



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EXMO. SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL LUIS ROBERTO BARROSO - RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6892/RJ

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, com escritório de representação na Capital Federal localizado em SAFS– Quadra 2 – Lote 2 – Bloco B – Sala 107 – Edifício Via Office – Brasília/DF, CEP 70.070-600, telefone (61) 3326-7317, por intermédio dos Defensores Públicos que subscrevem a presente peça processual, vem, requerer a *habilitação* na qualidade de

AMICUS CURIAE

com fundamento no art. 134 da Constituição da República, no art. 7º, §2º da Lei Federal nº 9868/99, bem como no art. 138 do Código de Processo Civil, nos autos da **ADI 6892/RJ**, proposta pela **MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pelos fatos e fundamentos expostos a seguir:



1) DA BREVE SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro por meio da qual se argui a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos legais e regulamentares:

- da expressão "atos normativos" inscrita no art. 2º, caput, no art. 4º-A, caput, I, b, do art. 3º, § 4º, do art. 7º-B, caput, IV, todos da Lei Complementar federal nº 159/2017, com a redação da Lei Complementar Federal nº 178/2021;

- do art. 20, § 7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar federal nº 101/2000, com redação da Lei Complementar Federal nº 178/2021;

- da expressão "atos normativos" inscrita no art. 5º, caput, VI, no art. 7º, caput, IV, e no art. 10, § 2º, do art. 7º, caput, III, e do art. 15, § 2º, todos do Decreto federal nº 10.681/2021, em vigor desde 20 de abril deste ano, data de sua publicação.

Apontam-se, como parâmetros, os seguintes dispositivos constitucionais:

- art. 2º da CRFB/88;

- art. 18, caput da CRFB/88;

- art. 37, caput, XIX da CRFB/88;

- art. 40, §§ 3º, 4º-A, 4º-B, 4º-C, 5º, 7º, 8º, 17 e 19 da CRFB/88;

- art. 150, § 6º da CRFB/88;

- e art. 24, § 3º da CRFB/88.

Em síntese, se alega:

i) cabimento de controle de atos normativos autônomos que extrapolam os limites do poder regulamentar;



ii) pertinência temática da Mesa Diretora da ALERJ para o ajuizamento da presente ação direta;

iii) reserva legal para elaboração de normas que tratem alienação total ou parcial de participação societária, com ou sem perda do controle, de empresas públicas ou sociedades de economia mista, sobre reforma previdenciária no tocante ao regime próprio dos servidores públicos estaduais, redução de incentivos e benefícios fiscais ou financeiros fiscais dos quais decorram renúncia de receita, alteração de regime jurídico de servidores públicos estaduais, ressaltando a violação do federalismo pela centralização indevida de determinadas decisões na esfera Federal em dissonância às competências constitucionais dos entes;

iv) violação da competência concorrente entre União e Estados para legislar sobre direito financeiro ao se impor que os Estados observem normas de contabilidade da União, conforme previsto na atual redação do art. 3º, § 4º da LC nº 159/2017;

v) o art. art. 7º-B, caput, IV, da LC nº 159/2017 criaria hipótese de controle de legalidade de leis não admitido pela constituição, em especial o art. 18 da CRFB/88;

vi) a apuração segregada de despesas com inativos conforme prevista no art. 20, § 7º da LC nº 101 viola a autonomia dos Poderes autônomos, ao criar ônus contábil insuportável sem a respectiva segregação da arrecadação com inativos, em violação ao disposto no art. 2º da CRFB/88;

vii) no tocante ao limite de gastos com base em despesas primárias, o estabelecimento de que se trataria de despesas executadas e não de despesas autorizadas violaria a separação de poderes, pois suprime a opção política ou traz tratamento mais gravoso ao gestor que economiza no gasto do orçamento.

Requer cautelar para suspensão de eficácia dos dispositivos impugnados e, no mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais apontados.

2) DO REQUERIMENTO DE HABILITAÇÃO COMO *AMICUS CURIAE* - PERTINÊNCIA TEMÁTICA E REPRESENTATIVIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:



O *amicus curiae* é uma espécie de intervenção de terceiro, cujo objetivo é permitir que um sujeito que não é parte na causa contribua para a sua solução. Almeja-se, assim, a ampliação do debate, democratizando os argumentos lançados, nos moldes pretendidos por Peter Häberle. A sociedade aberta de intérpretes da Constituição reclamava a ampliação do debate constitucional, que não podia restar exclusiva aos legitimados para a propositura dos processos de controle concentrado de constitucionalidade.

Não é à toa que a Lei n.º 9.868/1996 dispôs que o relator de ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade “considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades”, nos termos do art. 7.º, § 2 da lei mencionada.

Anos depois, versando sobre arguições de descumprimento de preceito fundamental, foi promulgada a Lei n.º 9.882/1999, que prevê que “poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria”, bem como autoriza que os interessados juntem memoriais e realizem a sustentação oral, na forma do art. 6.º, §§ 1.º e 2.º.

Recentemente, houve substancial modificação da admissibilidade da intervenção como *amicus curiae* implementada pelo Código de Processo Civil de 2015, “que aproxima o direito brasileiro do direito italiano, possibilitando a intervenção do 3 *amicus curiae* já em primeiro grau, em qualquer tipo de processo e não apenas naqueles de caráter objetivo ou em determinados procedimentos”. No CPC de 2015, há três causas que autorizam a intervenção como *amicus curiae*: (i) relevância da matéria; (ii) especificidade do tema objeto da demanda; ou (iii) repercussão social da controvérsia (art. 138, caput, do CPC), sendo requisitos alternativos.

No caso em tela, certo é que se verifica a relevância da matéria posta sob julgamento (aspecto qualitativo), bem como a própria repercussão social da controvérsia



(aspecto quantitativo), além da representatividade da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro para participar do debate constitucional sobre o tema posto a julgamento.

