo ostenta a mesma teleologia, vale dizer, a limitação de gastos.

Possui, no entanto, uma diferença: fixa, desde já, como índice que necessariamente regulará a variação máxima das despesas primárias, o IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

E não é só. A pretexto de regulamentar esse dispositivo, o **Decreto Federal nº 10.681/2021 inovou na ordem jurídica** para criar balizas e obrigações não estipuladas na lei regulamentada, de modo a desafiar a fiscalização abstrata de constitucionalidade.

Embora a própria LC nº 178/2021 seja clara ao estabelecer que “a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias” deverá decorrer das leis estaduais que compõem o Plano de Recuperação Fiscal, o Decreto Federal nº 10.681/2021 extrapolou a seara da mera regulamentação para estabelecer o **prazo mínimo de vigência do teto de gastos**, além de definir **detalhes sobre a base de cálculo da limitação**. Veja-se:

“Art. 15. O disposto no inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será considerado atendido pela previsão de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA que estabeleçam:

**I - prazo de vigência que compreenda, no mínimo, os três exercícios financeiros subsequentes ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;**

**II - regras de contenção do crescimento das despesas que auxiliem a recondução da despesa primária aos limites estabelecidos;**

**III - regras para apuração da base de cálculo, que observarão as exceções previstas no § 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e definirão o exercício anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal como base de cálculo da limitação; e**

**IV - órgão estadual responsável para atestar o cumprimento da limitação.**

§ 1º. O disposto neste artigo será considerado atendido caso a limitação de crescimento anual restrinja o crescimento agregado das despesas primárias dos Poderes e órgãos do Estado.

§ 2º. Consideram-se como despesas primárias, **para fins de definição da base de cálculo e de avaliação quanto ao cumprimento da medida de limitação de despesas previstas no inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, os gastos necessários para prestação dos serviços públicos à sociedade, desconsiderados o pagamento dos passivos definidos em ato da Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.**

§ 3º. O cumprimento do limite de crescimento anual das despesas primárias durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal será um dos critérios utilizados para a elaboração da classificação de desempenho de que trata o inciso I do caput do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

§ 4º. **A limitação de despesas de que trata este artigo poderá ter como referência um dos exercícios entre 2017 e 2021, excepcionalmente, para os pedidos de adesão realizados no exercício de 2021.**”

A disciplina assim estabelecida afronta sobremaneira a autonomia estadual, a ponto de desfigurar esse “requisito de identidade” do pacto federativo.

Afinal, se o Legislativo e o Executivo federais já definiram o índice que limitará a variação das despesas, o prazo de vigência do teto e até mesmo minúcias sobre a base de cálculo da limitação – de cujo montante ainda poderão ser decotados pagamentos que o Ministério da Economia vier a definir a seu talante –, cabe indagar: o que exatamente resta ao legislador estadual na elaboração do Plano de Recuperação Fiscal? Nesse ponto, pouco ou nada mais do que reproduzir a normatização federal.

Quanto à regra específica do art. 2º, § 1º, V da LC nº 159/2017, na redação conferida pela LC nº 178/2021, trata-se de norma que veicula, por si só, flagrante ofensa à autonomia estadual, porque vincula o teto de gastos a **indexador decretado, mediante regra de caráter heterônomo, pela União Federal.**

Como cediço, o IPCA constitui índice de correção monetária fixado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uma **fundação pública federal** vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e criada pela União para prestar serviços oficiais de estatística.

A propósito, a jurisprudência dessa Corte sempre repudiou a vinculação de despesas públicas estaduais a indexador editado pela União, por ofensa à autonomia estadual e violação do pacto federativo, mesmo quando a incidência automática do índice federal é uma escolha materializada em lei editada pelo Estado-membro.

