

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.892 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**

**REQTE.(S)** : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**ADV.(A/S)** : RODRIGO LOPES LOURENCO

**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL

**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

**AM. CURIAE.** : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**ADV.(A/S)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ADPERJ

**ADV.(A/S)** : ANDRE SILVA DE LIMA

**ADV.(A/S)** : DANIEL RIVELLO VEGA

**AM. CURIAE.** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**ADV.(A/S)** : ANTONIO CESAR ROCHA ANTUNES DE SIQUEIRA

**ADV.(A/S)** : LUISA CRISTINA BOTTREL SOUZA

**ADV.(A/S)** : FERNANDO MARQUES DE CAMPOS CABRAL FILHO

**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ASSEMPERJ

**ADV.(A/S)** : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO

**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDEPOL-RJ

**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADODO ESPÍRITO SANTO - SINDIJUDICIÁRIO/ES

**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDJUSTIÇA-RJ

**ADV.(A/S)** : RUDI MEIRA CASSEL

***Ementa:* DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017, LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 E DECRETO Nº 10.681/2021. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS.**

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra (i) a expressão “atos normativos” inscrita nos arts. 2º, *caput* e 4º-A, I, *b*; o art. 3º, § 4º; e o art. 7º-B, *caput*, IV, todos da Lei Complementar nº 159/2017, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021; (ii) o art. 20, § 7º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021; (iii) a expressão “atos normativos”, inscrita nos arts. 5º, VI; 7º, IV; e 10 § 2º, bem como contra o art. 7º, *caput*, III, e o art. 15, § 2º, todos do Decreto nº 10.681/2021. Alegação de que as normas federais impugnadas submetem os Estados a regime jurídico unilateralmente imposto pelo ente central, em afronta à autonomia político-administrativa dos entes federados.

2. A Lei Complementar nº 159/2017 objetiva corrigir desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, com implementação de medidas emergenciais e reformas institucionais a serem previstas em plano de recuperação aprovado pelo próprio ente federativo. A expressão “atos normativos” presente nos dispositivos questionados não afasta a competência do legislativo estadual para edição de leis pertinentes à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, referindo-se a gênero do qual a lei em sentido estrito é espécie.

3. A observância de normas editadas pelo ente contábil central decorre da necessidade de se garantir tratamento isonômico aos entes participantes do regime de recuperação fiscal. Há base constitucional e legal para a vinculação dos entes federados em recuperação fiscal às normas de contabilidade da União.

4. O art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017 não configura hipótese de “ilegalidade de lei”. O dispositivo impugnado, tão somente, lista as condutas vedadas aos estados durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, cuja prática importará inadimplência com o respectivo plano.

**ADI 6892 / RJ**

5. O art. 20, § 7º, da Lei Complementar nº 101/2000 tão somente aprimorou o teto de gastos particularizado, ao submeter a ele a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas de cada órgão ou Poder.

6. Pedido julgado improcedente.

Revisado

22/05/2023

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.892 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**REQTE.(S)** : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**ADV.(A/S)** : RODRIGO LOPES LOURENCO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**ADV.(A/S)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ADPERJ  
**ADV.(A/S)** : ANDRE SILVA DE LIMA  
**ADV.(A/S)** : DANIEL RIVELLO VEGA  
**AM. CURIAE.** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**ADV.(A/S)** : ANTONIO CESAR ROCHA ANTUNES DE SIQUEIRA  
**ADV.(A/S)** : LUISA CRISTINA BOTTREL SOUZA  
**ADV.(A/S)** : FERNANDO MARQUES DE CAMPOS CABRAL FILHO  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ASSEMPERJ  
**ADV.(A/S)** : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDEPOL-RJ  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADODO ESPÍRITO SANTO - SINDIJUDICIÁRIO/ES  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO -

**RELATÓRIO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, proposta pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro contra (i) a expressão “atos normativos” inscrita nos arts. 2º, caput e 4º-A, I, b; o art. 3º, § 4º; e o art. 7º-B, caput, IV, todos da Lei Complementar nº 159/2017, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021; (ii) o art. 20, § 7º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021; e (iii) a expressão “atos normativos”, inscrita nos arts. 5º, VI; 7º, IV; e 10 § 2º, bem como contra o art. 7º, caput, III, e o art. 15, § 2º, todos do Decreto nº 10.681/2021. Transcrevo os dispositivos impugnados:

Lei Complementar nº 159/2017

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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Art. 3º (...)