A questão sobre a qual versa os autos se refere a tema fundamental no âmbito do **Estado do Rio de Janeiro, já submetido ao regime de recuperação fiscal e em vias de apresentar novo plano de recuperação**. As medidas previstas na Lei Complementar n° 159/2017, com redação da LC n° 178/202 e regulamentadas pelo Decreto Federal n° 10.681/2021 trazem inovações fundamentais e significativas no funcionamento do Estado, ao prever limitações de despesas primárias, alterações do regime jurídico de servidores públicos, necessidade de reforma previdenciárias, dentre outras medidas igualmente impactantes no cotidiano das instituições e de todos os usuários do serviço público prestado no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Em última instância, como se exporá adiante, o julgamento da presente ação **interfere diretamente na continuidade dos serviços públicos** ou no seu sucateamento de forma contundente, **arriscando até mesmo o *shutdown* de serviços públicos essenciais, como é o caso do prestado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Portanto, não há dúvidas acerca da relevância da matéria posta a julgamento ou tampouco da repercussão social que terá a decisão do presente processo objetivo.

De outro lado, também evidente a representatividade da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro para participação do debate constitucional sobre a matéria tão relevante, a qual se justifica sob dois aspectos: i) representatividade pelo **interesse institucional** e ii) representatividade pelo **interesse da população fluminense em situações de vulnerabilidades**.

No que concerne ao primeiro aspecto, pode-se verificar que a Defensoria Pública, assim como as demais instituições autônomas do Estado do Rio de Janeiro, sofrerão **diretamente** os efeitos do Plano de Recuperação a ser elaborado em conformidade com as normas impugnadas na presente ação direta. A todos os seus membros e servidores se aplicarão as normas a Reforma da Previdência no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, bem como **todo seu pessoal sofrerá os efeitos** das obrigações relativas à alteração de regime jurídico para conformação ao disposto na normativa sobre o regime. O próprio **funcionamento da Instituição**, por outro lado, ficará afetado pelas



limitações de crescimento de gastos com despesas primárias, restrições a realização de concurso e limitações de alteração de estrutura da carreira.

Os dispositivos questionados, embora não tratem expressamente das obrigações previstas no art. 2º, §1º ou das vedações constantes do art. 8º da LC nº 159/2017, se tiverem sua inconstitucionalidade reconhecida ou se a eles se determinar interpretação conforme nos termos sugeridos, podem **amenizar** os efeitos restritivos do regime de recuperação para o Estado do Rio de Janeiro, bem como para a Defensoria Pública do Estado e demais instituições congêneres, que terão sua autonomia reconhecida para participar dos debates sobre a elaboração do plano de recuperação.

Outrossim, no tocante à representatividade em **defesa da população vulnerável do Estado do Rio de Janeiro**, é certo que se trata de papel constitucional reservado à Defensoria Pública, nos termos do artigo 134, caput da CRFB/88, bem como guarda relação com os objetivos institucionais de primazia da dignidade da pessoa humana e redução das desigualdades sociais, de afirmação do Estado Democrático de Direito e efetividade dos direitos humanos, previstos no art. 3º-A, I, II e III da Lei Complementar nº 80/94 – Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública.

Sustenta-se a referida relação entre a **causa e o interesse direito da população em situações de vulnerabilidades** por ser certo que é esta a usuária por excelência dos serviços públicos essenciais, tantos o prestado pela Defensoria Pública para promoção de acesso à justiça, como os demais **serviços públicos prestados no âmbito do Estado do Rio de Janeiro**, que **se não protegidos por esta Corte Constitucional resultarão irremediavelmente sucateados ou até mesmo paralisados** como dano colateral das restrições impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal, tal qual regulamentados pela lei e ato normativo impugnados.

Assim, espera e confia a Defensoria Pública que possa **contribuir no debate constitucional sobre a matéria**, de modo a lançar novos argumentos – mas nos limites do pedido formulado pelo legitimado para a propositura da ADI.

Nesse ponto, convém ressaltar que a natureza objetiva do processo de controle concentrado de constitucionalidade autoriza e recomenda a expansão dos argumentos em



sede de *amicus curiae* ou até mesmo de ofício pelos Ministros julgadores, uma vez que esta Corte já pacificou o entendimento de que nesta natureza de ação a causa de pedir é aberta.

Nesse sentido, a título de ilustração, cita-se o julgamento da ADI 3796/PR, de relatoria do Exmo. Min. Gilmar Mendes, na qual se estabeleceu que:

*“O STF, ao julgar as ações de controle abstrato de constitucionalidade, não está vinculado aos fundamentos jurídicos invocados pelo autor. Assim, pode-se dizer que na ADI, ADC e ADPF, a causa de pedir (causa petendi) é aberta. Isso significa que todo e qualquer dispositivo da Constituição Federal ou do restante do bloco de constitucionalidade poderá ser utilizado pelo STF como fundamento jurídico para declarar uma lei ou ato normativo inconstitucional”.*¹

Portanto, requer seja a **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro admitida na condição de *amicus curiae* na presente ação direta de inconstitucionalidade**, bem como sejam apreciados os **novos parâmetros constitucionais que aponta como violados** pelos mesmos dispositivos questionados pelo legitimado ativo que propôs a presente ação.

3) DO MÉRITO:

3.1) DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 4º-A, I DA LC Nº159/2017 POR VIOLAÇÃO À AUTONOMIA DOS PODERES E INSTITUIÇÕES AUTÔNOMAS – NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME AO TERMO “ESTADO” PARA NÃO LIMITAR AO PODER EXECUTIVO

A Mesa Diretora da ALERJ questionou a constitucionalidade do art. 4º-A, I, da LC nº 159/2017, com redação da LC nº 178/2021, o qual assim dispõe:

¹ STF. Plenário. ADI 3796/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 8/3/2017 (Info 856).



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: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)*

a) elaborará, com a supervisão do Ministério da Economia, o Plano de Recuperação Fiscal; [\(Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

b) apresentará as proposições encaminhadas à Assembleia Legislativa e os atos normativos para atendimento do disposto no art. 2º desta Lei Complementar; e [\(Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

c) cumprirá o disposto nos arts. 7º-D e 8º e fará jus às prerrogativas previstas no art. 10 e art. 10-A; [\(Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

Além da inconstitucionalidade já arguida na inicial da ADI no tocante ao dispositivo em tela, destaca a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro que, ainda, precisa o disposto no inciso I do caput do artigo 4º ser interpretado para conformar-se à Constituição de modo a **não ferir as autonomias constitucionais e iniciativas legislativas** dos Poderes e instituições autônomas.

Como é cediço, reconhece a Constituição Federal a autonomia e a iniciativa legislativa às Defensorias Públicas estaduais no artigo 134, §2º e §4º c/c artigo 93 e 96, II da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do [inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal](#). [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014\)](#)



§ 2º. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

(...)