É o que se observa, de modo muito claro, em relação à indexação das despesas com pessoal. Os seguintes acórdãos ilustram bem a orientação que acabou cristalizada na súmula vinculante (nº 42: “*É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária*”):

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Cautelar. Vencimentos. **Reajustes automáticos. Despesa de pessoal vinculada a indexador decretado pelo governo da União. Ofensa à autonomia dos Estados-Membros.** (...) Suspensão dos artigos 2º e 3º da Lei n. 255/89, do Estado de Rondônia. Pedido liminar deferido parcialmente" (ADI 287-MC/RO, Rel. Min. Célio Borja, Tribunal Pleno, DJ 7.5.1993 - grifou-se)*

*"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis do Estado do Rio Grande do Sul e Resolução nº 2233, de 7.03.90, da Assembleia Legislativa do mesmo Estado. 3. Revogação das Leis nº 9.061, 9.062 e 9.063, todas de 1990. 4. Prejuízo parcial da ação. 5. A Lei nº 9.064 e a Resolução 2.233, ambas de 1990, ao vincularem os vencimentos de servidores estaduais a índices fornecidos por órgãos e entidades federais, violam o princípio federativo e da autonomia dos Estados. 6. Precedentes. 7. Ação parcialmente procedente." (ADI 303, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14-02-2003- grifou-se)*

*"Servidores públicos estaduais – Reajuste automático de vencimentos vinculado a índices de correção editados pela União Federal – Inconstitucionalidade das normas legais estaduais que estabeleceram esse mecanismo de atualização – Ofensa aos postulados da Federação e da Separação de Poderes – Recurso provido . - Revela-se inconstitucional, porque ofensivo aos postulados da Federação e da separação de poderes, o diploma legislativo estadual, que, ao estabelecer vinculação subordinante do Estado-membro, para efeito de reajuste da remuneração do seu funcionalismo, torna impositiva, no plano local, a aplicação automática de índices de atualização monetária editados, mediante regras de caráter heterônomo, pela União Federal. Precedentes" (AO nº 253/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, DJ 8.9.2006 – grifou-se)*

É possível extrair excertos bastante elucidativos do voto proferido pelo Eminentíssimo Ministro Celso de Mello por ocasião do julgamento da AO nº 253/SC:

*“O diploma legislativo em questão - no ponto em que estabelece **vinculação subordinante do Estado-membro, para efeito de reajuste da remuneração de seu funcionalismo, tomando impositiva a aplicação de índices de atualização monetária editados pela União - transgride o postulado da autonomia estadual** e vulnera o princípio da separação de poderes, consagrados pela Constituição da República (arts. 2º e 25).*

*É que **a automaticidade da incidência da referida fórmula de indexação impede que o Estado-membro tenha efetivo controle sobre a política de remuneração de seus próprios servidores, o que culmina por afetar o princípio da autonomia estadual consagrado pela Constituição da República (CF, art. 25), lesando, frontalmente, o postulado da Federação,** além de vulnerar o dogma fundamental da separação de poderes (CF, art. 2º), pois exclui a própria iniciativa - que é reservada - do Governador do Estado, o que importa em claro desrespeito às diretrizes estruturantes do processo legislativo delineadas no texto da Carta Federal, que representam padrões heterônomos de observância compulsória por parte das unidades regionais que compõem o Estado federal brasileiro.*

*Mutatis mutandis, é forçoso reconhecer que a norma em tela, ao estabelecer “**vinculação subordinante do Estado-membro**” a indexador editado pela União, subtrai do ente estadual o “**efetivo controle**” da política de contenção de gastos, inclusive a capacidade de modulação dessa política em face do impostergável atendimento das necessidades mais básicas da população, tudo isso projetado num período relativamente longo de tempo, vale dizer, de 3 (três) a 9 (nove) exercícios financeiros.*

Além da flagrante **afrenta à autonomia estadual**, a previsão dessas balizas rígidas pelo Legislativo e Executivo federais, de antemão, em caráter abstrato e sem qualquer consideração das especificidades das diversas realidades locais, representa um evidente **risco à continuidade dos serviços públicos essenciais** (CF, art. 37, VII e § 6º).

A possibilidade de o Estado, prestador direto desses serviços, formular, de acordo com sua realidade local, a política de limitação das despesas primárias a ser submetida à aprovação do ente federal, é medida que se justifica, sobretudo, para viabilizar algum grau de maleabilidade na gestão.

