

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ESCOLA INSTITUCIONAL DO CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO
FUNCIONAL (CEAF)

ALLAN VINÍCIUS VIEIRA ARAÚJO

INFLUÊNCIAS SOBRE O PODER DE PAUTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:
ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2.238

BELO HORIZONTE

2021

ALLAN VINÍCIUS VIEIRA ARAÚJO

INFLUÊNCIAS SOBRE O PODER DE PAUTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:
ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2.238

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Pós-Graduação em Divisão de Poderes, Judicialização e Ministério Público da Escola Institucional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de especialista.

Orientador: Cláudio Gonçalves Couto

BELO HORIZONTE

2021

“Tudo o que temos que decidir é o que fazer
com o tempo que nos é dado.”

J. R. R. Tolkien

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa foi elaborado com o propósito de identificar se e, eventualmente, quais agentes do cenário político nacional internos ou externos ao Poder Judiciário interferiram na deflagração do poder de pauta do Supremo Tribunal Federal no âmbito da tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238, ajuizada em face de dispositivos da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, em relação aos seus principais pontos de discussão, destacando-se as eventuais consequências da manifestação dos interesses desses agentes no desenvolvimento do iter processual e na definição do momento concernente à prática dos atos processuais de maior relevância. Para tanto, inicialmente, far-se-á uma breve revisão de literatura sobre as teorias que envolvem o poder de pauta do Poder Judiciário, identificando-se seus principais atributos e alocações internas. Em seguida, far-se-á uma análise pormenorizada dos fatores políticos, sociais, econômicos e jurídicos que permearam a elaboração da norma jurídica, desde os seus antecedentes históricos até a efetiva promulgação, com destaque aos agentes e interesses envolvidos. Após, elaborar-se-á um exame detalhado dos termos da referida ação judicial, destacando-se as circunstâncias contextuais do ajuizamento, da tramitação e dos atos decisórios, os pontos de relevância em relação ao objeto da pesquisa e a repercussões nos meios de comunicação. Posteriormente, realizar-se-á um estudo aprofundado da respectiva tramitação processual, com o propósito de verificar a hipótese e apurar, efetivamente, se a prática de atos de deflagração do poder de pauta pode ser associada à atuação e a manifestação de interesses de agentes internos e externos, assinalando as respectivas consequências. Por fim, do cotejo entre os referenciais teóricos e o estudo da tramitação, concluir-se-á se a hipótese delineada na pesquisa é verdadeira ou não.

Palavras-chave: Poder Judiciário. Poder de Pauta. Influência de Agentes Internos e Externos.

ABSTRACT

The present research work was elaborated with the purpose of identifying if and, eventually, which agents of the national political scene, internal or external to the Judiciary Power, interfered in the triggering of the Supreme Federal Court's agenda power within the scope of the Direct Action of Unconstitutionality nº . 2,238, filed against the provisions of Complementary Law no. 101, of May 4, 2000, the so-called “Law of Fiscal Responsibility”, in relation to its main points of discussion, highlighting the possible consequences of the expression of the interests of these agents in the development of the procedural iter and in the definition of the moment concerned the practice of the most relevant procedural acts. To this end, initially, a brief review of the literature will be made on the theories that involve the power of the Judiciary, in order to identify its main attributes and internal allocations. Then, a detailed analysis will be made of the political, social, economic and legal factors that permeated the elaboration of the legal norm, from its historical background to the actual promulgation, with emphasis on the agents and interests involved. Afterwards, a detailed examination of the terms of the aforementioned lawsuit will be elaborated, highlighting the contextual circumstances of the filing, processing and decision-making acts, the points of relevance in relation to the object of the research and the repercussions in the media. Subsequently, an in-depth study of the respective procedural process will be carried out, with the purpose of verifying the hypothesis and verifying, effectively, if the practice of acts of deflagration of the agenda power can be associated with the performance and the expression of interests of agents internal and external and to determine the respective consequences. Finally, from the comparison between the theoretical frameworks and the study of the procedure, it will be concluded whether the hypothesis outlined in the research is true or not.

Keywords: Judiciary. Agenda Power. Influence of Internal and External Agents.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	7
2.	O PODER DE PAUTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	11
2.1	CONTEXTO	11
2.2	DEFINIÇÃO E ALOCAÇÃO.....	13
3.	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	16
3.1	CIRCUNSTÂNCIAS ANTERIORES À ELABORAÇÃO DA LEI.....	16
3.2	ATUAÇÃO DE GOVERNADORES E PREFEITOS	19
3.3	O PAPEL DA OPOSIÇÃO	21
3.4	TRAMITAÇÃO NO EXECUTIVO.....	22
3.5	TRAMITAÇÃO NO PARLAMENTO.....	23
4.	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº. 2.238.....	25
4.1	CONTEXTO	25
4.2	PROPOSITURA	26
4.2.1	Argumentos sobre a inconstitucionalidade formal da lei	26
4.2.2	Argumentos sobre a inconstitucionalidade material dos dispositivos da lei	27
4.2.2.1	Considerações gerais.....	27
4.2.2.2	Regra do contingenciamento de empenhos (art. 9º, §3º).....	27
4.2.2.3	Regras quanto aos sublimites da despesa com pessoal (art. 20).....	29
4.2.2.4	Regras sobre a redução de salários dos servidores públicos (art. 23).....	30
4.2.2.5	Pedidos.....	32
4.3	PÓS-AJUIZAMENTO IMEDIATO.....	33
4.4	APRECIAÇÃO DO PEDIDO LIMINAR DE CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR	35
4.4.1	Primeira sessão de julgamento.....	35
4.4.2	Período posterior à primeira sessão	38
4.4.3	Segunda sessão de julgamento.....	41
4.4.4	Período posterior à segunda sessão	43
4.4.5	Terceira sessão de julgamento	46
4.4.6	Período posterior à terceira sessão	47
4.4.7	Quarta sessão de julgamento	49
4.4.8	Período posterior à quarta sessão	50

4.4.9	Quinta sessão de julgamento	52
4.4.10	Período posterior à quinta sessão	52
4.4.11	Última sessão de julgamento.....	55
4.5	PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES AO JULGAMENTO DE MÉRITO.....	55
4.6	EXAME DO MÉRITO	56
4.6.1	Mudanças contextuais.....	56
4.6.2	Tentativas de inclusão em pauta.....	59
4.6.3	Primeira sessão de julgamento.....	64
4.6.4	Período posterior à primeira sessão	65
4.6.5	Segunda e terceira sessões de julgamento	67
4.6.6	Quarta sessão de julgamento	70
4.6.7	Período posterior à quarta sessão	73
4.6.8	Última sessão de julgamento.....	74
4.7	PÓS-JULGAMENTO	75
5.	ANÁLISE	77
6.	CONCLUSÃO	84
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87

1. INTRODUÇÃO

As questões concernentes à legitimidade democrática e ao papel desempenhado pelo Poder Judiciário perante o paradigma clássico da separação dos poderes, permeiam, há séculos, intensos debates no âmbito da ciência política e jurídica – em especial, nos estudos vocacionados ao exame da estrutura, das atribuições e das principais características dos órgãos que desempenham a jurisdição constitucional.

Com efeito, segundo Barroso (2015), os teóricos acordam em reconhecer um papel contramajoritário aos Tribunais Constitucionais, partindo da premissa de que as instituições da espécie resguardam o poder de invalidar atos emanados dos Poderes Executivo e Legislativo, os quais auferem legitimidade democrática do voto e representam a vontade da maioria.

Em razão dessa característica fundamental e com o intuito de viabilizar, em termos práticos, a implementação de ideias como supremacia constitucional, independência e equilíbrio harmônico entre os poderes, o desenho institucional atribuído ao Poder Judiciário apresenta-se notadamente diferenciado, sendo marcado por um elevado grau de neutralidade política e por uma contundente independência em relação à vontade majoritária que delineia a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo (BARROSO, 2015).

Esse contexto fez surgir a necessidade de conferir instrumentos ao Judiciário para evitar a ingerência dos outros Poderes e da opinião pública, os quais objetivam, em caráter precípuo, resguardar aos agentes que o exercem a possibilidade de decidir de forma contrária ao sentimento majoritário, com certo grau de imunidade em relação às pressões exercidas pela opinião pública e pelos outros poderes do Estado. No caso do Brasil, segundo Tomio e Robl Filho (2013), a Constituição da República de 1988 atribuiu aos magistrados diversas garantias funcionais – como vitaliciedade, irredutibilidade de subsídios e inamovibilidade – justamente como forma de preservar a autonomia das Cortes, tanto perante os atos praticados pelos Poderes Legislativo e Executivo, quanto perante a vontade majoritária que se mostrar contrária ao disposto na Constituição.