§ 4º. São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, **aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014\)](#)

No mesmo sentido, com relação a iniciativa legislativa das chefias do Poder Judiciário está prevista nos artigos 93 e 96, II da Constituição Federal e do Ministério Público no artigo 128, § 5º da Constituição Federal. e art.170 § 2º da Constituição Estadual. Igualmente por simetria à CRFB/88, em especial o seu artigo 27, § 2o, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no artigo 98, XIV, por sua vez, prevê a iniciativa legislativa exclusiva do Presidente da ALERJ para leis que versem sobre remuneração dos integrantes daquela Casa Legislativa.

Ocorre que, para a elaboração de um plano de recuperação que observe os parâmetros da LC nº 159/2017, em especial o disposto no seu artigo 2º, § 1º, não só é necessária a edição de leis em sentido formal – como já bem ressaltado pela Mesa Diretora da ALERJ, como também é forçoso constatar que, no tocante aos Poderes e Instituições autônomas, a **iniciativa legislativa para a propositura de diversas leis** necessárias para execução de um plano de recuperação é de **atribuição dos Chefes dos respectivos Poderes e instituições.**

Nesse ponto, importante destacar a previsão do art. 2º, § 1º, IV, que determina que no plano de recuperação fiscal deve-se promover reformas no tocante ao regime jurídico dos servidores públicos estaduais para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União. Como se sabe, a iniciativa legislativa para propor alteração no regime jurídico das carreiras autônomas e



dos Poderes é do chefe das respectivas carreiras e Poderes. No tocante à Defensoria Pública, **esta Egrégia Corte já reconheceu a iniciativa legislativa do Defensor Público Geral** para propor leis que versem, por exemplo, sobre fixação de subsídios dos membros da carreira, como no julgamento da ADI 5286/AP, de relatoria do Ministro e ora Presidente Luiz Fux, julgada em 18/05/2016.

Do mesmo modo, considerada a **autonomia orçamentária** dos Poderes e instituições autônomas, é certo que a limitação de que trata o art. 2º, § 1º, V, que trata de regras e mecanismos para limitação do crescimento anual de despesas primárias à variação do IPCA, **afeta diretamente a gestão autônoma dos orçamentos** das instituições e Poderes. A programação de execução orçamentária destes Poderes e instituições é feita, como é cediço, de forma não vinculada à execução do orçamento do Poder Executivo do Estado. Assim, é essencial que todos os dotados de autonomia orçamentária criem, no âmbito de seus atos e práticas administrativas, mecanismos para se adequar ao disposto no comando legal em tela. Para tanto, é necessário que esses **atores sejam incluídos no debate sobre o plano de recuperação fiscal**, uma vez que não se submetem, por força de repartição de competências constitucionais, aos comandos do Poder Executivo quanto à execução orçamentária.

Por diversas vezes, esse Supremo Tribunal Federal reconheceu a autonomia orçamentária Defensoria Pública. Cita-se, à guisa de exemplo, o julgamento da ADPF 307/MC-REF, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, julgada em 19/12/2013², como a ressalva na decisão da ADPF 405, com julgamento finalizado em 18/06/2021, de relatoria da Min. Rosa Weber, que ressaltou os repasses de duodécimos para instituições e Poderes autônomos da proibição de bloqueio pela qual se decidiu, no mérito.

² Nos termos do art. 134, § 2º, da CF, não é dado ao chefe do Poder Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da defensoria pública quando essa é compatível com a LDO. Caberia ao governador do Estado incorporar ao PLOA a proposta nos exatos termos definidos pela defensoria, podendo, contudo, pleitear à assembleia legislativa a redução pretendida, visto ser o Poder Legislativo a seara adequada para o debate de possíveis alterações no PLOA. **A inserção da defensoria pública em capítulo destinado à proposta orçamentária do Poder Executivo, juntamente com as secretarias de Estado, constitui desrespeito à autonomia administrativa da instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira.**- ADPF 307 MC-REF, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-12-2013, P, DJE de 27-3-2014.



Portanto, ao mencionar, no art. 4º-A, I, da LC nº 159/2017, o termo “Estado” quando traz obrigações posteriores ao deferimento do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, verifica-se que **uma interpretação meramente literal para compreender “Estado” como Poder Executivo estadual violaria o artigo 2º, no tocante à separação de Poderes, bem como o artigo 134, §2º e §4º, artigos 93 e 96, II e artigo 128, § 5º da CRFB/88.**

Destaca-se que o **afastamento expresso dessa interpretação literal é fundamental**, uma vez que o regulamento da lei impugnada no âmbito do Poder Executivo Federal, feito pelo Decreto Federal nº 10.681/2021, extrapola o poder regulamentar ao prever, no seu artigo 21, o seguinte:

Art. 21. O Governador do Estado, concluída a elaboração do Plano de Recuperação Fiscal:

I - dará ciência aos demais Chefes dos Poderes e órgãos autônomos do Plano de Recuperação Fiscal;

II - protocolará o Plano de Recuperação Fiscal no Ministério da Economia; e

III - publicará o Plano de Recuperação Fiscal no Diário Oficial e nos sítios eletrônicos oficiais do Estado.

Ao tratar os Chefes de demais Poderes e instituições autônomas como **meros coadjuvantes** a quem se apenas “**dará ciência**” do plano elaborado pelo Executivo, o Decreto em tela não só vai além do que previu – ao menos de forma expressa – a lei, criando obrigação sem base legal, como também **viola a separação de Poderes e a autonomia das instituições autônomas**, o que permitiria até o controle de constitucionalidade concentrado da referida norma.

Assim, é importante que essa Egrégia Corte **exclua** qualquer possibilidade de interpretação do texto da LC nº 159/2021 que possibilite que se entenda que a previsão do art. 21, I do Decreto Federal nº 10861/2021 seja exaustiva ao tratar da mera “ciência” do Plano aos demais Poderes e instituições autônomas. É imperioso que o Supremo Tribunal Federal **afaste interpretações que levariam a admitir que o Poder Executivo do Estado teria qualquer grau de hierarquia com relação ao demais Poderes**



constituídos e instituições autônomas do Estado, no âmbito de suas atribuições e autonomias constitucionais.