Essa margem mínima de liberdade de conformação é imprescindível para se assegurar que a implementação das medidas de austeridade inerentes ao Regime de

Recuperação Fiscal não seja levada a efeito às custas do próprio funcionamento do Estado.

Afinal, como pontuou o Eminentíssimo Ministro Dias Toffoli a respeito da Lei Complementar nº 178/2021, os desafios da quadra atual exigem que “os *planos e programas de recuperação oferecidos aos entes estatais sejam **efetivos e possíveis, evitando assim, o colapso dos estados da federação***” (ACO nº 3.457-TP/RJ, em 22/04/2021).

Portanto, adotado como paradigma do controle de constitucionalidade o disposto nos **artigos 18, 25 e 37, VII e § 6º, da Carta Magna**, dos quais se extraem o pacto federativo, a autonomia estadual e o princípio implícito da continuidade administrativa, haverá essa Corte de declarar a **inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, V da LC nº 159/2017, na redação conferida pela LC nº 178/2021, e do art. 15, caput e parágrafos do Decreto Federal nº 10.681/2021**, com efeito repristinatório a ensejar a subsistência da redação originária do art. 2º, § 4º da LC nº 159/2017 e do art. 3º, § 6º do Decreto Federal nº 9.109/2017, enunciados normativos que não contêm semelhantes vícios de inconstitucionalidade material.

**VIII – A gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo, em ofensa aos princípios constitucionais da autonomia financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público (art. 99, caput e § 2º do art. 127) além do princípio da Separação dos Poderes (art. 2º)**

O legislador complementar não parou por aí. Foi além para praticar mais inconstitucionalidades.

Promoveu a inclusão, dentre as medidas do Plano de Recuperação Fiscal, da “gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo”.

Confira-se a redação conferida ao art. 2º, § 1º, VII, da LC n. 159/2017 pela LC n. 178/2021:

**Redação dada pela Lei Complementar n. 178/2021**

Art. 2º O Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º Das leis ou atos referidos no caput deverá decorrer, observados os termos do regulamento, a implementação das seguintes medidas:

**VII - a adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente, cabendo a este estabelecer para a administração direta, indireta e fundacional e empresas estatais dependentes as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, inclusive a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, observadas as restrições a essa centralização estabelecidas em regras e leis federais e em instrumentos contratuais preexistentes;**

§ 9º Não se aplica o disposto no inciso VII aos fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou que tenham sido criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo.

A leitura do dispositivo deixa claro que não há qualquer exceção expressa aos Poderes e órgãos autônomos, de modo que também a gestão financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público seria centralizada no Poder Executivo, inclusive quanto à destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício.

A única exceção expressa a essa regra seria o disposto no art. 2º, § 9º, da LC n. 159/2017, incluído pela da LC n. 178/2021, qual seja, a relativa aos fundos públicos.

A regra acima descrita viola, porém, a mais não poder a autonomia financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público, garantia prevista no art. 99, *caput*, e no § 2º do art. 127 da Constituição, que configura elemento essencial da separação dos Poderes (art. 2º da CRFB) e do Estado de Direito (art. 1º, *caput*, da CRFB), por blindar o Judiciário e o Ministério Público em face de pressões políticas.

Nesse sentido é a jurisprudência dessa Corte:

*“A Constituição da República erigiu a autonomia financeira do Poder Judiciário (art. 99) ao patamar de elemento essencial da independência entre os Poderes, resguardando a sistemática de freios e contrapesos por meio do funcionamento ininterrupto dos Tribunais mesmo em cenários de grave crise, como o estado de defesa (art. 136) e o estado de sítio (arts. 137 a 139).”*

*(voto do Min. Luiz Fux no julgamento da ADPF 405 MC, Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2017)*

*“O desenho de autonomia financeira é voltado para a proteção da interferência indevida do Chefe do Poder Executivo em outros Poderes e órgãos (ou instituições) de Estado. O argumento de contingenciamento de gastos públicos não pode ser usado como instrumento de barganha política contra outros poderes e instituições, sob pena de deturpação e captura do Estado de Direito.”*

*(ADPF 504, Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2020)*

Conclui-se, assim, pela necessidade de **declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 2º, § 1º, VII, da LC n. 159/2017, com a redação dada pela LC n. 178/2021**, para estabelecer que a adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente não abrange a gestão financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público.