§ 4º O Estado que aderir ao Regime de Recuperação Fiscal deverá observar as normas de contabilidade editadas pelo órgão central de contabilidade da União. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Art. 4º-A. Deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - o Estado, conforme regulamento do Poder Executivo Federal: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (...)

b) apresentará as proposições encaminhadas à Assembleia Legislativa e os atos normativos para atendimento do disposto no

art. 2º desta Lei Complementar; e (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Art. 7º-B. Configura inadimplência com as obrigações do Plano: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (...)

IV - a não observância do art. 8º, inclusive a aprovação de leis locais em desacordo com o referido artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

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

(...)

§ 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.

Decreto nº 10.681/2021

Art. 5º O Plano de Recuperação Fiscal será composto das seguintes seções: (...)

VI - leis ou atos normativos dos quais decorram, nos termos do disposto neste Decreto, a implementação das medidas previstas no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ou demonstração da desnecessidade de edição de legislação adicional, conforme o disposto no § 8º do referido artigo.

Art. 7º Durante o período de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, o Estado deverá: (...)

III - adotar as 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;

IV - apresentar as proposições encaminhadas à Assembleia Legislativa e os atos normativos para atendimento do disposto no art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017;

Art. 10.

(...)

§ 2º A implementação das medidas que decorram das leis ou dos atos normativos de que tratam o § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e este Decreto observará o disposto neste Decreto e no Plano de Recuperação Fiscal.

Art. 15.

(...)

§ 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.

2. A requerente sustenta que as normas federais impugnadas submetem os Estados a regime jurídico unilateralmente imposto pelo ente central, em afronta à autonomia político-administrativa dos entes federados. A centralização instituída pela LC nº 178/2021 anularia a capacidade de autolegislação dos Estados e ofenderia o princípio federativo constante do art. 18 da CF/1988, principalmente por admitir a edição de atos normativos secundários em matérias subordinadas à legalidade estrita.

3. Ademais, a requerente alega que a vinculação imediata dos Estados às normas editadas pelo órgão central de contabilidade da União, prevista no art. 3º, § 4º, da LC nº 159/2017, com redação dada pela LC nº 178/2021, viola a sistemática constitucional de repartição de

## ADI 6892 / RJ

competências entre os entes federados, pois compete à União somente editar normas gerais de direito financeiro, e não submeter os Estados e Municípios às suas regras, indistintamente.

4. Por fim, afirma que: (i) o art. 7º-B, caput e IV, da Lei Complementar Federal nº 159/2021, criou hipótese inconstitucional de “ilegalidade de lei estadual”; (ii) a inclusão das despesas com inativos e pensionistas na base de cálculo do limite de despesas com pessoal trouxe aos Poderes ônus contábil significativo, que restringe a autonomia do Poder Legislativo e compromete sua estrutura administrativa; e (iii) o conceito de despesas primárias adotado pelo Decreto Federal nº 10.681/2021 inviabiliza a execução orçamentária pelo Poder Legislativo, visto que considera a despesa primária executada como parâmetro, e não a despesa autorizada, em cenário de esforço fiscal decorrente da pandemia da COVID-19 e da escassez de recursos a que esteve submetido o Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos.

5. Em 24.08.2021, adotei o rito do art. 10 da Lei nº 9.868/1999 e solicitei informações à Presidência da República, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, além de manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (doc. 19).

6. A Presidência da República, preliminarmente, argui a ilegitimidade ativa da parte requerente ante a ausência de pertinência temática entre o conteúdo das normas impugnadas e os interesses da Assembleia Legislativa fluminense. Ainda em preliminar, sustenta a impossibilidade de questionamento de decreto regulamentar por meio de ação direta de constitucionalidade. No mérito, manifesta-se pela constitucionalidade do conjunto normativo impugnado (doc. 27).

7. Em informações, o Senado Federal manifesta-se pela constitucionalidade das normas impugnadas. Defende a validade dos atos normativos de finanças públicas hostilizados, porquanto estão de acordo com o texto constitucional e foram elaborados de forma a

## ADI 6892 / RJ

promover o equilíbrio financeiro dos Estados (doc. 30).

8. A Advocacia-Geral da União pugna, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação, diante da ausência de legitimidade ativa da Mesa Diretora da ALERJ. No mérito, sustenta que os dispositivos impugnados exigem dos entes federados, em contrapartida à redução extraordinária das prestações de dívidas e a outras benesses, a apresentação de Plano de Recuperação Fiscal, que deve conter diversas medidas aptas a promover seu reequilíbrio fiscal. Defende que a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal é decisão política discricionária, a qual deve ser tomada no âmbito da autonomia de cada unidade federada. Manifesta-se pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados, por se tratar de disposições editadas com fundamento na competência da União para estabelecer normas gerais sobre direito financeiro (doc. 37).