Portanto, é necessária a interpretação conforme do art. 4º -A, I da LC nº 159/2017 para que a **expressão “Estado” seja interpretada em consonância com a Constituição Federal**, de modo a se estabelecer que **abrange todos os Poderes e Instituições autônomas** que não podem, nas matérias em que suas autonomias sejam constitucionalmente asseguradas, ser excluídos do debate e elaboração de um plano cujos efeitos os afetarão diretamente e para cuja implementação dependa do exercício de iniciativa legislativa de seus respectivos Chefes.

3.2) INCONSTITUCIONALIDADE DO CAPUT DO ARTIGO 2º POR VIOLAÇÃO À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DAS INSTITUIÇÕES AUTÔNOMAS – INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA A EXPRESSÃO “ESTADO” PARA RESGUARDAR A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DAS INSTITUIÇÕES AUTÔNOMAS

Dispõe o art. 2º, caput, da LC nº 159/2017, impugnado pela Mesa Diretora da ALERJ:

*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. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)*

Na inicial da ação direta, a parte autora questiona a constitucionalidade da expressão “ato normativo” prevista no dispositivo em tela. No entanto, caso o questionamento, nesse ponto, não seja acolhido, entende a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro que é necessária a **interpretação conforme** ao dispositivo acima transcrito para que se interprete a expressão “Estado” **para abranger não só o Poder Executivo, como também os demais Poderes e instituições autônomas.**



Na linha do já sustentado acima, a aprovação e produção de efeitos de plano de recuperação no âmbito do Estado, consideradas as obrigações previstas no artigo 2º, assim como as vedações previstas no artigo 8º da LC 159/2017, depende de atos normativos e de gestão dos chefes dos Poderes e das instituições autônomas.

No caso da Defensoria Pública, a autonomia administrativa, assegurada no artigo 134, § 2º da CRFB/88, a edição de atos normativos para organização da carreira compete ao Defensor Público Geral. A autonomia constitucionalmente assegurada é regulamentada pela Lei Complementar nº 80/1994, com redação da Lei Complementar nº 132/2009, que assim dispõe no tocante às Defensorias Públicas Estaduais:

Art. 97-A. À Defensoria Pública do Estado é assegurada autonomia funcional, administrativa e iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, cabendo-lhe, especialmente: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

I – abrir concurso público e prover os cargos de suas Carreiras e dos serviços auxiliares; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

II – organizar os serviços auxiliares; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

III – praticar atos próprios de gestão; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

IV – compor os seus órgãos de administração superior e de atuação; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

V – elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

VI – praticar atos e decidir sobre situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo da Carreira, e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

VII – exercer outras competências decorrentes de sua autonomia. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).



No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, há norma expressa prevendo o poder regulamentar do Defensor Público-Geral no artigo 8º, I da Lei Complementar Estadual nº 06/1977³.

Assim, a previsão do artigo 2º da LC nº 159/2017, se e quando envolver a edição de atos normativos, deve ser interpretada de modo a ressaltar a autonomia administrativa das entidades autônomas que, no âmbito de sua incidência, não se vinculam a atos normativos infralegais produzidos pelo Poder Executivo do Estado.

Desse modo, sob pena de violação, no tocante à Defensoria Pública, do artigo 134, § 2º da CRFB/88, requer, **caso não acolhida a tese de inconstitucionalidade da expressão “ato normativo”, seja dada interpretação conforme ao artigo 2º, caput da LC nº 159/2017**, para que onde se lê “atos normativos do Estado”, se entenda “atos normativos do Estado e das instituições autônomas”.

3.3) INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 3º, § 4º DA LC 159/2017 POR VIOLAÇÃO AO ART. 24 DA CRFB/88 – ATRIBUIÇÃO LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE DIREITO FINANCEIRO – DESEQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES DA UNIÃO E ESTADO

Dispõe o artigo 3º, § 4º da LC nº 159/2017 o seguinte:

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

³<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/e0a473c75c245a3c032566090073ce8e?OpenDocument>



Nesse ponto, de se ressaltar que a previsão em tela parece regulamentar, no âmbito do regime de recuperação fiscal, o disposto no artigo 163-A da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. [\(Incluído pela Emenda Constitucional n° 108, de 2020\)](#)

Nesse tocante, é importante ressaltar que a norma em tela **não pode comportar nenhuma interpretação** que importe em **tratamento diverso** aos Estados submetidos ao regime de recuperação fiscal em relação aos demais Estados, que se submetem à disciplina do disposto no art. 163-A da Constituição Federal, sob pena de violação de isonomia entre os entes federativos.

Assim, as normas gerais de contabilidade de que trata o artigo 3º, § 4º da Lei Complementar 159/2017 devem ser aquelas **editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional**, que é órgão com atribuição para tanto, conforme previsão do art. 17, I da Lei n° 10.180/2001, a qual prevê:

Art. 17. Integram o Sistema de Contabilidade Federal:

I - a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central;

Portanto, para que o disposto no referido artigo não crie um regime contábil de exceção para os Estado que se submetem ao regime de recuperação, é **necessário interpretar conforme o disposto no art. 3, § 4º da LC n° 159/2017** para se entender que o mencionado **órgão central não seria o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, mas sim a Secretaria do Tesouro Nacional**, na forma prevista no art. 17, I da Lei n° 10.180/2001.



3.4) DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO “ATO NORMATIVO” NO ART. 4º-A, I, b) DA LC 159/2017 E ART. 5º, VI DO DECRETO FEDERAL Nº 10.681/2021 NO TOCANTE A ALTERAÇÃO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO E DO REGIME JURIDICO DOS SERVIDORES – RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL

Na linha do já sustentado pelo autor na inicial da presente ação direta, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da expressão “ato normativo” prevista art. 4º-A, I, b) da LC nº 159/2017 e do artigo 5º, VI do Decreto Federal nº 10.681/2021. O primeiro dispositivo já fora acima transcrito, quando se sugeriu interpretação conforme ao termo “Estado” previsto no inciso I do art. 4º-A, no item 3.1, já ressaltando que a tese neste tópico 3.4 não afasta o sustentado no tópico 3.1 embora tratem do mesmo dispositivo.

Transcreve-se, porém, o disposto no artigo 5º, VI do Decreto Federal 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](#).

Quanto a isso, convém destacar que dentre as medidas previstas no artigo 2º, § 1º da LC nº 159/2021, se encontram a obrigação de reformas previdenciária para se amoldar ao modelo da União, assim como reformas referentes ao regime jurídico dos servidores públicos do Estado, conforme abaixo se transcreve:

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. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

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

(...)