**IX – A vedação à compensação entre poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, em ofensa aos princípios constitucionais da Separação dos Poderes (art. 2º), da proporcionalidade (art. 5º, LIV), da autonomia estadual (art. 25) e da continuidade administrativa (art. 37, VII e § 6º)**

As Leis Complementares n. 178/2021 e 181/2021 acrescentaram ainda ao Regime de Recuperação Fiscal previsão normativa de suma importância para a continuidade administrativa.

Assim dispõe o art. 8º, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar n. 159/2017, na redação dada pelos recentes diplomas legais mencionados:

*“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal: (...)  
§ 2º **As vedações previstas neste artigo poderão ser:** (Redação dada pela Lei Complementar n. 181, de 2021)*

*I - **objeto de compensação;** ou (Incluído pela Lei Complementar n. 178, de 2021)*

*II – afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor. (Redação dada pela Lei Complementar n. 181, de 2021)*

*§ 3º **A compensação prevista no inciso I do § 2º deste artigo, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, se dará por ações:** (Incluído pela Lei Complementar n. 178, de 2021)*

*I - com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e (Incluído pela Lei Complementar n. 178, de 2021)*

*II - **adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública.**” (Incluído pela Lei Complementar n. 178, de 2021)*

A compensação financeira é providência que excepciona a incidência das vedações do art. 8º da LC n. 159/2017, para viabilizar determinadas despesas indispensáveis à continuidade dos serviços públicos essenciais, sem qualquer comprometimento do esforço fiscal ínsito ao Plano de Recuperação – até porque se exige que a medida compensatória tenha *“impacto financeiro igual ou superior ao da vedação descumprida”*.

Trata-se, portanto, de permissivo imprescindível para assegurar que as medidas de austeridade inerentes ao Regime de Recuperação Fiscal não sejam implementadas em detrimento do próprio funcionamento do Estado e do atendimento das necessidades mais básicas da população.

Em que pese a salutar previsão legal da possibilidade de compensação, ela se fez acompanhar de uma restrição infundada e desproporcional da autonomia estadual no manejo da medida.

É que o inciso II do § 3º do art. 8º da LC 159/2017, introduzido pela novel legislação, parece proibir que a medida seja adotada entre poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.

Aparentemente, a solução administrativa ficaria circunscrita ao âmbito de cada poder ou órgão.

Tem-se, assim, previsão normativa que **desnatura o princípio do art. 2º da Carta da República**, ao materializar uma concepção dos Poderes como compartimentos estanques, esferas mutuamente exclusivas sujeitas à lógica do “*cada um por si*”.

Da ideia de separação de Poderes não decorre, em absoluto, qualquer espécie de conotação isolacionista. Pelo contrário, para além da “*divisão tripartite*”, o art. 2º da Constituição de 1988 “*fala em harmonia e independência entre os poderes, consagrando um sistema de colaboração*”.

No mesmo sentido assinala o Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes ao destacar recorrentemente em seus votos que “*os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional*” (ADI 6025, Plenário, julg. 20/04/2020).

É possível mesmo falar em um **dever de solidariedade** entre os poderes como influxo não apenas do imperativo de harmonia deduzido do art. 2º da Carta Magna, mas também dos próprios objetivos da República insculpidos no art. 3º da Constituição.

É interessante perceber que o próprio legislador federal, quando da edição da LC nº 159/2017, reconheceu o alcance do dever de “**solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública**” no enfrentamento dos desafios inerentes a essa difícil quadra fiscal.

É o que se depreende da dicção expressa do art. 1º, § 1º daquele diploma legal:

“Art. 1º(...)