9. A Procuradoria-Geral da República manifesta-se pelo não conhecimento da ação em razão da ausência de legitimidade ativa da parte autora, e, no mérito, pela improcedência dos pedidos (doc. 50). O parecer foi assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR 159/2017 E DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000, COM AS ALTERAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR 178/2021, E DO DECRETO 10.681/2021. ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE POR FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. MÉRITO. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO DIRECIONADAS AO EQUILÍBRIO FISCAL. ARTS. 24, I, §§ 2º E 3º, 163 E 169 DA CF/1988. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. ADESÃO VOLUNTÁRIA. ARRANJO LEGISLATIVO COM ÔNUS E BÔNUS AO ENTE ADERENTE. RESPEITO AO PRINCÍPIO DA FEDERAÇÃO E DA AUTONOMIA DOS ENTES ESTADUAIS. OPÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA. ESPAÇO PARA INTERFERÊNCIA DO JUDICIÁRIO REDUZIDO. PRESERVAÇÃO DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. PARECER PELO NÃO

CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA E PELO INDEFERIMENTO DA CAUTELAR.

1. Mesa de Assembleia Legislativa estadual não tem legitimidade para questionar normas direcionadas a promover o equilíbrio fiscal dos entes da federação, sem disciplinar interesse próprio e específico daquele Poder, por falta de pertinência temática.

2. É voluntária a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) de que trata a LC 159/2021, com regras de ajuste financeiro e restrições temporárias ao ente aderente, o que enfraquece a alegação de afronta à autonomia administrativa, financeira e legislativa dos entes estaduais.

3. A previsão de normas e restrições temporárias direcionadas ao saneamento de contas públicas, em arranjo legislativo com ônus e bônus

ao ente aderente, está no campo de opção político-legislativa dos demais poderes, sendo reduzido o espaço para interferência do Judiciário.

4. A legislação impugnada não exclui a competência do Poder Legislativo estadual para editar as leis necessárias à implementação de medida de reequilíbrio fiscal, quando exigida lei formal para essa específica medida.

5. É razoável, no exercício da competência legislativa federal para estabelecer normas gerais de direito financeiro (arts. 24, I, §§ 2º e 3º, 163 e 169 da CF;1988), exigir que os entes inseridos em regime de recuperação fiscal, em que a União atua como ente garantidor de suas dívidas, observem as normas de contabilidade editadas “pelo órgão central de contabilidade da União” (art. 3º, § 4º, da LC 159/2017), que servem a monitoramento eficaz do plano de recuperação e garantem isonomia entre os entes na sujeição e modo de implementação das regras que o compõem.

6. Regras e critérios para promoção da responsabilidade fiscal dos entes definidas no ambiente legislativo, como o montante correspondente às despesas primárias (se as despesas empenhadas ou as autorizadas pelo ente), para cumprimento

## ADI 6892 / RJ

da regra de limitação de gastos, ou, ainda, a divisão de ônus entre órgãos e poderes no campo das despesas com pessoal (art. 15, § 2º, do Decreto 10.681/2021, e art. 20, § 7º, da LRF), quando não se tenha discussão constitucional relevante estabelecida, hão de ser respeitadas pelo Judiciário, preservando-se as capacidades institucionais dos Poderes.

— Parecer pelo não conhecimento da ação e pelo indeferimento do pedido de cautelar”.

10. **É o relatório. Passo a votar.**

Revisado

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.892 RIO DE JANEIRO****VOTO:****O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):****I. Conversão do julgamento da medida cautelar em deliberação de mérito**

1. Registro, inicialmente, que estão presentes os requisitos para a conversão do julgamento da medida cautelar em análise de mérito. O contraditório foi regularmente atendido e as informações apresentadas analisaram todos os aspectos da controvérsia em profundidade, não havendo necessidade de manifestações complementares. Por isso, entendo que a ação se encontra pronta para o conhecimento do mérito do pedido, por imperativo de celeridade e economia processual. Registro que o Supremo Tribunal Federal tem admitido a conversão do julgamento cautelar em deliberação a respeito do mérito da demanda, como, por exemplo, nos seguintes precedentes: ADI 6.518, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli; ADPF 413, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI 4.788-AgR, Rel. Min. Edson Fachin; ADI 6.083, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Rosa Weber; e ADI 6.031, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Cármen Lúcia.