II - a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social, no que couber, das regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos da União;

(...)

IV - a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

No tocante ao regime previdenciário, é certo que a alteração que o artigo 2º, § 1º, II da LC 159/2017 prevê **depende de reforma constitucional estadual**. Nem mesmo o **Poder Constituinte derivado federal**, no âmbito reforma previdenciária dos servidores públicos federais, **foi tão longe para prever obrigação dessa natureza aos Estados**, prevendo na atual redação do art. 40, § 1º, III que aplicação nos Estados das regras aplicáveis à União dependeria de emenda às Constituições Estaduais.

Assim, não haveria de se cogitar espaço para ato normativo que trate do tema, mas apenas, no tocante a regime previdenciário, emenda à Constituição Estadual, sob pena violação ao disposto no art. 40 da CRFB/88.

No que concerna ao **regime jurídico dos servidores públicos**, é certo que a matéria também se **submete a reserva de lei**, como já se sustentou acima, e, no tocante às instituições autônomas, em especial a Defensoria Pública, **lei de iniciativa da Chefia Institucional respectiva**. Desse modo, a expressão “ato normativo” quando abranger a matéria reservada a lei em sentido formal deve ser declarada inconstitucional.



3.5) DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 15 DO DECRETO FEDERAL Nº 10.861/2021: REGULAMENTAÇÃO INDEVIDA DO TETO DE GASTOS DOS ESTADOS

3.5.1) DA EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR – CABIMENTO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

Inicialmente, em questão preliminar à tese a ser desenvolvida no presente tópico, é importante tratar da **possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade quanto ao disposto no dispositivo legal mencionado**. Como já esclarecido na inicial da ação direta, em diversos pontos, o Decreto Federal nº 10.681/2021 **extrapola a mera regulamentação** do disposto na LC nº 159/2017, inovando na ordem jurídica como regulamento autônomo. **O dispositivo mencionado é um desses casos**, pois vai além da previsão legal, criando restrições ao Estado não previstas na lei complementar federal. Para melhor compreensão, é necessário confrontar o disposto no art. 15 do Decreto Federal nº 10.681/2021 com o disposto no artigo 2º, § 1º, V da LC nº 159/2017, o qual ele supostamente viria a regulamentar. Para tanto, transcrevem-se os dispositivos sob análise:

LC 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. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

§ 1º Das leis ou atos referidos no caput deverá decorrer, observados os termos do regulamento, a implementação das seguintes medidas: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

(...)



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); [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

Decreto Federal nº 10.681/2021:

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.

Verifica-se, que o artigo acima transcrito, impugnado em seu parágrafo segundo pelo autor da ADI, excede em muito o texto legal do artigo 2º, § 1º, V da LC nº 159/2017. O parâmetro legal apenas determina o **plano de recuperação** estabelecerá regras e mecanismos de limitação do crescimento anual de despesas primárias ao IPCA. Mais detalhadamente, o que **quis o Legislador foi dizer que o plano de recuperação – e não um decreto federal** – estabelecerá normas para que esse teto de gastos a que se refere o inciso em questão fosse observado no Estado. Assim, deve haver espaço de normatividade na elaboração do plano, **por meio de lei estadual**, para que se possa regulamentar esse dispositivo.

No entanto, **o artigo 15 do Decreto Federal nº 10.861/2021 foi muito além do que previu a lei**, pois cria, quando o Legislador não o fez, prazo de vigência mínimo para o teto de gastos (inciso I) e regulamenta detalhes sobre a base de cálculo do teto de gastos (incisos III, §2º e §4º). As referidas obrigações **não encontram fundamento de validade** na Lei Complementar nº 159/2017 que, muito embora mencione o regulamento federal, guarda para o Estado o Poder de elaborar seu próprio plano por meio de lei estadual, conforme prevê o art. 2º, caput da LC nº 159/2017. O decreto impugnado, ao descer em minúcias sobre prazo e base de cálculo, **não deixa espaço para o Estado legislar sobre o tema**, senão como mera reprodução do regulamento editado pelo Poder Executivo Federal, de modo a evidenciar que o decreto não só se excede no exercício do poder regulamentar como o faz em rota de colisão com a própria lei regulamentada.



Desse modo, por extrapolar os limites do poder regulamentar, evidencia-se que a norma do decreto federal inova no ordenamento jurídico sem amparo na LC n° 159/2017, motivo pelo qual o controle de constitucionalidade é admissível. Nesse sentido, destaca-se o seguinte julgado:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 4.264/1995 DA BAHIA. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Cabe ação direta de inconstitucionalidade contra decreto autônomo. 2. Decreto do Governador da Bahia determinante aos secretários e dirigentes da Administração Pública direta de convocação para grevistas reassumirem seus cargos, instauração de processo administrativo disciplinar, desconto em folha de pagamento dos dias de greve e contratação temporária de servidores não contrariam os arts. 9º, 22, inc. I, e 37, incs. VII e IX, da Constituição da República. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. ADI 1335, Rel. Min. Carmem Lúcia, julgada em 13/06/2018

Portanto, torna-se cabível a análise das inconstitucionalidades que passa a alegar.

3.5.2) DA VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES VIOLAÇÃO E DA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE DIREITO FINANCEIRO

Como já se adiantou acima, o artigo 15 do Decreto Federal n° 10.861/21 suprimiu do Estado a possibilidade de legislar efetivamente sobre o teto de gastos imposto pelo art. 2º, § 1º, V da LC n° 159/2017. **Pouco ou nenhum espaço normativo a esse respeito resta ao Estado**, quando o Poder Executivo federal determina detalhes sobre o teto, inclusive base de cálculo e prazo de vigência, quando a lei não o fez.

Para melhor explicar o alegado, recorre-se ao já ocorrido. Como se sabe, o Estado do Rio de Janeiro já havia aderido anteriormente ao Regime de Recuperação Fiscal quando vigente a redação originária da LC n° 159/2017, que trazia em seu artigo 2º, § 4º, hoje revogado pela LC n° 178/2021, a seguinte redação:



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

Em que pese trate o revogado dispositivo de despesa obrigatória e não de despesas primárias, é certo que se trata de regra de todo semelhante à ora analisada, trazida no atual art. 2º, § 1º, V da LC nº 159/2017, com redação da LC nº 178/2021, pois introduz a mesma lógica de limites de gastos.