§ 1º O Regime de Recuperação Fiscal será orientado pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da **solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública.**”

No entanto, o inciso II do § 3º do art. 8º da LC 159/2017, introduzido pela LC nº 178/2021, não apenas “*desconsidera*” os postulados da “*cooperação*” e da “*solidariedade*” entre os poderes, como proíbe o auxílio mútuo e a atuação colaborativa voltada a viabilizar despesas essenciais ao atendimento da população que se encontrem, *a priori*, vedadas pelo Plano de Recuperação Fiscal.

É dizer: se o Executivo não tiver meios para atender a uma demanda premente e imprevista por meio de compensação nos lindes do próprio poder, o Judiciário e o Ministério Público do mesmo Estado não poderão oferecer medida compensatória, ainda que tenham plena possibilidade de fazê-lo e o impacto financeiro da compensação seja igual ou superior ao da vedação a ser elidida.

Não é difícil constatar que a norma proibitiva em questão veicula restrição **infundada** e **desproporcional** à autonomia estadual, ao dever de solidariedade e cooperação entre poderes e órgãos constitucionalmente autônomos e à própria continuidade administrativa, princípio constitucional implícito extraído art. 37, VII e § 6º, da CF, não custa repetir.

No que concerne à **adequação/idoneidade** da vedação enquanto medida voltada ao reequilíbrio fiscal, já pairam sérias dúvidas. É que toda e qualquer medida compensatória, tanto a adotada internamente quanto aquela ajustada entre poderes e órgãos distintos, deverá necessariamente produzir, por força do que dispõe a própria lei, “*impacto financeiro igual ou superior ao da vedação descumprida*”.

Assim, é difícil identificar exatamente o ganho que se obtém, em termos de austeridade fiscal, da proibição do manejo de uma ferramenta tão importante para a garantia da continuidade e da qualidade dos serviços públicos essenciais.

De todo modo, caso se ultrapasse, o exame de adequação, a norma restritiva certamente não passará pelo teste da **necessidade**.

Definitivamente, a proibição abstrata da compensação mediante cooperação entre poderes não é o “*meio menos oneroso*” de se evitar medidas irresponsáveis do ponto de vista da austeridade fiscal.

A própria lei já fornece instrumento capaz de elidir esse risco sem inviabilizar por completo a atuação colaborativa dos poderes em busca de soluções financeiras para demandas impostergáveis. Isso porque toda e qualquer compensação será “*previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal*”, órgão que terá plenas condições de aferir, *in concreto*, se a medida postulada coloca em risco as metas e os compromissos fiscais estipulados no Plano de Recuperação em vigor.

Finalmente, o ínfimo ou nulo proveito advindo da vedação legal não justifica, sob o prisma da **proporcionalidade em sentido estrito**, o sacrifício por ela imposto à autonomia estadual, ao dever de cooperação e solidariedade entre poderes e à própria continuidade de serviços públicos essenciais.

Dessa forma, diante da clara ofensa aos **artigos 2º, 3º, I, 5º, LIV, 18, 25 e 37, VII e § 6º, da CF**, dos quais se extraem a autonomia estadual, o dever de cooperação e solidariedade entre poderes, o princípio implícito da continuidade administrativa e o postulado da proporcionalidade, haverá essa Corte de declarar a **inconstitucionalidade do inciso II do § 3º do art. 8º da LC 159/2017, introduzido pela LC nº 178/2021**.

**X – A previsão de imposição de multa ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, em ofensa ao princípio constitucional da Separação dos Poderes (art. 2º), à independência do Ministério Público e à vedação do art. 167, VI, da CRFB**

Finalmente, estabeleceu a LC n. 178/2021 que a inobservância às vedações previstas no art. 8º da LC n. 159/2017, inclusive a inconstitucional proibição à realização de concursos públicos para reposição de vacâncias, ensejará a aplicação de multa ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

Confira-se a redação do novo art. 7º-C, § 3º, da Lei de Recuperação Fiscal:

*Art. 7º-B. Configura inadimplência com as obrigações do Plano:*

*I - o não envio das informações solicitadas pelo Conselho de Supervisão e pela Secretaria do Tesouro Nacional, no exercício de suas atribuições, nos prazos estabelecidos;*