**II. Preliminares**

2. Rejeito as preliminares de ilegitimidade ativa da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, por suposta ausência de pertinência temática entre as normas impugnadas e os interesses da Casa Legislativa. Isso porque os entes federativos são impactados diretamente pelas normas relativas ao Regime de Recuperação Fiscal, de forma que o debate em análise nesta ação guarda absoluta pertinência com os interesses da demandante.

## ADI 6892 / RJ

3. Igualmente, não prospera a preliminar relativa à suposta impossibilidade de questionamento do Decreto nº 10.681/2021, pela via de ação direta de constitucionalidade. O referido decreto, ao trazer previsões atinentes ao processo de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, contempla disposições de caráter autônomo, de modo a ser possível a aferição de sua constitucionalidade na presente ação direta.

4. Passo ao mérito.

### III. Mérito

5. A parte autora questiona a expressão “atos normativos” constante dos arts. 2º, caput, e 4º-A, caput, I, b, da Lei Complementar Federal nº 159/2017, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021, bem como dos arts. 5º, caput, VI, 7º, caput, IV, e 10, § 2º, do Decreto Federal nº 10.681/2021. Sustenta que a aludida previsão normativa promove a dispensa indevida de elaboração de lei em sentido formal, autorizando que previsões reservadas à lei possam ser estabelecidas por atos normativos diversos.

6. Os dispositivos questionados integram o regramento instituidor do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. O contexto de endividamento dos entes subnacionais e as tentativas legislativas de auxílio financeiro aos Estados não são fenômenos novos na realidade brasileira. As causas do desequilíbrio das contas públicas estaduais são muitas e de origem variada. Entre elas, destaco a não superação, na atual partilha de competências político-administrativas, das crônicas indefinições e superposição de atribuições, inclusive em domínios vitais como saúde e educação.

7. Nessa conjuntura, a Lei Complementar nº 159/2017 representou tentativa de correção dos desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas

## ADI 6892 / RJ

emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação, elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse regime.

8. Como relatado, a requerente questiona o uso da expressão “atos normativos”, sob o fundamento de que as medidas listadas nos dispositivos impugnados, para adesão ao Plano de Recuperação Fiscal, só podem ser previstas em lei em sentido estrito.

9. Sem razão a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Com efeito, as normas questionadas não autorizam a edição de atos distintos de lei formal em matérias para as quais ela seja exigida pela ordem constitucional. A expressão “atos normativos” nos dispositivos questionados não interfere na competência do legislativo estadual para a edição de lei em sentido estrito. O termo impugnado prevê a possibilidade de que a normatização se dê por meio de edição de atos normativos ou de leis em sentido estrito, a depender da respectiva medida e da avaliação dos estados. A expressão “atos normativos”, portanto, refere-se ao gênero, do qual a lei em sentido estrito é espécie. Mas, ao contrário do que alega a requerente, os dispositivos impugnados não afastam a edição de lei quando o ordenamento jurídico assim exigir.

10. Dito de outro modo, as normas questionadas não determinam a observância de instrumento diverso da lei formal, mas, somente, preveem a alternatividade do instrumento normativo a ser utilizado, cabendo ao respectivo ente federativo adotar a espécie normativa que se mostre mais adequada à luz da Constituição de 1988, conforme a matéria a ser tratada.

11. Além disso, tampouco se vislumbra vício de inconstitucionalidade nos arts. 3º, § 4º, e 7º-B, caput, IV, da Lei Complementar Federal nº 159/2017, que para melhor compreensão da matéria seguem abaixo transcritos:

Art. 3º. Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

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

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

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

12. O art. 3º, § 4º, da Lei Complementar nº 159/2017, prevê que o Estado que aderir ao Regime de Recuperação Fiscal deverá observar as normas de contabilidade editadas pelo órgão central de contabilidade da União. Evidentemente, para a aplicação de regra financeira no Regime de Recuperação Fiscal, necessário que os critérios contábeis sejam unificados. O regramento contábil padronizado decorre da própria necessidade de se garantir o tratamento isonômico dos entes participantes do RRF.

13. Por conseguinte, há base constitucional e legal para a vinculação dos entes federados em recuperação fiscal às normas de contabilidade da União. Trata-se, em verdade, de matéria essencialmente técnica, que não pode estar submetida integralmente à reserva de lei em sentido formal. A velocidade das transformações da sociedade atual e da economia impõem uma atuação mais ágil do Estado e dos seus órgãos técnicos.