Ao regulamentar a redação original da LC nº 159/2017, o Decreto Federal nº 9.109/2017 se restringiu a prever o conceito do que se entendia por “despesa obrigatória”, no seu art. 3º, §6º, em efetivo exercício da função regulamentar, conforme se confere:

§ 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.

Assim, **coube ao Estado do Rio de Janeiro, na vigência do ora chamado “antigo regime”, em oposição ao “novo regime” instituído pelas regras da LC nº 178/2021, regular a limitação de despesa obrigatória**, o que foi feito pela LC Estadual nº 176/2017, em especial em seus artigos 1º e 6º, que se transcreve:

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.

§ 2º Se a variação resultante da aplicação do inciso II, do parágrafo anterior for negativa, serão repetidos os limites do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária.

(...)

Art. 6º Esta Lei terá vigência durante três exercícios financeiros consecutivos, a contar de 2018, admitida uma única prorrogação por igual período.

Parágrafo único. A prorrogação prevista no caput deste artigo será instituída por ato do chefe do Poder Executivo.

Da mera leitura da antiga sistemática, em que houve efetivo respeito à limitação dos poderes do Executivo Federal de regulamentar a lei, evidencia-se de forma bastante clara como o Decreto Federal nº 10.861/2021 foi além do que poderia, **impondo obrigações que deveriam ser debatidas no âmbito do Poder Legislativo do Estado** que optasse por aderir ao regime.

No artigo 15, § 2º do decreto em tela, para além de introduzir a conceituação de despesa primária trazida na lei, o decreto **já prevê regra de que a finalidade da definição é a estipulação da base de cálculo para fins de verificar o cumprimento do teto de gastos previstos na LC nº 159/2017**. Ou seja, de forma escamoteada, o decreto



estaria **suprimindo do Estado** que adere o regime a **faculdade de estipular a base de cálculo da limitação do crescimento de despesa**, a exemplo do que fez o Estado do Rio de Janeiro em 2017.

Essa supressão representa, a um só tempo, **duas violações** do texto constitucional. Inicialmente, tem-se um **ato do Poder Executivo, em tese, suprimindo a possibilidade de o Legislativo exercer sua função precípua de editar leis** que com o regulamento colidam. Nesse ponto, evidencia-se violação indevida ao princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da CRFB/88. A própria lei regulamentada diz que caberá a outra lei – do Estado aderente ao Regime – implementar as medidas previstas no art. 2º da LC nº 159/2017, dentre elas o limite de despesas primárias.

Esse desequilíbrio entre Poderes constituídos também se reproduz em uma **desproporção indevida entre poderes da União e do Estado**, em franca **violação da repartição de competências legislativas previstas no artigo 24, I da CRFB/88**. Como se verifica o disposto no artigo 24, § 1º e §2º do texto constitucional, nas matérias de competência legislativa concorrente, como é o caso do Direito Financeiro, à **União compete a edição de normas gerais**, sendo certo que nesse exercício de regulação geral **não pode a União excluir a competência suplementar dos Estados** de também legislar sobre o tema. Nesse ponto, convém rememorar que no julgamento da ADI 6442 o plenário desta Egrégia Corte classificou como norma de Direito Financeiro a LC nº 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, com sistemática fiscal comparável à estabelecida pela LC nº 159/2017 para o Regime de Recuperação Fiscal, de modo a sustentar a classificação ora proposta quanto à natureza legal da norma impugnada.

Assumida a referida premissa, **a supressão da competência do Estado de legislar de forma suplementar sobre o teto de gasto na vigência do regime de recuperação fiscal foi o que ocorreu**. Não resta ao Poder Legislativo do Estado **nenhum exercício normativo**, senão a mera reprodução do art. 15 do Decreto Federal impugnado, a se evidenciar o esvaziamento tanto do papel do Poder Legislativo como do espaço de atuação do Estado, que a própria lei regulamentada visava resguardar.



Assim, deve-se acolher a alegação do autor da presente ação direta e **declarar a inconstitucionalidade do previsto no artigo 15, §2º do Decreto Federal nº 10.861/2021**, por violação ao disposto no art. 2º e no art. 24, I da CRFB/88.

No entanto, é impossível se declarar a inconstitucionalidade alegada sem reconhecer, por decorrência lógica, a igual inconstitucionalidade pelo menos do previsto no art. 15, incisos I e III e parágrafo 4º do mesmo decreto.

Se o Supremo Tribunal Federal reconhecer a tese alegada de que o Decreto é inválido por limitar o Estado, impondo a ele base de cálculo para a limitação de gastos não previsto na lei, é forçoso reconhecer que **é igualmente inconstitucional outros dispositivos do mesmo artigo** que também estipulam regras sobre a indevidamente fixada base de cálculo.

Nesse sentido, ao prever no **inciso III do artigo 15** do aludido decreto, que a regra estadual **tem que** definir “o exercício anterior ao pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal como base de cálculo da limitação” e, ao estipular **o §4º do mesmo dispositivo uma exceção o próprio inciso III**, ao estabelecer que, no caso do Estado que requeira o ingresso no regime em 2021, o exercício de referência pode variar de 2017 a 2021, **tem-se igual invasão do direito de legislar do Estado**, contra o que se insurge com acerto a Assembleia Legislativa do Estado, por meio da sua Mesa Diretora, na propositura da presente ADI.

Outrossim, carecia de **sentido lógico** reconhecer a nulidade dos referidos dispositivos sem que **igualmente se reconheça a inconstitucionalidade do disposto no art. 15, I do Decreto**, que fixa, quando a lei regulamentada não o fez, prazo mínimo de vigência de **três exercícios financeiros** para o teto de gastos em questão. Pelos mesmos argumentos e parâmetros constitucionais, o referido dispositivo **precisa ter sua inconstitucionalidade declarada**.

Assim, os referidos dispositivos seriam **logicamente afetados** pela declaração de inconstitucionalidade do art. 15, § 2º do Decreto nº 10.681/2021. Portanto, é não só cabível como necessária a **declaração de inconstitucionalidade por arrastamento** das



normas previstas no mesmo artigo 15 acima mencionadas, em que pese o autor só tenha de forma direta impugnado o parágrafo 2º do referido artigo.