*II - a não implementação das medidas de ajuste nos prazos e formas previstos no Plano em vigor;*

*III - o não cumprimento das metas e dos compromissos fiscais estipulados no Plano em vigor; e*

*IV - a não observância do art. 8º, inclusive a aprovação de leis locais em desacordo com o referido artigo.*

*Art. 7º-C. § 3º Em caso de inadimplência com as obrigações do art. 7º-B, o Poder ou órgão autônomo será multado pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal e o valor correspondente será utilizado para amortização extraordinária do saldo devedor do Estado relativo ao contrato de que trata o art. 9º-A.*

Com isso, o legislador submete o Poder Judiciário e o Ministério Público estadual não apenas ao controle administrativo e financeiro, mas também ao **poder punitivo** de um **conselho vinculado ao Poder Executivo Federal**, em evidente afronta ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CRFB) e à autonomia do Ministério Público.

Para identificar e compreender a dimensão do vício de inconstitucionalidade ora apontado, é interessante recorrer à interpretação construída pelo Supremo Tribunal Federal em face da criação, pela Emenda Constitucional nº 45/2004, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, órgãos aos quais o constituinte derivado conferiu, dentre outras, exatamente a atribuição de “*controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário*” (art. 103-B, § 4º da CRFB) e “*do Ministério Público*” (art. 130-A, § 2º da CRFB), respectivamente.

Diante da arguição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45/2004 (cf. ADI nº 3.367/DF), o STF sedimentou a inexistência de ofensa à separação de poderes, forte na premissa de que o CNJ é órgão integrante do Poder Judiciário Nacional, assim como o CNMP compõe a estrutura do Ministério Público. No que tange ao primeiro, são inúmeros os precedentes da Corte Suprema no sentido de que “o CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois” (cf. ADC nº 12/DF, Pleno, Rel. Ministro Ayres Britto, DJ 18/12/2009). Desde o primeiro julgado sobre a matéria, enfatizou-se, além do pertencimento à estrutura do Poder Judiciário, a **composição majoritária “por membros desse mesmo Poder”, “nomeados sem interferência direta de outros Poderes”**. O seguinte excerto do voto condutor proferido pelo Eminentíssimo Ministro Cezar Peluso, por ocasião do julgamento da ADI nº 3.367/DF, encerra o fundamento precípua da ausência de vulneração do princípio da separação de poderes. Confira-se:

“Sob o prisma constitucional brasileiro da separação dos Poderes, não se vê *a priori* como possa ofendê-lo a criação do Conselho Nacional de Justiça. À luz da estrutura que lhe deu a Emenda Constitucional nº 45/2004, trata-se de **órgão próprio do Poder Judiciário** (art. 92, I-A), **composto, na maioria, por membros desse mesmo Poder** (art. 103-B), **nomeados sem interferência direta de outros Poderes**, dos quais o Legislativo apenas indica, fora de seus quadros e, pois, sem laivos de representação orgânica, dois dos quinze membros.” (ADI nº 3.367, Rel. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2005, DJ 17-03-2006 PP-00004 EMENT VOL-02225-01 PP-00182 REPUBLICAÇÃO: DJ 22-09-2006 PP-00029 – grifou-se)

O entendimento é perfeitamente extensível ao CNMP, cuja composição segue parâmetros constitucionais análogos.

Definitivamente, tal exegese não se aplica à investida do legislador infraconstitucional, consubstanciada no novo art. 7º-C, § 3º, da Lei de Recuperação Fiscal. Não custa repetir: o dispositivo legal outorga ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, a par do controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado aderente, a **prerrogativa de infligir sanções pecuniárias** em caso de descumprimento de obrigações inerentes ao regime. Note-se que as multas se dirigem não a um ordenador de despesas ou a um agente público qualquer, mas ao próprio Poder Judiciário ou ao próprio Ministério Público, sendo o valor correspondente remanejado para a satisfação de dívidas contraídas pelo Poder Executivo.