14. Quanto ao art. 7º-B, caput, IV, da Lei Complementar Federal nº 159/2021, a requerente sustenta a criação de “pitoresca hipótese de ilegalidade de lei”. Todavia, de igual modo, não se observa incompatibilidade do dispositivo com o texto constitucional.

## ADI 6892 / RJ

15. A norma apenas dispõe que a não observância do art. 8º da LC nº 159/2017 configura inadimplência com as obrigações do Plano de Recuperação Fiscal. Por sua vez, o art. 8º traz vedações aos Estados durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Nesse contexto, ao contrário do sustentado pela requerente, não há hipótese de “ilegalidade de lei”, mas, tão somente, previsão normativa de que a eventual elaboração de lei que autorize condutas vedadas ao Estado importará inadimplência com o Plano de Recuperação Fiscal.

16. Em seguida, a Mesa Estadual impugna o art. 20, § 7º, da Lei Complementar nº 101/2000, e o art. 15, § 2º, do Decreto Federal nº 10.681/2021, por suposta violação ao art. 2º da CF. Eis a redação dos dispositivos questionados:

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

(...)

§ 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.

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:

(...)

§ 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

## ADI 6892 / RJ

Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

17. O art. 20, § 7º, da Lei Complementar nº 101/2000, traz previsão no sentido de que as despesas com inativos e pensionistas integram o câmputo da despesa total com pessoal dos respectivos Poderes e órgãos. Na realidade, o dispositivo impugnado direciona-se ao controle e equilíbrio das contas públicas com vistas ao incremento da responsabilidade na gestão fiscal. Nesse cenário, não há qualquer vulneração à independência entre os Poderes (CF, art. 2º).

18. Como afirmei no julgamento da ADI 6.930 (sob minha relatoria), ainda não concluído, a LC nº 178/2021, ao alterar o art. 20, § 7º, da LRF, tão somente aprimorou o teto de gastos particularizado, ao inserir nele a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas de cada órgão ou Poder. Por conseguinte, pretende-se evitar que essas despesas fiquem à margem do limite de gastos com pessoal, mascarando o real comprometimento dos orçamentos públicos.

19. De mais a mais, o novo dispositivo apenas consagrou entendimento já defendido pela Secretaria do Tesouro Nacional há tempos, no sentido de que o ônus contábil deve recair sobre o órgão que foi beneficiado pelos serviços prestados enquanto o servidor estava em exercício. Não faria sentido, com a vênua devida, que as despesas com servidores inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo e Judiciário, além dos órgãos autônomos, recaíssem sobre o teto de gastos do Poder Executivo, que nunca teve qualquer vínculo com tais servidores.

20. Nesse sentido, a inserção dessas despesas no teto de gastos é: (i) adequada, por ser um importante instrumento de equilíbrio das contas públicas, em momento de grande expansão dos gastos com servidores inativos e pensionistas; (ii) necessária, por não haver meio menos gravoso para atingir o mesmo resultado, consistente na adoção de limite de gastos com pessoal que incorpore os custos com inativos e

## ADI 6892 / RJ

pensionistas; e (iii) proporcional em sentido estrito, uma vez que os benefícios advindos do incremento do controle de gastos do Poder Público com servidores ativos e inativos superam os custos oriundos da contabilização de tais despesas no teto particularizado de cada Poder ou órgão autônomo.

21. Por fim, tem-se que o art. 15 do Decreto nº 10.681/2021 regulamentou o art. 2º, § 1º, V, da Lei Complementar nº 159/2017, que prevê medidas a serem implementadas pelos entes subnacionais no âmbito do Plano de Recuperação Fiscal, observados os termos do regulamento, como 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). Por certo, a limitação de crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA, bem como sua definição e especificação efetivadas no Decreto nº 10.681/2021, constitui relevante instrumento de ajuste fiscal, inexistindo violação à Constituição de 1988.

22. É constitucional que os dispositivos impugnados exijam dos entes federados, em contrapartida à redução extraordinária das prestações de dívidas e a outras benesses, a apresentação de Plano de Recuperação Fiscal com medidas para promoção de seu reequilíbrio fiscal. Vale dizer, a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal é decisão política discricionária, a qual deve ser tomada no âmbito da autonomia de cada unidade federada. Além disso, como afirmado pela Procuradoria-Geral da República em sua manifestação nestes autos, a escolha pelo montante efetivamente gasto pelo ente – e não pelas despesas autorizadas – como parâmetro para aferição do limite de crescimento anual das despesas se harmoniza com o estabelecido em outras normas de responsabilidade fiscal

23. Pelo exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e julgo improcedentes os pedidos.

24. **É como voto.**

Revisado