Sucedendo, diante de uma verdadeira crise de representação política pelos Poderes majoritários em todo o mundo democrático, as Cortes Constitucionais passaram a exercer, também, um papel representativo dos interesses da população e de “vanguarda iluminista” (BARROSO, 2015, p. 42) – portanto, majoritário em essência. Nesse sentido, argumentando que a legitimidade discursiva também é uma expressão da democracia, ao lado e a par da legitimidade eleitoral, alguns sustentam que o Judiciário pode ser, inclusive, um melhor “intérprete do sentimento majoritário” (BARROSO, 2015, p. 40)

Essa forma de atuação é criticada por autores como Arguelhes (2017), ao ponderar que o Judiciário, ao atuar direcionado à obtenção de legitimidade pública, acaba usurpando características intrínsecas ao desenho institucional dos outros Poderes, sem, contudo, sujeitar-se às mesmas críticas e mecanismos de controle, já que os juízes são imunes à punição pelo voto e, por esse motivo, não tendem a buscar a melhor interpretação do sentimento majoritário com o propósito de permanecer do Poder, podendo decidir conforme posições políticas pessoais, capturados pela vontade de maiorias ou minorias.

A existência dessa problemática e de outras relevantes e pertinentes discussões acerca das extrapolações cometidas pelo Poder Judiciário no desempenho de suas funções - tais como os debates sobre ativismo judicial e “ministrocracia”¹ – evidencia, de forma contundente, que os Tribunais se relacionam com a sociedade e que, apesar dos desígnios de máxima neutralidade política, não escapam às influências e interesses de agentes internos e externos.

É diante desse complexo contexto que as questões relativas à definição de agenda do Poder Judiciário ganham relevância. Considerando que as normas de regência atribuem aos respectivos representantes o poder de organizar as pautas de julgamento – definindo *quando* as questões trazidas à análise serão efetivamente decididas – o *timing* das decisões passou a ser ponderado nas relações firmadas com a sociedade e com os demais Poderes, com o escopo de influenciar processos políticos e maximizar a legitimidade das decisões.

A questão aufere contornos de destaque no âmbito do Supremo Tribunal Federal, na medida em que as questões submetidas à análise da Corte Suprema possuem repercussão nacional e tangenciam matérias que se mostram sensíveis tanto para a opinião pública quanto para os demais poderes de Estado. Nesse contexto, o poder de definir a agenda acaba viabilizando uma participação ativa do Supremo na agenda pública nacional, pois, ao organizar as pautas, a corte passa a ponderar fatores como a cobertura midiática e a repercussão sobre a opinião pública.

Assim, de um processo essencialmente burocrático e dissociado das demandas da opinião pública, o emprego do poder de definir a própria agenda outorgado ao STF passou a ser utilizada de forma planejada e voltada a propósitos específicos – questão que deve ser estudada com o propósito de avaliar, segundo critérios técnicos e científicos, as repercussões dessa postura institucional.

¹ Trata-se de termo cunhado por Arguelhes e Ribeiro (2018) para designar a influência que os Ministros do Supremo Tribunal Federal possuem, de forma individualizada e descentralizada, sobre o processo político decisório.

É diante desse cenário que se delineia o escopo da presente pesquisa: analisar a atuação do Supremo Tribunal Federal no julgamento de dispositivos de lei tratados em um caso paradigmático – a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238 - com o propósito de identificar se e como a atuação de agentes do cenário político nacional internos e externos ao Poder Judiciário interferiram na condução da agenda do Supremo Tribunal Federal no âmbito da tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238, em relação aos seus principais pontos de discussão, destacando-se as eventuais consequências da manifestação dos interesses desses agentes no desenvolvimento do iter processual e na definição do momento concernente à prática dos atos processuais de maior relevância.

A centralização do estudo no âmbito dos principais temas tratados na referida ADI mostra-se conveniente e oportuna para o desenvolvimento de um trabalho de pesquisa, na medida em que as circunstâncias que envolveram a longa tramitação do processo – que perdurou por quase duas décadas - possibilitam uma visualização mais clara dos grupos e dos interesses envolvidos e da forma como podem ter influído na agenda da corte.

Com efeito, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238 foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Comunista do Brasil (PC do B) em 04 de julho de 2000, em face da quase totalidade dos dispositivos contidos na recém-publicada Lei Complementar nº. 101/2000 – a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF). Sancionada durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a norma foi editada com o propósito de realizar um ajuste fiscal contundente e permanente no país, interferindo em questões relativas a todos os Poderes de todos os níveis da Federação – e, portanto, envolvendo interesses de diversos agentes do processo político.

Em decisão liminar proferida naquele mesmo ano, três meses após o ajuizamento, o STF suspendeu a eficácia de diversos dispositivos delineados na norma, dentre os quais se destacam alguns temas sensíveis, como a autorização ao Poder Executivo para restringir de forma unilateral o repasse de recursos aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público em caso de frustração na arrecadação da receita estimada, a repartição do limite global de despesa de pessoal entre órgãos componentes dos entes da federação e a redução temporária da jornada de trabalho dos servidores públicos, com redução dos vencimentos proporcional à nova carga horária, caso sejam ultrapassados os limites definidos na lei para despesas com pessoal nas diversas esferas do poder público.

Apesar da rápida suspensão liminar, ratificada pelo Plenário apenas em 2007, o processo só veio a ser julgado definitivamente em junho de 2020, atravessando governos de diferentes matizes ideológicos e momentos econômicos completamente distintos entre si.

Assim, mediante o cotejo com as considerações de natureza teórica, a pesquisa avaliará, mediante análise das movimentações processuais, dos fundamentos adotados na prolação da liminar, de artigos publicados pela imprensa - publicações na internet e jornais impressos com acervos disponíveis na rede - e de análises sobre o contexto político e econômico do período, se a deflagração do poder de pauta, no caso, pode ser atribuída às pressões de outros atores do processo político sobre a atuação dos ministros.

2. O PODER DE PAUTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

2.1 Contexto

Para a adequada análise quanto aos agentes e fatores que podem ter influenciado a agenda do Supremo Tribunal Federal em relação à tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 2.238, é necessário delinear, em caráter prefacial, um breve estudo sobre o poder de definir a própria agenda atribuído à instituição – o qual, durante o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, também será designado como “poder de pauta”.

Para tanto, inicialmente, é relevante destacar que o Poder Judiciário interage com a sociedade e participa, nas palavras de Falcão e Oliveira (2013, p. 434), de uma relação comunicativa contínua com os cidadãos, em um processo que se mostra “interativo e temporal, isto é, histórico, de múltiplas ações e reações, sequenciais e concomitantes” e que se desenvolve mediante a troca de mensagens ativas e reativas que podem assumir diversas naturezas.

À luz dessas considerações e ao tratar especificamente do Supremo Tribunal Federal, os autores consideram que a principal mensagem-ação emitida pela Corte seria a decisão jurisdicional, enquanto a mais relevante mensagem-reação da sociedade consistiria na legitimação dessa decisão.

Da análise desse processo e das respectivas interações, depreende-se que nem mesmo os desígnios de máxima neutralidade política têm o condão de afastar completamente as influências de agentes internos e externos na condução dos processos de natureza judicial – e nem poderia, já que a própria manutenção do poder dos tribunais pressupõe um certo grau de legitimidade pública, com o propósito de assegurar o respeito e a aceitação de suas decisões (MURPHY; TANENHAUS, 1968 apud FALCÃO; OLIVEIRA, 2013).

Os atributos e as repercussões dessa relação comunicativa assumem maior grau de relevância e destaque no âmbito dos tribunais constitucionais, os quais consubstanciam, segundo Arguelhes e Ribeiro (2018, p. 4), atores de veto no processo político decisório. Com efeito, para os autores, a anuência das cortes da espécie é indispensável para a alteração ou manutenção do *status quo*, razão pela qual os demais atores envolvidos nos processos da espécie ponderam, necessariamente, as preferências do Judiciário em seus cálculos políticos, em circunstância resulta na adoção de comportamentos estratégicos de diversas naturezas pelas partes envolvidas, internamente ou externamente aos processos.

Dentre o amplo plexo de comportamentos que resultam dessa situação, Arguelhes e Ribeiro (2018) destacam que o receio de uma intervenção direta – mediante a invalidação de

decisões legislativas – gera, nos atores externos aos tribunais, efeitos pedagógicos e indiretos, incidentes sobre o próprio processo legislativo. Ponderam, por outro lado, que as cortes também estão sujeitas às retaliações por parte dos representantes dos Poderes majoritários, o que pode coibir a prolação de decisões que conflitem com os respectivos interesses.