Ao contrário do CNJ ou do CNMP, o Conselho de Supervisão criado pelo legislador infraconstitucional não integra, em absoluto, o Poder Judiciário Nacional ou o Ministério Público. Trata-se de **órgão colegiado diretamente vinculado ao Poder Executivo Federal**. A propósito, assim dispõe o art. 6º, § 3º da LC nº 159/2017:

“Art. 6º (...)

§ 3º **A estrutura, a organização e o funcionamento do Conselho de Supervisão serão estabelecidos em decreto do Poder Executivo federal.**” (grifou-se)

Ademais, nenhum dos 3 (três) integrantes do Conselho de Supervisão provém dos quadros da Justiça ou do Ministério Público Estadual ou Federal. Aliás, nenhum deles é sequer indicado por estas instituições, às quais não resta qualquer ingerência sobre a composição do colegiado. É o que se depreende do art. 6º, § 1º da LC 159/2017, *in verbis*:

“Art. 6º (...)

§ 1º O Conselho de Supervisão a que se refere o caput deste artigo terá seus membros indicados em até 15 (quinze) dias da data do deferimento do pedido de adesão de que trata o caput do art. 4º-A e terá a seguinte composição: (Redação dada pela Lei Complementar n. 178, de 2021)

I - 1 (um) membro indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda;

II - 1 (um) membro, entre auditores federais de controle externo, indicado pelo Tribunal de Contas da União;

III - 1 (um) membro indicado pelo Estado em Regime de Recuperação Fiscal.” (grifou-se)

Em suma: o Poder Judiciário e o Ministério Público Estadual passam a se submeter ao poder punitivo de um colegiado absolutamente estranho às suas estruturas, isto é, um conselho vinculado ao Poder Executivo federal e sobre cuja composição não têm qualquer ingerência. Em caso de aplicação de multa, o respectivo valor reverte para a satisfação de obrigações contraídas pelo Poder Executivo estadual – que, aliás, indica 1 (um) dos 3 (três) membros do colegiado em questão.

É evidente a ofensa ao princípio da separação de Poderes (art. 2º da CRFB) e à independência do Ministério Público.

Como se nota, além da exótica possibilidade de imposição de multa ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, o valor dessa penalidade será utilizado para a amortização de dívidas contraídas pelo Poder Executivo estadual.

Ao possibilitar a transferência de recursos alocados pela lei orçamentária em favor dessas instituições para a satisfação de despesas do Executivo, tudo isso por mero ato administrativo do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, há inegável violação ao art. 167, VI, da Constituição, que veda “*a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa*”.

Esses fundamentos tornam imperiosa a **declaração de inconstitucionalidade do art. 7º-C, § 3º, da LC n. 159/2017, incluído pela LC n. 178/2021.**

### **XI – Medida cautelar**

Conforme indicado no preâmbulo dessa petição inicial, deverá a presente ação direta de inconstitucionalidade ser distribuída, por prevenção, ao eminente Ministro Roberto Barroso, em razão da precedente distribuição das ADIs n. 5789 e 6892.

Acresce que, na ADI n. 6892, a autora (Alerj) noticiou, no último dia 17 de junho de 2021, que havia recebido o Ofício Circular SEI n. 2.283/2021, por meio do qual o Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal determinou fossem tomadas “*providências necessárias para a adoção imediata das normas contábeis aplicáveis à Federação editadas pelo órgão central de contabilidade da União, observadas as regras de transição existentes, se houver*”.

Então, pelo menos com relação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, as normas aqui impugnadas já se mostram eficazes, o que configura a presença do *periculum in mora* para justificar a concessão da cautelar e, assim, a suspensão da eficácia delas até o julgamento de mérito.

Especialmente as alterações ocorridas na parte que toca aos gastos de pessoal, o impacto será trágico, porque valores expressivos que não eram considerados para observância dos limites legais passarão a ser considerados, inviabilizando o pagamento de servidores, magistrados e membros do Ministério Público.

Ressalte-se que não se cogitou sequer de alguma regra de transição, fato esse que configura com maior razão a necessidade de suspensão das normas aqui impugnadas.