Sustenta-se a necessidade de se estender a declaração de inconstitucionalidade com base no entendimento doutrinário pacificado que assim admite, do qual citamos como exemplo a obra “O controle de constitucionalidade no direito brasileiro”, de autoria do Exmo. Min. Luis Roberto Barroso:

*A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desenvolveu, igualmente, o conceito de **inconstitucionalidade por arrastamento**. A expressão designa a hipótese de **declaração de inconstitucionalidade, em ação direta, de dispositivos que não foram impugnados no pedido original, mas que são logicamente afetados pela decisão que venha a ser proferida**. É o que ocorre, por exemplo, em relação à norma que tenha teor análogo à que foi objeto da ação ou que venha a se tornar inaplicável em razão do acolhimento do pedido formulado.*

Trata-se, ainda, de possibilidade admitida pacificamente pela jurisprudência desta Egrégia Corte:

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Proibição da venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Distribuição de competências. Procedência em parte. 1. Lei estadual 12.636/2007 de São Paulo, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que proíbe a venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88). Possibilidade. 2. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º, CF/1988). Superveniência da Lei federal 12.664/2012 que dispõe sobre a comercialização de vestuários, distintivos e insígnias em âmbito nacional, em estabelecimentos credenciados. Suspensão da eficácia dos art. 1º, 2º e 5º da Lei estadual nº 12.636/2007. **3. Lei estadual que prevê a obrigação de**



identificação do usuário no fardamento, o fornecimento gratuito dos uniformes e a fiscalização do cumprimento da Lei à Secretaria Estadual. Vício de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, 4º e 6º da Lei estadual, por violarem o art. 84, inc. VI, a, e o art. 61, §1º, inc. II, e, ambos da CF/88. Inconstitucionalidade, por arrastamento, dos art. 7º, 8º e 9º da Lei estadual. 4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: “Padece de **inconstitucionalidade** formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal). – ADI 3981 – Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 15/04/2020.

Ementa: **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 14 E 15 DA LEI COMPLEMENTAR 323/2006 DO ESTADO DE SANTA CATARINA.** FORMA DE PROVIMENTO DERIVADO DE CARGO PÚBLICO QUE POSSIBILITA A INVESTIDURA DE SERVIDOR PÚBLICO EM CARGO COM ATRIBUIÇÕES E NÍVEIS DE ESCOLARIDADE E DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DIVERSAS DO CARGO ORIGINALMENTE OCUPADO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO DO INCISO III DO ARTIGO 5º DA REFERIDA LEI ESTADUAL.** PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO QUANTO AOS DEMAIS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS, JÁ REVOGADOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A Constituição Federal veda, em seu artigo 37, II, o provimento derivado de cargo público que possibilite a investidura de servidor público em cargo com atribuições e níveis de escolaridade e de formação profissional diversos do cargo originalmente ocupado. Hipótese que exige provimento originário, consubstanciado na nomeação de pessoas previamente aprovadas em concurso público destinado ao provimento dos novos cargos. Precedentes: ADI 3.221, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/8/2018; ADI 917, rel. min. Marco Aurélio, Plenário, DJe de 30/10/2014; ADI 3.341, rel. min.



Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 1º/7/2014; ADI 388, rel. min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 19/10/2007. 2. In casu, os artigos 14 e 15 da Lei Complementar 323/2006 do Estado de Santa Catarina, ao permitirem a passagem de servidores de uma competência para o nível e referência iniciais de competência superior ou de uma competência para outra competência, tendo como critério a obtenção das formações profissionais exigidas, criaram forma de provimento derivado de cargo público vedada.

3. Inconstitucionalidade, por arrastamento, do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar 323/2006 do Estado de Santa Catarina, que dispõe ser possível a progressão funcional por nível de formação, disciplinada nos dispositivos ora tidos por inconstitucionais.

4. Prejudicialidade da ação quanto aos demais dispositivos impugnados, já revogados, por perda superveniente de objeto. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 14 e 15 da Lei Complementar 323/2006 do Estado – ADI 3966, Rel. Min. Luiz Fux, julgada em 23/08/2019.

Com base na jurisprudência já pacificada nesta Egrégia Corte sobre a possibilidade de, por decorrência lógica, se arrastar a declaração de inconstitucionalidade a outros dispositivos não expressamente impugnados, **sugere a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro que tal técnica deva ser empregada no caso em tela**, para não só se declarar, como requerido, a inconstitucionalidade do disposto no art. 15, § 2º do Decreto nº 10.681/2021, como também **para se declarar, por arrastamento, a inconstitucionalidade do previsto no inciso I, III e parágrafo 4º do mesmo artigo.**

3.5.3) DA VIOLAÇÃO AO FEDERALISMO COOPERATIVO E RISCO À CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

Ainda nesse ponto, qual seja, a inconstitucionalidade do artigo 15 do Decreto nº 10.681/2021, é forçoso ressaltar que a previsão pelo Poder Executivo federal, de antemão, da base de cálculo e da prolongada extensão do teto de gastos pelo mínimo de três exercícios financeiros, representa engessamento que viola ainda **o federalismo**



cooperativo e representa um considerável **risco à continuidade dos serviços públicos essenciais**.

Os serviços públicos, sobretudo os essenciais, **não podem ter seus gastos submetidos a limitação rígida** ao ponto de **não se ter recursos suficientes para a manutenção do atendimento básico à população**. A possibilidade de o Estado, que presta diretamente esses serviços, regulamentar, de acordo com sua realidade local, detalhes sobre como atingirá a meta de limitação das despesas primárias ao IPCA, justifica-se, inclusive, para possibilitar algum grau de maleabilidade para que se possa **manter as medidas de austeridade impostas pelo Regime, sem que isso inviabilize o funcionamento do próprio Estado**.

Com a crise sanitária e econômica decorrente da pandemia da COVID-19, evidenciou-se sobremaneira a importância dos serviços públicos para a garantia do mínimo essencial, não só na mais evidente área de saúde pública, como também na assistência social e **assistência jurídica** que veem suas **demandas crescer exponencialmente e proporcionalmente ao lamentável empobrecimento da população fluminense**.

Assim, **limitar de forma excessivamente rígida** as despesas primárias no tocante aos serviços públicos essenciais não afeta só o servidor público, mas **principalmente a população vulnerável que depende dos serviços públicos essenciais**, que correm riscos de **fechar ou reduzir de forma significativa** sua capacidade de atendimento ao público, não acompanhando as necessidades do crescimento e empobrecimento da população.

Essa consequência que se antevê como previsível das medidas excessivamente rigorosas impostas, ao lugar de preservar o Estado e a saúde das finanças públicas, **arrisca torná-lo inútil a servir ao povo**, o que é própria justificação e a razão de ser do Estado.