Sucedem que as decisões judiciais, por si, não se mostram suficientes para evidenciar todos os modos pelos quais os tribunais influenciam o processo político decisório. De fato, outros mecanismos podem ser empregados pelo Poder Judiciário para a mesma finalidade, dentre os quais se destaca o poder de pauta, que é capaz de modular a percepção dos atores e influencia os respectivos comportamentos ao tornar mais ou menos provável que uma decisão seja efetivamente proferida (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 5).

Com efeito, conquanto a formação da agenda do STF não seja integralmente controlada pelo Tribunal² (OLIVEIRA, 2016), as normas de regência atribuem aos respectivos representantes o poder de organizar as próprias pautas de julgamento – definindo quando as questões trazidas à análise serão efetivamente decididas pelo plenário. Assim, o *timing* das decisões tem sido utilizado, nas palavras de Lunardi (2020), como um recurso estratégico das cortes³, sendo sopesado no escopo da relação firmada com a sociedade e com os demais Poderes com o propósito de interferir nos processos políticos, maximizar o grau de legitimidade das decisões e permitir, inclusive, que cada ministro busque estabelecer a sua própria agenda.

Para Abramovay (2012 apud Falcão e Oliveira, 2013), o poder de definir a pauta representa, na verdade, um dos principais momentos de exercício do poder.

É relevante ressaltar, no entanto, que nem sempre o Supremo empregou de forma estratégica as prerrogativas de agenda. Falcão e Oliveira (2013) anotam, nesse sentido, que até a gestão do Ministro Nelson Jobim (2002-2004) inexistiam grandes preocupações em relação ao *timing* político e às repercussões da decisão para além das partes processualmente envolvidas: apesar da discricionariedade atribuída à Presidência, as inclusões na pauta eram tratadas de forma puramente burocrática, pela secretaria, sem critérios preestabelecidos. Com efeito, os autores anotam que o Min. Jobim teve a iniciativa de inovar esses critérios,

² Segundo Oliveira (2018), a possibilidade de definir totalmente a pauta é limitada pelo fato de os Tribunais serem atores reativos, que se manifestam apenas mediante provocação dos legitimados.

³ Citando pesquisa de campo realizada por Virgílio Afonso da Silva, Lunardi (2020, p. 888) esclarece que os próprios ministros reconhecem a existência e a relevância do poder de pauta: “um dos Ministros afirmou que ‘o relator administra a tese que ele tem sob julgamento com o tempo’. E continuou o mesmo Ministro: ‘Se ele for uma pessoa de visão tática, aí é uma questão não estritamente técnico-jurídica, mas que faz parte da formação do ser humano e também de quem chegou à Suprema Corte, de saber o seguinte: ‘olha esse não é o momento de eu levar tal tema’”. Outro Ministro, em relação à mesma questão, salientou que ‘o relator tem um papel quase absoluto quanto à agenda, porque o processo só vai a julgamento a partir do momento em que ele resolva levar o processo a julgamento. [...] Esse é um poder grande de supressão da discussão’”.

selecionando para inclusão em pauta os processos correspondentes ao contexto político-jurídico do momento e que geravam expectativas da opinião pública, em diretriz seguida pelos presidentes que o sucederam⁴.

2.2 Definição e Alocação

De forma técnica, Arguelhes e Ribeiro (2018, p. 6) definem o poder de pauta como aquele que “envolve escolher quando julgar um dado tema ou caso, habilitando ou impedindo decisões judiciais em momentos específicos”, abrangendo, portanto, “os mecanismos formais pelos quais tribunais escolhem que casos julgar” – em especial, quando a prolação das decisões não se sujeita a prazo vinculante e determinado.

Partindo dessa conceituação, é possível concluir que a modulação do *timing* de determinada decisão pode afetar o respectivo resultado de, ao menos, três maneiras não excludentes, quais sejam:

“1. alterando o contexto político de tomada de decisão e, com isso, a probabilidade de reação ou retaliação de partes derrotadas; 2. interagindo com os mecanismos de indicação para o tribunal, fazendo com que uma composição diferente (possivelmente com preferências diferentes) venha a decidir a questão; 3. por meio do simples silêncio judicial, produzindo fatos consumados e aumentando assim os custos de uma decisão judicial futura que contrarie esses fatos.” (ARGUELHES E RIBEIRO, 2018, p. 6)

Os autores ressaltam, no entanto, que os mecanismos de definição de agenda também podem afetar o comportamento dos atores políticos de formas não relacionadas ao resultado da decisão, sinalizando, por exemplo, a ausência de interesse e disposição do tribunal em decidir sobre um determinado assunto.

Quanto à alocação interna, é relevante destacar que os mecanismos institucionais correlacionados ao poder de pauta estão distribuídos, essencialmente, em dois níveis individuais diferentes: em primeiro lugar, há o poder individual descentralizado⁵ atribuído ao relator para

⁴ Falcão e Oliveira (2013, p. 446) comentam, inclusive, uma polêmica envolvendo os critérios empregados pelo ministro Ayres Britto em 2012, enquanto Presidente do STF, ao revelar o propósito de julgar semanalmente um caso relevante até a data de sua aposentadoria no tribunal: “um dos ministros teria dito, segundo a Folha de S. Paulo que ‘não é prudente colocar na pauta uma final de Copa por semana’”.

⁵ Ao tratar da fragmentação e da distribuição dos poderes no âmbito interno do Supremo Tribunal Federal, Arguelhes e Ribeiro (2018) ponderam que as alocações individuais de poder ocorrem quando a ação de um único ministro é suficiente para praticar ações que possam deflagrá-lo. A alocação é individual e descentralizada quando, em princípio, essa ação pode ser exercida por qualquer ministro, como é o caso dos poderes atribuídos aos relatores no curso dos processos.

liberar o caso para julgamento, na forma do artigo 21 do Regimento Interno do STF⁶; em segundo, o poder individual centralizado⁷ outorgado ao Presidente da Corte para incluí-lo em pauta, nos termos do artigo 13, III do mesmo ato normativo⁸ (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

Lunardi (2021, p. 886-887) destaca outras duas circunstâncias do uso estratégico do poder de pauta pelo relator: quando as liminares não são decididas e quando, apesar de decididas, não são submetidas ao referendo pelo Pleno. Os ministros podem empregar essas estratégias com diversos propósitos, como aguardar uma composição mais favorável da corte, não intervir na matéria, aguardar o posicionamento dos demais Poderes ou preservar circunstâncias de fato.⁹

Por sua vez, os Presidentes do STF têm ponderado diversos fatores para realizar a gestão estratégica da pauta e incluir os processos nas sessões de julgamento, tais como os temas priorizados durante a respectiva gestão (OLIVEIRA, 2018), a ordem de chegada, os pedidos de prioridade formulados por partes ou ministros, os critérios legais de prioridade e as solicitações formais ou informais do Poder Executivo, em especial, sobre as ações com maior impacto financeiro, nas quais se destacam “as eventuais consequências jurídicas e políticas de se apressar ou de se retardar um julgamento” (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013, p. 444).

Além disso, os pedidos de vista também consubstanciam um poder relativo à agenda, com caráter de veto, que pode ser utilizado individualmente por qualquer ministro a partir do início de julgamento (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018). Embora haja prazo regimental para consolidação da medida, dirigida a viabilizar um estudo mais aprofundado das questões processuais, Arguelhes e Ribeiro (2018, p. 8) destacam que os pedidos da espécie são rotineiramente empregados pelos ministros para adiar decisões por prazos indefinidos, mesmo quando já formada maioria em relação a alguma das teses.

Partindo dessas considerações, conclui-se que prolação de uma decisão colegiada e definitiva pelo Supremo pressupõe, necessariamente, a consolidação de três atos de

⁶ O artigo 21 do Regimento Interno prescreve, como atribuição do relator, “pedir dia para julgamento dos feitos nos quais estiver habilitado a proferir voto, ou passá-los ao Revisor, com o relatório, se for o caso” (BRASIL, 2020a, p. 39)

⁷ Para Arguelhes e Ribeiro (2018), as alocações individuais centralizadas de poder ocorrem quando as ações que podem deflagrá-lo são restritas a um ministro em uma posição institucional específica, como o decano de turma ou o Presidente do Tribunal.