O mesmo se diga com relação à questão da vedação ao preenchimento de cargos vagos. Conforme memorando apresentado pela Diretoria Geral de Gestão de Pessoas do TJRJ – mais uma vez tomado a título de exemplo – à Presidência daquela Corte, *“nos últimos 10 (dez) anos houve a vacância de 5.515 cargos efetivos” e o “provimento de 2.137 cargos”*.

Esclareceu-se ainda que *“a projeção para os próximos 10 (dez) anos indica que, caso não haja reposição e mantida a média de vacâncias do último decênio, chegaremos a 9.694 cargos vagos, cerca de 60,9% dos cargos existentes, o que demonstra potencial desequilíbrio na estrutura funcional do quadro de servidores efetivos do Poder Judiciário”*.

Daí o presente pedido para que o eminente Ministro relator prevento, **defira o pedido de cautelar** por meio de decisão monocrática, *ad referendum* do plenário virtual, para o fim suspender a eficácia (i) do § 3º do art. 18 e do § 7º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), incluído pela LC n. 178/2021; (ii) dos incisos IV e V do art. 8º da LC n. 159/2017, com a redação dada pela LC n. 178/2021; (iii) do art. 1º, § 8º e do art. 3º, § 2º da LC nº 178/2021; (iv) do art. 3º, § 4º da LC nº 159/2017, com a redação dada pela LC nº 178/2021; (v) do art. 2º, § 1º, inciso V da LC nº 159/2017, com a redação dada pela LC nº 178/2021, e do art. 15, *caput* e parágrafos do Decreto Federal nº 10.681/2021; (vi) do art. 2º, § 1º, inciso VII, da LC n. 159/2017, com a redação dada pela LC n. 178/2021; (vii) do inciso II do § 3º do art. 8º da LC 159/2017, introduzido pela LC nº 178/2021; e (viii) do art. 7º-C, § 3º, da LC n. 159/2017, incluído pela LC n. 178/2021; seja na integralidade, seja mediante a interpretação conforme (com relação art. 1º, § 8º e do art. 3º, § 2º da LC nº 178/2021; e do art. 3º, § 4º da LC nº 159/2017, com a redação dada pela LC nº 178/2021), até o julgamento final da ação.

## XII – Pedido final

Deferida a medida cautelar e ouvido (a) o Congresso Nacional, por meio do seu Presidente, (b) o Presidente da República, (c) a Advocacia Geral da União e (d) o Procurador Geral da República, requer a autora que esse eg. Supremo Tribunal Federal julgue procedente o pedido de declaração da inconstitucionalidade (i) do § 3º do art. 18 e do § 7º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), incluído pela LC n. 178/2021; (ii) dos incisos IV e V do art. 8º da LC n. 159/2017, com a redação dada pela LC n. 178/2021; (iii) do art. 1º, § 8º e do art. 3º, § 2º da LC nº 178/2021; (iv) do art. 3º, § 4º da LC nº 159/2017, com a redação dada pela LC nº 178/2021; (v) do art. 2º, § 1º, inciso V da LC nº 159/2017, com a redação dada pela LC nº 178/2021, e do art. 15, *caput* e parágrafos do Decreto Federal nº 10.681/2021; (vi) do art. 2º, § 1º, inciso VII, da LC n. 159/2017, com a redação dada pela LC n. 178/2021; (vii) do inciso II do § 3º do art. 8º da LC 159/2017, introduzido pela LC nº 178/2021; e (viii) do art. 7º-C, § 3º, da LC n. 159/2017, incluído pela LC n. 178/2021; seja na integralidade, seja mediante a interpretação conforme (com relação art. 1º, § 8º e do art. 3º, § 2º da LC nº 178/2021; e do art. 3º, § 4º da LC nº 159/2017, com a redação dada pela LC nº 178/2021).

Dá-se à causa o valor de R\$ 100,00.

Brasília, 14 de julho de 2021.

**Alberto Pavie Ribeiro**  
OAB-DF, nº 7.077

(AMB-CONAMP-STF-ADI-NovoRegimeFiscal-Inicial)