Portanto, a **normatização proposta no decreto**, ao desconsiderar especificidades das diversas realidades locais, **violaria o princípio da continuidade dos serviços públicos**, bem como **coloca em risco a dignidade humana de todos os**



usuários dos serviços públicos essenciais que podem – e provavelmente irão – deixar de ser atendidos pela impossibilidade de o Estado se manter com regras excessivamente rígidas e engessadas, quando outras medidas menos gravosas poderiam ser tomadas para o reequilíbrio das contas públicas.

As dívidas do Estado com a União não podem ser argumento para inviabilizar o Estado de prestar serviços essenciais a quem deles precisa, sob pena de restar violado o princípio do federalismo cooperativo, já reconhecido por esta Egrégia Corte:

“Por outro lado, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração”. A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a conseqüente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). As regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei



13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020, observando-se, de “maneira explícita”, como bem ressaltado pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, ao conceder medida acauteladora na ADI 6341, “no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”. – Voto do Min. Alexandre de Moraes na ADPF 672

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.979/2020, QUE DISPÕE SOBRE MEDIDAS PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA CUIDAR DA SAÚDE. ARTS. 23, II, E 196 DA CF. FEDERALISMO COOPERATIVO. REQUISICÃO ADMINISTRATIVA VOLTADA PARA O CONFRONTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PRELIMINAR DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. INDISPENSABILIDADE, TODAVIA, DO PRÉVIO SOPESAMENTO DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES SOBRE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. MEDIDA QUE, ADEMAIS, DEVE OBSERVAR OS CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. FIXAÇÃO DE NOVOS REQUISITOS PARA A REQUISICÃO PELO JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE EM FACE DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. I - A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). II – Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional. III - O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica



decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus. (...) XII - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (grifou-se). – ADI 6362, de Relatoria do Min Lewandowski

Igualmente, ao apreciar o pedido do Estado do Rio de Janeiro de manutenção no regime de recuperação fiscal formulado por meio da ACO 3457 TP/RJ, o Ministro Dias Toffoli expressamente reconheceu que a peculiaridade do momento vivido pelo Brasil e, em especial pelo Estado do Rio de Janeiro, demanda a cooperação ora sustentada:

*“Tenho que o atual cenário da economia nacional necessita de um esforço ainda maior entre os entes da federação. Nunca esteve tão em voga o chamado **“federalismo cooperativo”**, e, sendo a União a competente para regulamentar os dispositivos trazidos pela Lei Complementar nº 178/21, não deve se esquivar de cumprir seu papel no intuito de que os planos e programas de recuperação oferecidos aos entes estatais **sejam efetivos e possíveis**, evitando assim, o colapso dos estados da federação”*. (grifou-se).

Sobre o tema, nos explica Paulo José Leite Farias⁴:

“Assim, o federalismo cooperativo, que se materializa na repartição de competências verticais, fundamenta-se no fato de os entes parciais (governo central, governos regionais e governo local) terem o objetivo de desempenhar tarefa estatal a benefício dos cidadãos; a necessidade de cooperação e coordenação surge, por conseguinte, como conditio sine qua non para a efetiva realização das atividades públicas. Assim, o governo federal, os governos estaduais, o governo distrital e os governos municipais devem procurar coordenar as políticas, visando à correta administração das diferentes, mas interdependentes, tarefas estatais. (...) . Do mesmo modo, Bothe (1995, p. 4-10, grifo nosso) aponta como pontos altos do federalismo: a) ser um meio de preservar a diversidade; b) possibilitar a proteção de

⁴ Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental - Avanços da Lei Complementar no 140/2012 na proteção do meio ambiente, in Revista de Informação Legislativa, Ano 51 Número 203 jul./set. 2014.



minorias; c) consagrar o princípio da subsidiariedade; d) ser um meio para assegurar a liberdade; e) promover a democracia; e f) possibilitar um ordenamento estatal mais eficiente, uma vez que a resolução de problemas ocorre de forma mais eficiente em unidades menores". (grifou-se).

Das lições emanadas dos julgados do STF e da doutrina, cabe a fazer uma pergunta direta: a Lei Complementar n° 159/2017, com redação da Lei Complementar n° 178/20221 e o Decreto 10.681/2021 **promovem o Federalismo Cooperativo ou o ferem de morte?**

Não será difícil concluir que **o regime tal qual previsto na atual redação Lei Complementar n°159/2017 e regulamentado pelo Decreto Federal n° 10.681/2021, viola o disposto no artigo 23, parágrafo único da CRFB/88, que consagra o federalismo cooperativo.** Ao impor tais medidas, ao contrário de representar o apoio mútuo entre os entes, colocam a União em posição de determinar a forma pela qual o estado deve agir para equilibrar suas finanças, condicionando seu apoio para tanto a cláusulas previamente engessadas e estipuladas e colocando em risco a própria continuidade do Estado para servir a população em geral, sobretudo aquelas camadas mais vulneráveis que mais dependem dos serviços públicos essenciais.

É nesse sentido e com essa perspectiva que **se coloca a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro à disposição para contribuir para o debate democrático** acerca da matéria posta a julgamento.

4) DA CONCLUSÃO

Emérito Ministro Relator, no escopo de contribuição para melhor interpretação constitucional e eficácia da norma, nesse sentido de diálogo aberto com o STF, **aguardamos a admissibilidade da Defensoria Pública do Rio de Janeiro como *amicus curiae***, determinando-se sua intimação para todos os atos do processo e realização de sustentação oral, bem como eventual aditamento, pareceres, nota técnica, dados ou informações sobre o debate da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados da LC n° 159/2017, da LC n° 101/00 e do Decreto Federal n° 10.681/2021.



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Outrossim, sugere seja designada audiência pública para democratizar o debate sobre a matéria.

POR FIM, solicitamos que eventuais intimações sejam enviadas para Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, ao Núcleo Estratégico, localizado em Brasília-DF, SAFS Quadra 2, Lote 2, Bloco B, sala 108 - Ed. Via Office - CEP 70070-600, telefone (61) 3326-7317.

Rio de Janeiro, 21 de junho de 2021.

Rodrigo Baptista Pacheco

Defensor Público-Geral

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Marina Löwenkron

Assessora Jurídica e de Assuntos Institucionais

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro