

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.930 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS -  
AMB E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : ALBERTO PAVIE RIBEIRO  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL

**DECISÃO:**

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. CONCURSO PÚBLICO. FUNDOS PÚBLICOS ESPECIAIS.

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, contra: (i) os arts. 18, § 3º e 20, § 7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, incluídos pela Lei Complementar nº 178/2021; (ii) os arts. 2º, § 1º, V e VII; 3º, § 4º; 7º-C, § 3º; 8º, IV, V e § 3º, II, todos da Lei Complementar nº 159/2017, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021; (iii) arts. 1º, § 8º e 3º, § 2º, da Lei Complementar nº 178/2021; e o art. 15, *caput* e parágrafos, do Decreto nº 10.681/2021.

2. Plausibilidade parcial do direito postulado, quanto a dois pontos: (i) exigência de autorização, no Plano de Recuperação Fiscal, para reposição de vacâncias de cargos públicos; e (ii)

**ADI 6930 MC / DF**

submissão de fundos públicos especiais ao teto de gastos.

3. A submissão de reposição de vacâncias de cargos públicos à autorização no Plano de Recuperação Fiscal, ato administrativo complexo que demanda anuência de diversos órgãos federais, além de aprovação final do Presidente da República, afronta, em juízo preliminar, a autonomia dos Estados e Municípios e o princípio da proporcionalidade na vertente da proibição do excesso. Além disso, interfere diretamente na continuidade administrativa dos serviços públicos estaduais e municipais.

4. A vinculação dos fundos públicos especiais ao teto de gastos previsto no art. 2º, § 4º, da LC nº 159/2017, com redação conferida pela LC nº 178/2021, parece produzir um contrassenso: recursos públicos com destinação específica, que poderiam ser empregados na melhoria de serviços públicos essenciais à população, ficarão paralisados. Essa exegese, em linha de princípio, ofende o princípio da eficiência e não passa pelo teste de adequação do princípio da proporcionalidade, já que o meio utilizado pelo legislador – emprego do limite de gastos aos fundos especiais – não atinge o objetivo pretendido de contribuir ou de fomentar a responsabilidade fiscal dos entes subnacionais.

**ADI 6930 MC / DF**

5. Perigo na demora, sob dois aspectos: (i) a proibição de reposição de vacâncias gera risco à continuidade dos serviços públicos estaduais e municipais; e (ii) a vinculação dos fundos públicos dos entes subnacionais ao teto de gastos resultará na impossibilidade de utilização de recursos públicos escassos, que poderiam ser destinados à melhoria dos serviços públicos locais.

6. Cautelar parcialmente deferida para conferir interpretação conforme a Constituição (i) ao art. 8º, IV e V, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, para autorizar a reposição de cargos vagos pelos entes federados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal instituído por aquele diploma normativo; e (ii) ao art. 2º, § 4º, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, de modo a excluir do teto de gastos os investimentos executados com recursos afetados a fundos públicos especiais.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP contra: (i) os arts. 18, § 3º e 20, § 7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, incluídos pela Lei Complementar nº 178/2021; (ii) os arts. 2º, § 1º, V e VII; 3º, § 4º; 7º-C, § 3º; 8º, IV, V e § 3º, II, todos da Lei Complementar nº 159/2017, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021; (iii) arts. 1º, § 8º e 3º, § 2º, da Lei Complementar nº 178/2021; e o art. 15, caput e parágrafos, do

**ADI 6930 MC / DF**

Decreto nº 10.681/2021. Eis o teor dos dispositivos legais e infralegais impugnados:

**Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)**

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

(...)

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

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.

**Lei Complementar nº 159/2017, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021**

“Art. 2º O Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime

**ADI 6930 MC / DF**

de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

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

(...)

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);

(...)

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

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-C. Enquanto perdurar a inadimplência com as obrigações previstas no art. 7º-B, fica vedada a:

(...)

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

**ADI 6930 MC / DF**

art. 9º-A.

Art. 8º. São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

(...)

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

a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa;

b) contratação temporária; e

c) (VETADO);

V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea c do inciso IV;

(...)

§ 3º A compensação prevista no inciso I do § 2º deste artigo, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, se dará por ações:

(...)

II - adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública”.

**Lei Complementar nº 178/2021**

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

(...)

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

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

**ADI 6930 MC / DF**

respectivas capacidades de pagamento.

(...)

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

**Decreto nº 10.681/2021**

“Art. 15. O disposto no inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar n 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:

(...)

§ 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”.

**ADI 6930 MC / DF**

2. Na perspectiva das autoras, esse conjunto normativo restritivo de regras administrativas e financeiras, conquanto proporcione aos entes federativos mecanismos de reequacionamento de seus passivos e de seus fluxos de pagamentos, violou, em alguns aspectos, o princípio federativo, a autonomia do Poder Judiciário, o direito fundamental do acesso à justiça e os princípios constitucionais da separação de Poderes, da eficiência, da proporcionalidade e da continuidade administrativa, além de outros preceitos constitucionais descritos na inicial, de modo a inviabilizar o regular funcionamento do Poder Judiciário e do Ministério Público dos Estados.

3. Assim, requerem a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia dos dispositivos questionados até o final do julgamento da ação e, no mérito, a procedência integral dos pedidos.

4. Ante a presença dos requisitos legais, adotei o rito previsto no art. 10 da Lei nº 9.868/1999 e solicitei informações à Presidência da República, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados. Em seguida, abri vista dos autos, sucessivamente, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

5. A Presidência da República, por meio da Mensagem nº 426/2021, encaminhou informações e defendeu, preliminarmente, o não conhecimento desta ação, por: (i) ilegitimidade ativa das autoras, tendo em vista a ausência de estreita relação entre os dispositivos impugnados e os seus objetivos institucionais; e (ii) inadequação da via eleita quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 15, *caput* e parágrafos, do Decreto nº 10.681/2021. No mérito, sustentou que os fundamentos jurídicos deduzidos na inicial evidenciam o descabimento do pedido cautelar, estando os dispositivos impugnados em plena sintonia com o disposto na Constituição Federal.



**ADI 6930 MC / DF**

6. O Senado Federal apresentou informações e salientou que o Regime de Recuperação Fiscal é orientado “pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade” entre os Poderes e órgãos da Administração Pública. Aduziu, ainda, há claro alinhamento entre o relevante auxílio financeiro prestado pela União e a adoção de medidas fiscais eficazes de reequilíbrio fiscal aplicado de maneira isonômica aos entes subnacionais. Por fim, a Casa Legislativa apontou a ausência dos requisitos legais para concessão de medida cautelar e, no mérito, pleiteou a improcedência dos pedidos.

7. A Advocacia-Geral da União juntou manifestação aos autos pelo não conhecimento da ação direta e, quanto ao pedido cautelar, pelo seu indeferimento, em parecer assim ementado:

Financeiro. Artigo 20, § 7º, da Lei Complementar nº 101/2000. Artigo 18, § 3º, da Lei Complementar nº 101/200. Artigo 8º, incisos IV e V, da Lei Complementar nº 159/2017. Artigos 1º, § 8º; e 3º, § 2º, da Lei Complementar nº 178/2021, e artigo 3º, § 4º, da Lei Complementar nº 159/2017. Artigo 2º, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 159/2017 e artigo 15, *caput* e parágrafos, do Decreto nº 10.681/2021. Artigo 2º, § 1º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159/2017. Artigo 8º, § 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 159/2017. Artigo 7º-C, § 3º, da Lei Complementar nº 159/2017. Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Alegação de afronta aos artigos 2º; 5º, inciso XXXV e LIV; 18; 37, *caput*, inciso VII e § 6º; e 99, *caput*, da Carta de 1988. Preliminares. Ilegitimidade ativa das requerentes. Natureza meramente regulamentar do Decreto nº 10.681/2021. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. Os dispositivos impugnados exigem dos entes federados, em contrapartida à redução extraordinária das prestações de dívidas e outras benesses

ADI 6930 MC / DF

previstas na legislação em vigor, a apresentação de Plano de Recuperação, que deve conter diversas medidas aptas a promover seu reequilíbrio fiscal. A adesão ao Regime de Recuperação Fiscal é decisão política discricionária, a qual deve ser tomada no âmbito da autonomia de cada unidade federada. Inexistência de violação aos preceitos constitucionais suscitados. Ausência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.

8. É o relatório. Passo a decidir o pedido cautelar.

9. Como tenho afirmado reiteradamente nos últimos anos, responsabilidade fiscal não tem ideologia; responsabilidade fiscal não é nem de direita e nem de esquerda, não é nem monetarista, nem é estruturalista; é apenas um pressuposto das economias saudáveis. O descontrole fiscal a que chegamos sempre traz recessão, desemprego, inflação, desinvestimento e juros altos. Os mais penalizados, por óbvio, são os mais pobres. A irresponsabilidade fiscal é, sem dúvida, uma das maiores causas da assombrosa desigualdade social brasileira. Afinal, se o Estado vive para custear sua própria máquina e os encargos da sua dívida, não sobra dinheiro para investimento em políticas públicas como saúde, educação e assistência social, indispensáveis à redução da pobreza.

10. Parto, portanto, da premissa de que a responsabilidade fiscal é um dos pilares da democracia brasileira e de que a adoção de regras fiscais sérias é essencial ao desenvolvimento sustentável do país. Sem embargo, em que pese a importância de várias normas impugnadas nesta ADI, a plausibilidade do direito alegado está demonstrada em, ao menos, dois aspectos, a saber: a submissão da reposição de vacâncias de cargos públicos à autorização no Plano de Recuperação Fiscal e a aplicação da regra do teto de gastos aos fundos públicos especiais.

**ADI 6930 MC / DF**

11. A LC nº 159/2017, com as alterações promovidas pela LC nº 178/2021, faculta a admissão ou a contratação de pessoal apenas nas seguintes hipóteses: (i) reposição de cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa (art. 8º, IV, *a*); (ii) contratação temporária (art. 8º, IV, *b*); e (iii) ressalvas ou compensações expressamente previstas no Plano de Recuperação Fiscal em vigor (art. 8º, § 2º). As autoras contestam, na inicial, a proibição de reposição até mesmo de vacâncias. Aduzem que essa vedação teria violado os princípios da proporcionalidade, da separação dos Poderes, da autonomia do Poder Judiciário e do Ministério Público, do pacto federativo, da continuidade administrativa, da eficiência, bem como do acesso à justiça. Asseveram, nesse sentido, que o suprimento da carência de pessoal do Judiciário ou do Ministério Público ficaria ao alvedrio de órgão do Poder Executivo federal. Isso seria, a seu ver, devastador para a prestação jurisdicional e para a atuação do Ministério Público.

12. O tema é, de fato, sensível. Parece inquestionável que o legislador nacional pode, em regra, limitar a admissão de pessoal por entes federados em recuperação fiscal, visto que um dos problemas crônicos da federação brasileira consiste no controle das despesas públicas com pessoal. A grande questão é saber em que medida a União pode impor limitações dessa natureza, especialmente diante da intangibilidade do pacto federativo e da necessária harmonia das relações políticas entre os entes estatais brasileiros (v. ACO 2.661, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 13.05.2015).

13. A submissão da reposição de vacâncias à autorização no Plano de Recuperação Fiscal, ato administrativo complexo que demanda anuência do Ministro de Estado de Economia, pareceres prévios da Secretaria do Tesouro Nacional, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, além de autorização final do Presidente da República (arts. 4º-A e 5º, da LC nº 159/2021, com a redação conferida pela LC nº 178/2021), parece

**ADI 6930 MC / DF**

afrontar, em juízo preliminar, a autonomia dos Estados e Municípios e o princípio da proporcionalidade na vertente da proibição do excesso, além de interferir diretamente na continuidade administrativa dos serviços públicos estaduais e municipais.

14. A organização político-administrativa do República brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 18, CF/1988), sendo a forma federativa de Estado cláusula pétrea na ordem constitucional de 1988. O traço marcante de uma federação é a autonomia dos entes políticos que a compõem. E autonomia, por definição, é a antítese de subordinação.

15. A vinculação do preenchimento até mesmo de cargos vacantes à autorização prévia de órgãos federais afronta, em linha de princípio, a autonomia dos Estados e Municípios. Não se trata, aqui, de criação de novos cargos públicos. Cuida-se, exclusivamente, de nomear novos servidores para cargos vagos, com vistas à continuidade dos serviços públicos estaduais e municipais. Restaria muito pouco da autonomia de Estados, do Distrito Federal e Municípios se não pudessem sequer admitir pessoal para manter seus quadros estáveis quando aderissem ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela LC nº 159/2017.

16. A execução de um plano de austeridade fiscal deve assegurar a continuidade administrativa dos entes anuentes e impedir a precariedade dos serviços públicos. Como destacado em decisão do eminente Min. Luiz Fux, na ACO 2.981, “a continuidade administrativa é princípio constitucional implícito ao art. 37, VII e § 6º, da Carta Magna, os quais asseguram a permanência dos serviços do Estado mesmo em caso de greves severas”. Naquela ocasião, Sua Excelência ressaltou, ainda, que o cidadão, já onerado com carga tributária elevada, não pode ser penalizado com “a completa falência dos serviços de que necessita”. E, de fato, limitar até mesmo o provimento de cargos vacantes em serviços

**ADI 6930 MC / DF**

públicos como saúde, educação, segurança pública, assistência social, funções essenciais à Justiça e outros, atingirá precisamente a parcela da população que mais depende desses serviços: os mais pobres.

17. Além disso, a regulamentação ora impugnada parece não atender ao princípio da proporcionalidade, em sua vertente de proibição do excesso. Uma lei será inconstitucional, por violar esse princípio, quando houver outras medidas legislativas menos lesivas ao alcance de suas finalidades. A vedação, pela LC nº 178/2021, da reposição de cargos vagos pelos Estados e Municípios em recuperação fiscal tem como propósito controlar os gastos públicos com pessoal. Sem embargo, a nova regulação da matéria incrementou, em vários pontos, o teto de gastos com pessoal. Ademais, a LC nº 159/2017 veda (i) a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa (art. 8º, II); (ii) a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa (art. 8º, III); e (iii) a realização de concurso público (art. 8º, V). Nessa conjuntura, impedir, como regra geral, a renovação de cargos vagos viola o princípio da proporcionalidade e configura excesso no exercício do poder de conformação legislativa.

18. Ademais, no que tange especificamente ao Poder Judiciário e ao Ministério Público estaduais, a proibição abstrata de reposição de cargos vagos, por ato normativo federal, também parece afrontar o princípio da separação de Poderes e a autonomia da magistratura e do Ministério Público, porquanto impossibilita, em absoluto, a renovação de cargos essenciais ao desempenho independente de suas relevantes funções constitucionais.

19. Por fim, um importante alerta: a possibilidade de reposição de vacâncias não significa autorização automática à admissão de pessoal pelos órgãos e entidades dos Estados e Municípios que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal. Não há direito adquirido ao preenchimento integral do plano de cargos de eventual carreira pública.

**ADI 6930 MC / DF**

Por conseguinte, a realização de concurso público e o provimento de cargos públicos dependerão do preenchimento dos requisitos legais usuais: autorização da autoridade estadual ou municipal competente, avaliação das prioridades do ente político e existência de viabilidade orçamentária na admissão, tendo como norte a continuidade dos serviços públicos essenciais.

20. As autoras impugnam, ainda, a amplitude do teto de gastos previsto no art. 2º, § 4º, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021. Essa previsão engloba, sem dúvida, os fundos públicos. Nos termos do art. 71 da Lei nº 4.320/1964, “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. A criação de fundos especiais excepciona a gestão financeira e orçamentária centralizada, constituindo afetações de recursos a determinadas finalidades públicas[1].

21. Nesse ponto, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro informa que o seu Fundo Especial arca com todos os gastos correntes do órgão e possui vultosos recursos para investimento na melhoria do Poder Judiciário (eDoc 55). Essa realidade se repete em outros fundos da mesma natureza, espalhados pelos três entes da Federação. Ocorre que aplicar acriticamente o teto de gastos aos fundos especiais, ao menos em cognição sumária, parece produzir um contrassenso: recursos públicos com destinação específica, que poderiam ser investidos na melhoria de serviços públicos essenciais à população, ficarão paralisados.

22. A regra do teto de gastos, nessa interpretação elástica, teria somente consequências negativas. Os recursos destinados aos fundos não retornariam ao caixa único do Tesouro, por expressa vedação legal, e nem poderiam ser empregados em investimentos públicos. Essa exegese, em linha de princípio, ofende o princípio da eficiência e não passa sequer

**ADI 6930 MC / DF**

pelo teste de adequação do princípio da proporcionalidade, já que o meio utilizado pelo legislador – aplicação do limite de gastos aos fundos especiais – não atinge o objetivo pretendido de contribuir ou de fomentar a responsabilidade fiscal dos entes subnacionais. Em rigor, essa amplitude do teto de gastos desnaturaria a essência dos fundos públicos, sem extingui-los.

23. Assim, em análise preliminar, deve ser acrescentada, às exceções ao teto de gastos previstas no art. 2º, § 4º, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, a possibilidade de os recursos afetados a fundos públicos especiais serem utilizados independentemente do teto de gastos, desde que tais verbas públicas não sejam vinculadas ao pagamento de despesas obrigatórias, especialmente aquelas relacionadas ao custeio de pessoal.

24. O perigo na demora, no caso, é inequívoco, uma vez que: (i) a proibição de reposição de vacâncias em cargos públicos, em alguns casos, compromete a prestação de serviços públicos essenciais à coletividade; e (ii) a retenção, pela aplicação do teto de gastos, de recursos afetados aos fundos especiais impedirá a execução de investimentos em melhorias efetivas nos respectivos serviços públicos, sem fomentar a responsabilidade fiscal dos entes subnacionais, já que as verbas públicas não retornarão ao caixa único do Tesouro por expressa vedação legal.

25. Diante do exposto, defiro a cautelar para conferir interpretação conforme a Constituição (i) ao art. 8º, IV e V, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, para autorizar a reposição de cargos vagos pelos entes federados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal instituído por aquele diploma normativo; e (ii) ao art. 2º, § 4º, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, de modo a excluir do teto de gastos os investimentos executados com recursos afetados a fundos públicos especiais.

**ADI 6930 MC / DF**

26. Submeta-se esta decisão de imediato a referendo no Plenário Virtual.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 26 de novembro de 2021.

**Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO**

Relator

[1] Weder de Oliveira, *Curso de Responsabilidade Fiscal*, Vol. I, 2015, p. 198.