⁸ O artigo 13, III, do Regimento Interno prescreve, como atribuição do Presidente do STF, “dirigir-lhe os trabalhos e presidir-lhe as sessões plenárias, cumprindo e fazendo cumprir este Regimento” (BRASIL, 2020a, p. 33)

⁹ Lunardi (2021, p. 887) exemplifica: “assim, por exemplo, quando o ministro relator acredita que não possui maioria no colegiado, pode simplesmente jamais pedir pauta para julgamento. Da mesma forma, se o ministro relator entende que o STF não deve intervir na questão, porque ela deve ser resolvida pelo Legislativo ou pelo Executivo, ou simplesmente que a circunstância fática não deve ser modificada, pode, por exemplo, dizer que não há urgência, indeferir a liminar (por uma questão de forma) e jamais pautar o processo.”

manifestação do poder de definir a agenda: a liberação do caso pelo relator, a inclusão em pauta pelo Presidente e a não dedução de nenhum pedido de vista pelos demais ministros. Os três mecanismos seriam, na prática, discricionários (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

Por fim, considerando a conjunção entre a falta de prazos vinculantes, os potenciais efeitos sobre os comportamentos dos demais agentes do processo político e as respectivas alocações individualizadas, Arguelhes e Ribeiro (2018, p. 9) advertem que os mecanismos de definição de agenda são “eficazes mecanismos individuais de interferência no *status quo*”, que podem encorajar ou viabilizar “comportamentos políticos que dependem da manutenção ou alteração desse estado de coisas”.¹⁰

¹⁰ Como exemplo, os autores citam o caso das ações propostas por Dilma Rousseff sobre o respectivo processo de *impeachment*, em 2016. Ao tempo da elaboração do artigo (2018), as demandas não haviam sido liberadas para inclusão em pauta pelos relatores e, conseqüentemente, a política já havia se consolidado sobre *impeachment*, mitigando o desgaste dos ministros em relação à prolação de decisão que seria polêmica independentemente do conteúdo.

3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: HISTÓRICO E FATORES DE INFLUÊNCIA

3.1 Circunstâncias anteriores à elaboração da lei

A adequada análise dos fatores que influenciaram a agenda do Supremo Tribunal Federal no curso da tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238 pressupõe, também em caráter introdutório, um exame aprofundado dos fatores sociais, políticos e econômicos que motivaram a estruturação e a promulgação da norma que compõe o seu objeto de discussão – qual seja, a Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De fato, a assimilação dos elementos que influíram nas agendas legislativa e executiva durante o longo processo que culminou na edição da norma é fundamental para compreender a atuação dos diversos atores envolvidos na futura tramitação da ação judicial – em especial, representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, funcionalismo público e veículos de imprensa – bem como as respectivas ingerências na agenda do Poder Judiciário.

A elaboração da LRF, ao seu turno, está essencialmente atrelada aos processos históricos que culminaram no advento da Constituição de 1988.

Surgida no curso de um processo gradual de transição de regime político – marcado, nas palavras de Codato (2005), pelo encerramento de um regime ditatorial-militar e o advento de um novo modelo abalizado no paradigma democrático-liberal – e resultante do consenso de um plexo de forças políticas e de um substancial exercício de representatividade popular, a Constituição veio a instituir diversas inovações em relação ao papel e à estruturação do Estado brasileiro.

Dentre essas inovações, destacam-se às concernentes ao controle do déficit público, posteriormente consagradas no Capítulo II do texto promulgado. Muito embora as constituições pregressas já trouxessem normas relativas ao direito financeiro, o respectivo escopo de regulamentação era notadamente restrito¹¹, não subsistindo, conforme Pelicioli (2000), um corpo normativo robusto com aptidão para conglobar, em apenas um sistema, regras de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal.

¹¹ As Constituições de 1946 e 1967 traziam, meramente, normas básicas sobre orçamento e fiscalização financeira e orçamentária, não prevendo, por exemplo, a existência de normas dirigidas à promoção da responsabilidade fiscal (BRASIL, 1946, 1967).

Nesse sentido, Tavares (2005) anota que, no início dos anos 1980, o arranjo institucional e legal de finanças públicas era absolutamente insatisfatório e pouco transparente, o que prejudicava a condução adequada da política macroeconômica e dificultava a ação fiscalizadora do Poder Legislativo e da sociedade. Da análise que o autor delineia sobre o cenário econômico da época, infere-se que a precariedade desse arcabouço contribuiu para o agravamento, no Brasil, dos reflexos da crise econômica mundial oriunda da segunda crise do petróleo, em especial após a interrupção do pagamento dos serviços de dívida externa e a consequente mitigação do fluxo de capital estrangeiro para o país.

De fato, a segunda metade da década ficou marcada pela confluência de um conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais que sinalizavam uma piora da crise fiscal e evidenciavam a necessidade de um ajuste nas contas públicas, tais como a instabilidade econômica, a superinflação (TAVARES, 2005), a ruptura do padrão de financiamento externo, a descompressão de demandas sociais e corporativas e a remodelagem do pacto federativo oriunda da transição de regime (GOBETTI; AMADO, 2011).

No âmbito dos Estados e Municípios, segundo Tavares (2005), a situação também se mostrava dificultosa. Apesar da redução considerável das respectivas receitas e do consequente endividamento em face da União, predominava, nos entes subnacionais, uma cultura político-administrativa marcada pela completa ausência compromisso institucional em relação ao déficit público.

Segundo Leite (2011), foi nesse contexto que os *policy-makers* brasileiros diagnosticaram que a resolução dos problemas fiscais domésticos era um pressuposto essencial para a sustentabilidade do processo de estabilização monetária e passaram a ponderar, no corpo da agenda política, as ações necessárias para promovê-la.

Apesar disso, Afonso (2016) destaca que as poucas normas que sinalizavam em favor da disciplina fiscal recebiam pouca ou nenhuma atenção. O fato suscitou a atenção dos constituintes que integravam a comissão temática relativa aos tributos, aos orçamentos e às finanças¹², na segunda fase do desenvolvimento dos trabalhos da Assembleia, motivando a elaboração de dispositivo que impusesse à legislação complementar o *múnus* de regulamentar, de forma sistêmica, as questões essencialmente atreladas aos desígnios de equilíbrio fiscal.

¹² Nesse sentido, Afonso (2006) destaca os termos de parecer apresentado pelo constituinte José Serra, no qual se destaca que as normas concernentes à organização do gasto público, ao equilíbrio fiscal, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre a alocação de recursos estavam sendo ignoradas.

Trata-se, no caso, do artigo 163 da Constituição¹³, que determinou a regulamentação das finanças e do endividamento público, firmando as bases para o futuro advento da LRF.

É relevante salientar, no entanto, que o referido dispositivo foi ignorado por quase uma década, não tendo sido, segundo Afonso (2016), objeto de qualquer projeto de lei, de iniciativa do Poder Executivo ou Legislativo. Na verdade, o cenário propício ao surgimento da LRF resultou da continuidade desse longo e gradual processo de amadurecimento da política nacional em relação às finanças públicas nos anos 1990, bem como da conjunção de fatores sociais, políticos e econômicos daquela década.

Tavares (2005) identifica como um marco importante desse processo o *impeachment* do presidente Fernando Collor em 1992, o qual teria fortalecido as instituições democráticas e as exigências de respeito ao contribuinte e eficiência e transparência na gestão pública, além de reforçar a rejeição de ideias como o desrespeito às leis e falta de ética no plano político. Na opinião do autor, esse novo contexto impôs uma mudança de postura aos governantes e administradores de recursos públicos, viabilizando o aperfeiçoamento institucional-legal das finanças públicas.

Leite (2011), ao seu turno, considera que a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal adveio da conjunção de quatro fatores principais.

O primeiro deles está consubstanciado nas mudanças ensejadas pelo Plano Real (1994) nas relações entre os entes federativos, em especial na área financeira e fiscal. Na opinião da autora, a estabilização econômica promovida pelo Plano acarretou um verdadeiro choque sobre as contas públicas dos entes federativos, com o agravamento da crise dos bancos estaduais e o consequente enfraquecimento dos governadores, dando margem à edição de normas mais rigorosas de controle pelo Governo Federal e aos processos de privatização ou das instituições estaduais insolventes.

Como segundo fator, a articulista destaca o desenvolvimento de um processo incremental de ordenamento das despesas públicas, marcado por diversos pontos de destaque ao longo de quase duas décadas¹⁴. Dentre diversos marcos, esse movimento perpassou a

¹³ De forma mais detalhada, o artigo 163 da Constituição outorga à lei complementar a disciplina das seguintes questões: finanças públicas, dívida pública externa e interna (incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público), concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização das instituições financeiras, fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional (BRASIL, 1988)

¹⁴ Citando Tavares (2005), a autora destaca os seguintes momentos do processo: a extinção da Conta Movimento (1985), a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (1986), o Plano Real (1994), a edição da Lei Camata I (limitação de gasto com pessoal) e a criação do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na

promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, responsável pela reforma administrativa, e que trouxe, por iniciativa do próprio Congresso Nacional (AFONSO, 2016), um dispositivo prevendo a apresentação de projeto de lei infraconstitucional para regulamentar o art. 163 da Constituição no prazo máximo de 180 dias.

Em seguida, como terceiro fator, Leite (2011) identifica o contexto da crise cambial russa de 1998 e os catastróficos efeitos gerados na economia brasileira, os quais motivaram a necessidade de sinalizar, institucionalmente, que o Brasil estava comprometido com a austeridade fiscal.

Como derradeiro fator, a autora cita a experiência e o aprendizado da equipe de técnicos do governo federal responsáveis pela formulação da lei, acumulados ao longo do período incremental de ordenamento das despesas públicas, e, especialmente, a mudança conjuntural na postura de governadores e prefeitos ao longo desse processo – que, por sua pertinência ao objeto da pesquisa, será analisada, de forma mais detida, no próximo capítulo.

3.2 Atuação de Governadores e Prefeitos

A compreensão quanto a atuação de governadores e prefeitos mostra-se fundamental para a análise do jogo de interesses que permeou o futuro questionamento judicial da LRF, nas questões envolvendo as medidas de ajuste incidentes sobre os servidores públicos e a interação entre os poderes.

É que, conforme mencionado anteriormente, até meados dos anos 1990, não subsistia um compromisso contundente dos entes subnacionais com a responsabilidade fiscal. A situação era agravada no âmbito dos Governos Estaduais, levando Tavares (2005, p. 85) a anotar que:

“(...) quando um novo governador ou prefeito tomava posse, tomava também um avião para ir a Brasília queixar-se de que estava recebendo o estado ou o município em péssimas condições financeiras e dizer que a dívida encontrada não tinha sido feita por ele e que, portanto, não a pagaria, a menos que o governo central o ajudasse. Da mesma forma, mencionava os problemas relativos a seus bancos, prometia não utilizá-los como seus antecessores, jurava respeito ao BC e, depois, nada cumpria. (...)”

Atividade Bancária (1995), a crise dos governos estaduais, reflexa à crise do Leste Asiático e o consequente refinanciamento das dívidas no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira (1997), a Reforma Administrativa e a edição da Resolução do Senado nº 78/1998 e o advento do Plano de Estabilização Fiscal (1998).

Apesar disso, segundo o mesmo autor (2005), os governadores possuíam uma base parlamentar sólida no Congresso e utilizavam os respectivos votos como poder de barganha junto ao governo central, o que dificultava a adoção de medidas de disciplina e ajuste fiscal.

O cenário sofreu uma alteração substancial com a aprovação da emenda da reeleição, em 1997. Para Tavares (2005), a perspectiva de exercer um segundo mandato, mas acabar herdando as consequências deletérias do desajuste nas contas oriundo do primeiro período de representação, incentivou os governadores da época a adotarem comportamentos fiscais mais responsáveis.

Porém, simultaneamente, tais agentes não queriam suportar o ônus político causado pela adoção, à própria conta, de medidas de ajuste incidentes sobre o funcionalismo, como a realização de demissões em massa. Também segundo Tavares (2005), essa conjuntura motivou os governadores a conferirem apoio às medidas de disciplina fiscal capitaneadas pela União, como o refinanciamento das dívidas no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira (1997), a Lei Camata II (1999) e a própria LRF, pois, dessa forma, se desoneravam politicamente das possíveis repercussões negativas.

A interação entre o Poder Executivo e os Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público também foi sopesada no cálculo político dos governos estaduais. Depreende-se do trabalho de Leite (2011), nesse sentido, que as despesas de pessoal dos três últimos não estavam efetivamente enquadradas em limites sustentáveis, razão pela qual a imposição de restrições pelo primeiro poderia ensejar um cenário de crise interinstitucional. No entanto, com a LRF, o Governo Federal pretendia fixar sublimites de despesa a cada poder, o que tornava a aprovação da norma ainda mais interessante para os governadores, em vista da mitigação do ônus político.

Ao tratar do tema, Afonso (2016) pondera que os Governos mineiro e alagoano foram os principais defensores da proposta de estabelecimento de sublimites de despesa de pessoal, sendo que, na época, seus governadores faziam oposição ao Governo Federal.

Leite (2011) salienta, diante desse contexto, que os governadores foram verdadeiros facilitadores do processo de elaboração da LRF – não apenas por terem deixado de mobilizar suas bancadas no Congresso para barrarem o respectivo processo decisório, mas, também, por terem sugerido ideias que convergiam para seus interesses.

Os prefeitos, ao seu turno, assumiram uma postura diametralmente distinta, opondo-se de forma contundente à aprovação da lei. Leite (2011) justifica a diferença ao ponderar que as condições de refinanciamento oferecidas aos municípios não foram similares às oferecidas aos estados e que, diferentemente dos agentes estaduais, sujeitos, meramente, às sanções de

natureza política, os agentes municipais sofriam consequências penais pelo desajuste nas contas¹⁵.

3.3 O papel da oposição

Em mesmo sentido, é relevante destacar a postura da oposição durante o processo de elaboração da lei – à época, capitaneada de forma contundente pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Para tanto, convém salientar que, durante a crise cambial russa de 1998, o Brasil recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para obter um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões, a ser recebido de forma parcelada e condicionada à obtenção de metas de ajuste fiscal¹⁶. Diante dessas circunstâncias, segundo Leite (2011) e Afonso (2016), o PT veiculou a narrativa de que o projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal era, na verdade, um “projeto do FMI”, consubstanciando uma imposição do organismo internacional ao governo brasileiro, de forma ofensiva à soberania nacional¹⁷.

Os mesmos autores destacam, todavia, que o FMI manifestou diversas críticas e dúvidas sobre o anteprojeto preparado pelo Executivo, considerando que o seu conteúdo mesclava princípios e regras e abrangia normas de conteúdo muito diverso. Leite (2011) conclui que o FMI, de fato, posicionou suas condicionalidades, mas que a redação final aprovada pelos parlamentares resultou de um “jogo de barganha” entre os diversos atores políticos envolvidos – não refletindo, necessariamente e exclusivamente, os interesses do Fundo.

Quanto à atuação dos agentes políticos, Leite (2011) e Afonso (2016) identificam uma diferença substancial na reação dos governadores do Partido dos Trabalhadores e dos parlamentares vinculados à legenda.

Segundo Afonso (2016), os parlamentares posicionaram-se de forma ostensiva e ferrenha contra o projeto de lei – destacando, em especial, que a norma estimularia o pagamento

¹⁵ Leite (2011, p. 23) pontua que “os primeiros são regidos pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, Lei de Crimes de Responsabilidade, que prevê punição política, e os últimos, pelo Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que prevê punição penal”.

¹⁶ Os termos dos acordos firmados pelo Brasil com o FMI foram detalhados em reportagem da “Folha de São Paulo” de 07 de agosto de 2002, intitulada “FHC fechou três acordos com o FMI; confira o histórico” (MANFRINI, 2002)

¹⁷ Mesmo após o advento da LRF, os partidos de esquerda continuaram a reforçar a narrativa, como denota artigo publicado em 2008 no site do Partido Socialista dos Trabalhadores Unidos (PSTU), intitulado “Lei de Responsabilidade Fiscal: o FMI em sua cidade” (CRUZ, 2009). Leite (2011) pondera que o primeiro grupo de discussão do anteprojeto contou com a participação de Álvaro Manoel, que havia trabalhado no FMI, o que pode ter contribuído para a elaboração do argumento.

de juros em detrimento de gastos sociais, representando uma intervenção direta do FMI nos entes subnacionais. Ressaltaram, ainda, que a lei dificultaria a repactuação de dívidas e encerraria as políticas de solidariedade entre os entes federativos. Quanto às questões municipais, os Deputados e Senadores assinalaram que as novas regras não obstarão as práticas de corrupção, mas consubstanciarão, tão somente, um instrumento de coerção dos administradores que não seguissem as diretrizes do Governo Federal.

Já os governadores do PT, segundo Leite (2011), atuaram de forma cooperativa e demonstraram interesse na aprovação do projeto. Como já possuíam ampla experiência com a administração estadual, tais agentes perceberam que, com o advento da lei, não teriam que arcar com o ônus político de diversas medidas de ajuste que os beneficiariam - como a já referida estipulação de sublimites para cada poder com os gastos de pessoal.

Em seguida, ao tratar da atuação do partido no processo legislativo, Afonso (2016) pondera que várias emendas que contemplavam teses defendidas por deputados do PT¹⁸ foram incorporadas pela Câmara dos Deputados – em particular, aquelas que visavam a disciplinar o relacionamento do Fisco com o Banco Central.

No entanto, mesmo assim, a liderança do PT apresentou medidas para protelar a deliberação e, ao final, orientou os parlamentares a votarem pela rejeição integral da proposição.

Afonso (2016) destaca, ainda, que várias das teses incluídas por iniciativa do próprio PT vieram a ser impugnadas futuramente pelo partido no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238 – circunstância que, por sua relevância ao tema da pesquisa, será oportunamente e detalhadamente analisada.

3.4 Tramitação no Executivo

Segundo Afonso (2016), incumbiu ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – à época, conduzido pelo Ministro Martus Tavares – o múnus de coordenar a equipe responsável pela elaboração do anteprojeto da Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando a formulação, por um lado, de regras que se vocacionavam ao enfrentamento imediato da crise e de diretrizes que, por outro lado, se projetavam para o futuro, denotando uma visão abrangente e intertemporal da realidade fiscal.

¹⁸ Afonso (2011) destaca que o PT apresentou 50 emendas, sendo 46 de autoria de José Genoíno e 4 de autoria de João Fossarela.

O autor destaca que, após a conclusão dos trabalhos iniciais pela equipe técnica, o primeiro esboço do anteprojeto foi publicado na íntegra no Diário Oficial da União, acompanhado de extensa justificativa, e submetido ao debate público. Leite (2011) e Afonso (2016) ponderam que a medida – inédita em relação às questões fiscais – consubstanciou um dos principais mecanismos políticos empregados pelo Governo para mitigar divergências e acelerar a aprovação do projeto, por ter ensejado o apoio dos diversos atores políticos e sociais envolvidos, bem como dos formadores de opinião e da mídia.

De fato, conforme o exposto por Afonso (2016), dezenas de sugestões apresentadas no período de debate público foram efetivamente incorporadas ao projeto, o que denota o sucesso da iniciativa.

Em complemento, Leite (2011) destaca que outros estratagemas foram adotados pelo Governo Federal com o mesmo propósito, antes mesmo da submissão do projeto à apreciação parlamentar. Cita, nesse sentido, a consulta formulada aos técnicos de outras instâncias do Poder Executivo, como do Banco Central, com o intuito de abrandar possíveis divergências internas.

3.5 Tramitação no Parlamento

Finalmente, em 15 de abril de 1999, o projeto foi apresentado à Câmara dos Deputados¹⁹. De imediato, com o objetivo de aprová-lo o mais rapidamente e com o menor quantitativo de alterações possível, o Poder Executivo lançou mão de outros mecanismos institucionais, identificados por Leite (2011) como a convocação extraordinária, a instalação de Comissão Especial, a tramitação em regime de urgência, a votação em bloco dos destaques simples, o trabalho de convencimento dos assessores parlamentares e a distribuição de emendas no orçamento.

Como reflexo da adoção dessas medidas, o trâmite se desenvolveu sem embaraços ao longo de nove meses – período tido como curto por Afonso (2016) e Leite (2011). A aprovação deu-se por 385 votos a favor e 86 contrários, em placar que, segundo o autor, foi o segundo mais expressivo daquela sessão legislativa ordinária.

¹⁹ Na Câmara dos Deputados, a proposição foi cadastrada como Projeto de Lei Complementar nº 18 de 1999, conforme informação do site do órgão. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38154>>. Acesso em 23 de abr. de 2021.

Ao tratar desta fase da tramitação, Afonso (2016) destaca que Câmara promoveu mudanças expressivas na estruturação e na técnica redacional da lei, muito embora tenha preservado os princípios propostos pelo Executivo. As alterações – que, segundo o autor, contaram com a anuência do Governo Federal - acentuaram ainda mais o rigor das medidas de austeridade delineadas no projeto e aumentaram o grau de adesão política dos parlamentares.

Superada a primeira etapa, a proposição chegou ao Senado em 03 de fevereiro de 2000²⁰ e foi submetida a três audiências públicas. Nesta fase, segundo Leite (2011), o Governo utilizou dois subterfúgios para acelerar a tramitação: a tramitação em regime de urgência e o estabelecimento um acordo com os senadores para que evitassem mudanças nos dispositivos, com o propósito de impedir o retorno do processo à Câmara e o seu consequente travancamento.

A adoção dessas medidas surtiu o efeito esperado, já que em 11 de abril de 2000 - pouco mais de dois meses após a chegada na segunda casa legislativa - o projeto foi aprovado pelo Plenário, pelo expressivo placar de 60 votos contra 10 (LEITE, 2011). Em face dessas circunstâncias, a Lei Complementar nº. 101 foi efetivamente promulgada em 04 de maio de 2000.

Ao analisar todo o contexto, Leite (2011) pondera que os termos do desfecho revelaram o êxito do conjunto de medidas adotadas pelo Executivo federal na condução do processo, tendo em vista que a proposição tramitou por um curto período, não sofreu alterações substanciais de texto e foi validada por quórum que, conforme observa Afonso (2016) se mostrava suficiente para a aprovação de uma emenda constitucional.

Em especial, a autora atribui o resultado aos processos de negociação estabelecidos pela equipe técnica, observando que o Governo soube incorporar os atores políticos que potencialmente obstruiriam o processo e possibilitar que atuassem na coprodução das normas que vieram a ser aprovadas.

²⁰ No Senado, foi registrado como Projeto de Lei da Câmara nº. 04 de 1999, segundo ficha de tramitação constante do site do órgão. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/43190>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº. 2.238

4.1 Contexto

Ao tratar do período imediatamente posterior ao advento da LRF, Afonso (2016) destaca que, apesar do êxito governista e do elevado quantitativo de dispositivos autoaplicáveis no corpo da norma, muitos não acreditavam que seus preceitos seriam efetivamente implementados. De fato, corroborando essa percepção quanto às incertezas, a imprensa chegou a noticiar os esforços do então deputado governista Aécio Neves, do Partido Social-Democrata Brasileiro (PSDB), em rever determinados aspectos do projeto, justamente com o propósito de captar o apoio dos parlamentares do Partido dos Trabalhadores (AÉCIO..., 2001, p. 2).

No entanto, apesar desse clima de descrença, da acachapante derrota sofrida no Parlamento e do apoio dos governadores vinculados à legenda, o Partido dos Trabalhadores (PT) - ao menos aparentemente - não se conformou com a efetiva implementação das medidas de ajuste. Assim, menos de dois meses após a promulgação da lei e em conjunto com o Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), a referida legenda veio a ajuizar, perante o Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238, questionando inúmeras questões relativas à LRF.

Nesse ponto, é relevante ressaltar que a judicialização do tema pelos partidos de oposição e a consequente derrubada de alguns dispositivos da norma já eram esperadas pela equipe técnica que conduziu o processo. Nesse sentido, em entrevista dada a Leite (2006, p. 113 e 114) em 20 de setembro de 2005, Selene Peres Peres Nunes, Assessora Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que acompanhou todo o processo de tramitação da lei, esclareceu:

“Depois de votar contra, os partidos de oposição iniciaram uma guerra no judiciário. (O trabalho de acompanhamento da equipe do planejamento) foi importante porque havia um risco de que alguns pontos pudessem ser considerados inconstitucionais, embora nós tivéssemos trabalhado intensamente na questão da constitucionalidade. Daí, todo o nosso trabalho iria por água abaixo. E o PT e o PC do B entraram de fato com as Adins questionando toda a lei e um número grande de dispositivos, um a um, tentando se não derrubá-la por completo, derrubar o maior número de dispositivos possíveis. Eles tentavam principalmente atingir a questão das relações federativas... O governador do Estado de Minas Gerais [Itamar Franco] que, desde sempre, fez oposição ao governo FHC e que, até por razões dessa natureza, queria derrubar a LRF. Mas você percebe que não houve nas Adins um risco efetivo à LRF. Alguns dispositivos que tiveram a sua eficácia suspensa, foram dispositivos que nós, inclusive, na negociação no Congresso, nós já tínhamos percebido que havia algum risco, mas que até por uma questão de negociação se optou por deixar passar e que

depois foram derrubadas pela Adin mas não eram coisas significativas que nós nem tínhamos colocado no projeto executivo original.”

Nesse sentido, merece destaque reportagem publicada no *Jornal do Commercio* em 27 de janeiro de 2000 – ou seja, quatro meses antes da promulgação da lei – em que se noticia que o Partido dos Trabalhadores, já naquela época, estudava o ingresso da ação direta de inconstitucionalidade (PT..., 2000, p. 4). Na oportunidade, o periódico deu destaque às críticas manifestadas pelo então prefeito de Porto Alegre, Raul Pont, ao destacar que, no âmbito dos debates públicos, ninguém almejava a adoção de medidas como a demissão de servidores.

4.2 Propositura

4.2.1 Argumentos sobre a inconstitucionalidade formal da lei

Conforme se infere da petição inicial (PT, PSB, PC DO B, 2000), os demandantes postularam o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da LRF, em face da suposta existência de vício no processo legislativo. Assinalaram, nesse sentido, que as emendas de redação apresentadas no âmbito do Senado consubstanciaram, na verdade, emendas de conteúdo, por denotarem a divergência na vontade política entre os integrantes das duas Casas. Nesse sentido, ponderaram que o projeto deveria ter retornado à Câmara para nova votação, em obediência ao disposto no parágrafo único do art. 65 da Constituição²¹.

Em seguida, em argumento também voltado ao pronunciamento da inconstitucionalidade formal, os postulantes sustentaram que o Congresso deveria ter regulamentado no escopo da LRF, de uma só vez, todo o conteúdo delineado nos termos do art. 163 da Constituição. No entanto, o legislador teria deixado de abranger no corpo normativo as matérias apresentadas nos incisos V, VI e VII do dispositivo²², além de ter incluído questões afetas a outros dispositivos constitucionais²³, em desconformidade que inquinaria de vício todo o conteúdo da lei.

²¹ O parágrafo único do art. 65 da Constituição prescreve que o projeto de lei emendado deve retornar à Casa iniciadora (BRASIL, 1988).

²² Na redação vigente à época, os referidos incisos do artigo 163 indicavam as seguintes matérias: fiscalização das instituições financeiras (V), operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (VI) e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional (VII) (BRASIL, 1988).

²³ Os postulantes assinalaram, nesse sentido, que a LRF também regulamentou questões correlacionadas aos artigos 165 a 168 da Constituição, que tratam dos orçamentos (PT, PSB, PC DO B, 2000).

4.2.2 Argumentos sobre a inconstitucionalidade material dos dispositivos da lei

4.2.2.1 Considerações gerais

Em seguida, ao longo de argumentos deduzidos por 33 capítulos da petição inicial, os autores assinalaram, de forma individualizada, a inconstitucionalidade material da maior parte dos dispositivos da LRF – inclusive, segundo Afonso (2016), de artigos que foram incluídos mediante a incorporação de emendas do próprio Partido dos Trabalhadores durante a fase de tramitação no parlamento.

O autor destaca, em complemento, que a referida ADI foi primeira e a mais abrangente de várias ações apresentadas ao STF que visavam, também, à derrubada de questões específicas da LRF. Leite (2006) anota, em mesmo sentido, que, a par da ADI nº. 2.238, as principais ações foram as ajuizadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)²⁴ e pelo Governador do Estado de Minas Gerais, Itamar Franco²⁵, já que as demais possuíam escopo mais restrito, questionando, meramente, os sublimites para gastos com a rubrica de pessoal delineados no art. 20 da LRF²⁶.

Dentre os inúmeros questionamentos específicos e para fins de delimitação do objeto da pesquisa, é relevante destacar três que, futuramente, viriam a ensejar pressões dos diversos agentes impactados pela norma sobre o Supremo Tribunal Federal, com aptidão para impactar a agenda da Corte.

4.2.2.2 Regra do contingenciamento de empenhos (art. 9º, §3º)

O primeiro argumento que comporta destaque é o relativo ao parágrafo terceiro do artigo 9º da LRF, que estabelece uma regra concernente à limitação de empenho dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

²⁴ Segundo Leite (2006), ainda em 2000, a ATRICON ajuizou as ADI nº. 2.324 e 2.256. A primeira questionou os art. 56 e 59 da LRF, que estabeleciam regras concernentes à prestação de contas e à fiscalização da gestão fiscal; a segunda, questionou os sublimites para gastos com pessoal estabelecidos no art. 20.

²⁵ Trata-se da ADI nº. 2.250, ajuizada em 2003, que questionou a constitucionalidade dos art. 35 e 50 da LRF, os quais dispõem, respectivamente, sobre a vedação à realização de operações de crédito entre os entes federativos e sobre as normas de contabilidade pública que devem ser observadas na escrituração das contas públicas (LEITE, 2006).

²⁶ Cita-se, segundo Leite (2006), a ADI nº. 2.241, ajuizada pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, a ADI nº. 2.365, apresentada pelo Partido Comunista do Brasil e apensada à ADI nº. 2.238 e a ADI nº. 2.261, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

Segundo Fuck e Afonso (2016), quando há frustração na receita efetivamente arrecadada pelo Estado – ou seja, o valor da arrecadação é inferior ao estimado anualmente na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), mediante apuração bimestral – o *caput* do artigo 9º da LRF²⁷ impõe a cada um dos Poderes e ao Ministério Público o dever de restringir proporcionalmente a realização de empenhos e movimentações financeiras, com o propósito de assegurar o cumprimento da meta de resultado fiscal. Essa limitação, segundo os autores, precisa ser feita por ato próprio de cada um dos Poderes, de forma equilibrada, seguindo os critérios estabelecidos na própria LDO e no prazo de 30 dias.

Já a regra estabelecida no §3º visa a assegurar, justamente, que a limitação será efetivamente implementada de forma equânime entre os Poderes. Nesse sentido, o preceito autoriza o Poder Executivo a promover, de forma unilateral, o contingenciamento dos empenhos dos Poderes Legislativo e Executivo e do Ministério Público, quando estes não adotarem tempestivamente as providências previstas no *caput*²⁸.

Na prática, segundo Toledo Júnior e Rossi (2000), a limitação é implementada pelo corte dos chamados duodécimos, que consubstanciam os repasses mensais que o Poder Executivo, como administrador do erário, faz às demais unidades orçamentárias.

Nos fundamentos da ADI nº. 2.238, o PT, o PSB e o PC do B argumentaram que a norma erigiria o Poder Executivo em um “superpoder”, com a prerrogativa de suprir administrativamente as condutas dos demais Poderes – tidos como irresponsáveis em sua atuação - e, conseqüentemente, substituí-los em seus julgamentos de oportunidade e conveniência (PT; PSB; PC DO B, 2000).

Ponderaram, ainda, que a aplicação do preceito denotaria a supressão das capacidades de autogoverno e de autoadministração dos demais Poderes e do MP, ameaçando de forma contundente a separação dos Poderes os atributos fundamentais da forma federativa de Estado e ofendendo, por decorrência, as cláusulas pétreas delineadas nos art. 1º e 2º da Constituição²⁹.

²⁷ O art. 9º, *caput*, da LRF dispõe que “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.” (BRASIL, 2000b)

²⁸ O dispositivo prescreve, *in verbis*: “§3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.” (BRASIL, 2000b)

²⁹ Nesse aspecto, os postulantes destacam a suposta violação ao princípio federativo, resguardado pelo artigo 1º, e ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º (PT, PSB, PC DO B, 2000).

4.2.2.3 Regras quanto aos sublimites da despesa com pessoal (art. 20)

Outro dispositivo que merece destaque – em especial, por ter sido questionado em outras ações diretas de inconstitucionalidade, como dito no início deste capítulo – é o artigo 20 da LRF.

Sobre o tema, é relevante ressaltar, inicialmente, que todos os dispositivos contemplados no respectivo capítulo se prestam à finalidade de conferir aplicabilidade ao art. 169 da Constituição, que impõe a fixação de limites de despesa com pessoal no âmbito de União, Estados, Distrito Federal e Municípios³⁰.

Enquanto o artigo 18 arrolou os gastos contemplados no conceito de “despesa total com pessoal”³¹ e o art. 19 firmou os limites globais dessa despesa no âmbito da União, Estados e Municípios - na forma de um percentual máximo em relação à receita corrente líquida³² - o artigo 20 dispositivo repartiu esse percentual entre os órgãos e Poderes de cada esfera, discriminando os percentuais máximos atribuídos ao Poder Legislativo (com inclusão dos Tribunais de Contas), ao Poder Judiciário e ao Ministério Público³³.

Ao argumentar pela desconformidade do artigo 20 em relação aos preceitos constitucionais, os demandantes ponderaram que a proposta de estabelecimento dos “sublimites” já havia sido considerada – e rejeitada – na tramitação da Emenda à Constituição

³⁰ Dispõe o artigo, em sua redação originária: “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.” (BRASIL, 1988)

³¹ O *caput* do art. 18 prescreve, literalmente, que “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” (BRASIL, 2000b).

³² O art. 19 prescreve, em síntese, que “a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento)” (BRASIL, 2000b).

³³ O dispositivo estabelece que “a repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: I - na esfera federal: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União; II - na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo” (BRASIL, 2000b).

nº. 19/1998, em que se pretendeu a alteração do art. 169 de forma a contemplá-los. Em seguida, ressaltaram que a autorização delineada na literalidade do referido dispositivo constitucional dizia respeito, meramente, ao estabelecimento de limites por esfera de governo, não havendo menção à possibilidade de cisão por Poder, realizada no dispositivo impugnado.

Em seguida, os autores destacaram que a repartição interna do limite global somente poderia ser formalizada com a participação de todos os Poderes, no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, por força do disposto no art. 99, §1º da CR/88. Destacaram, inclusive, que o projeto apresentado à sanção presidencial constava um parágrafo sexto no corpo do art. 20, determinando, justamente, que os sublimites da LRF só seriam considerados diante de omissão na LDO, mas que o dispositivo havia sido vetado³⁴.

Nesses termos, os suscitantes consideraram que o dispositivo fora editado com o propósito de retirar a definição dos sublimites do âmbito da LDO, em confronto com as disposições constitucionais que a atribuem o múnus de delinearlos.

Em capítulo apartado - porém, concernente ao mesmo artigo – os partidos ressaltaram que o estabelecimento dos sublimites representaria, também, interferência na autonomia funcional e administrativa do Ministério Público da União (MPU). Assinalaram, nessa linha argumentativa, que o órgão ficou simultaneamente sujeito a dois sublimites: um global e um específico para o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – órgão que compõe sua estrutura orgânica³⁵.

4.2.2.4 Regras sobre a possibilidade de redução de salários dos servidores públicos (art. 23)

Como último ponto de destaque, é relevante destacar os questionamentos delineados na ADI nº. 2.238 em relação a parte do §1º e ao §2º do artigo 23 da LRF, os quais consubstanciaram medidas a serem adotadas pela Administração Pública nos casos de extrapolação dos limites de despesa de pessoal.

Para a análise desse ponto, convém salientar que, em sua redação originária, o art. 169 não estabelecia nenhuma consequência para a extrapolação dos limites da espécie, nem

³⁴ O dispositivo vetado previa que “somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no caput caso a lei de diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente” (BRASIL, 2000a).

³⁵ O art. 20, I, “c” fixa o limite de 40% da receita corrente líquida ao Executivo, mas ressalva que, desse total, 3% seriam destinados às despesas de órgãos de outras esferas da Federação que são organizados e mantidos pela União, como o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), que integra a estrutura orgânica do Ministério Público da União (MPU). Por outro lado, a alínea “d” fixa o limite de 0,6% da RCL para o MPU (BRASIL, 2000b).

mecanismos a serem empregados pelos entes para conformá-la em caso de desajustes. Com efeito, conforme reconhecido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (MARE, 1995), a Constituição de 1988 gerou um encarecimento significativo da despesa pessoal, com o consequente aumento da participação da rubrica na receita da União; no entanto, ao mesmo tempo, estabeleceu um elevado grau de rigidez nos quadros da Administração Pública, impedindo a adequação do quantitativo de funcionários às necessidades do serviço e orçamentárias.

De fato, antes de 1998, os servidores públicos gozavam de um elevado grau de estabilidade, sendo passíveis de demissão apenas nas estritas hipóteses delineadas no artigo 41 da Constituição – quais sejam, em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo com garantia de ampla defesa (BRASIL, 1988).

Assim, com o intuito de conferir efetividade às limitações globais com as despesas da espécie e no âmbito da Reforma do Estado de 1998, foi ponderada, a princípio, a possibilidade de desligamento de servidores estáveis por “excesso de quadros” (MARE, 1995, p. 51). No entanto, no curso da tramitação, a proposição foi aperfeiçoada e a possibilidade de demissão para adequação das despesas foi alçada ao patamar de medida extrema, condicionada a aplicação prévia de outras medidas de adequação de despesa.

À luz dessas diretrizes, a Emenda à Constituição nº. 19/1998 alterou e acrescentou dispositivos ao art. 169 da Constituição, que passou a prever que: a) a lei complementar responsável pelo estabelecimento dos percentuais de limite fixaria, também, um prazo para adequação, em caso de extrapolação; b) durante esse prazo, os entes adotariam duas medidas para mitigação dos gastos da espécie: redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração de servidores não estáveis; c) se tais medidas se mostrarem insuficientes para assegurar a adequação do limite no prazo, poderá ocorrer o desligamento do servidor estável³⁶.

³⁶ Com as alterações formalizadas pela Emenda à Constituição nº. 19/1998, o artigo 169 passou a determinar que: “§2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites” (Brasil, 1988); “§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II - exoneração dos servidores não estáveis” (Brasil, 1988) e “§4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.” (BRASIL, 1988).

Em atenção ao múnus estabelecido na Constituição, as normas delineadas na subseção II da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 21 a 23) vieram a regulamentar os prazos para apuração e adequação do limite referente à despesa de pessoal. Nesse sentido, o art. 22 posicionou a obrigação de aferir o percentual ao final de cada quadrimestre e o art. 23, *caput*, determinou a eliminação de eventuais excedentes nos dois quadrimestres seguintes, sendo, no mínimo, um terço no primeiro (BRASIL, 2000b).

No entanto, ao tratar das medidas a serem adotadas para a readequação dos gastos aos parâmetros legais, os parágrafos do art. 23 delinearam duas medidas que não estavam contempladas no texto constitucional. No primeiro, estabeleceu-se que a redução de gastos com cargos em comissão poderia ser implementada tanto pela extinção quanto pela redução dos valores a eles atribuídos; no segundo, facultou-se a redução temporária da jornada de trabalho, com adequação dos vencimentos à nova carga horária, como medida de contenção de despesas.

Ao questionar ambos os dispositivos no âmbito da ADI nº. 2.238, os partidos alegaram que as medidas delineadas na Lei Complementar não poderiam contrariar o princípio da irredutibilidade de vencimentos, previsto no art. 37, XIV da Constituição³⁷ e atribuído aos detentores de cargos comissionados e efetivos. Assim, na compreensão dos demandantes, a implementação das medidas arroladas no artigo 169 da CR/88 dependeria da extinção de cargos comissionados e da exoneração dos servidores não estáveis, ou, no mínimo, da concordância prévia e expressa do servidor cujo cargo fosse objeto da redução de jornada.

4.2.2.5 Pedidos

Com a conclusão das fundamentações, o PT, o PC do B e o PSB pleitearam a concessão de medida cautelar, com a consequente suspensão da integralidade de toda a Lei Complementar nº. 101/2000 ou, pelo menos, dos dispositivos questionados em específico.

Por derradeiro, ao finalizar a peça inaugural, requereram o pronunciamento da inconstitucionalidade formal da lei ou, sucessivamente, o reconhecimento da inconstitucionalidade material em 25 (vinte e cinco) pontos específicos.

³⁷ Com a redação dada pela Emenda à Constituição nº. 19/1998, o dispositivo prescreve que “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I” (BRASIL, 1988).

4.3 Pós-ajuizamento imediato

Segundo consta do extrato concernente à tramitação processual³⁸, a ADI nº. 2.238 foi registrada em 04 de julho de 2000, sendo imediatamente concluída ao Ministro Vice-Presidente, Marco Aurélio Mello. É que, naquela data, segundo o noticiado na imprensa³⁹, o STF encontrava-se em recesso judiciário, razão pela qual a decisão sobre a medida cautelar poderia ser proferida pelo Presidente da corte ou, em sua ausência, pelo substituto legal, por definição regimental⁴⁰.

É relevante ressaltar que, nesse primeiro momento, a propositura da ação não recebeu grande destaque nos veículos de imprensa pesquisados. O jornal “O Globo”, naquela data, limitou-se a publicar um breve comentário opinativo a respeito do tema, no qual ponderava que o Supremo certamente reputaria ao menos um dispositivo inconstitucional – “o que sujeita todos os poderes aos ditames financeiros da lei” (CRUVINEL, 2000, p. 2) - indicando, em tom de desconfiança, uma expectativa de parcialidade da Corte. Já o “Jornal do Commercio” (OPOSIÇÃO....2000, p. A8) e “O Estado de São Paulo” (SILVA, S. C., 2000, p. A6) vieram a reportar os termos principais da ação apenas no dia seguinte, conferindo destaque aos alertas dados pelo deputado Sérgio Miranda, então líder do PC do B, sobre a potencial quebra de isonomia entre os Poderes que a LRF ocasionaria em relação ao Judiciário.

Posteriormente, no período em que foram adotadas as medidas de instrução iniciais previstas na Lei nº. 9.868/1999⁴¹, a ADI não veio a ser novamente noticiada nos veículos de imprensa. Além disso, não consta, nos autos, nenhuma reiteração quanto à urgência delineada no pedido liminar, mas apenas sucessivos pedidos de emenda formalizados pelo PC do B com o intuito de complementar os termos da petição inicial.

Apenas temas diretamente referentes à Lei Fiscal e às respectivas implicações receberam algum destaque midiático, podendo-se citar, no que releva ao escopo da pesquisa, aqueles concernentes à reação do funcionalismo público. Nesse sentido, em 26 de maio de 2000,

³⁸ Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 05 de mar. de 2021.

³⁹ Nesse sentido, tem-se a reportagem intitulada “Oposição tenta sustar efeitos da LRF”, publicada no Jornal do Commercio de 05 de julho de 2000 (OPOSIÇÃO..., 2000, p. A8).

⁴⁰ Nesse sentido, em sua redação originária, o artigo 13 do Regimento Interno do STF indicava, como atribuição do Presidente, “decidir, nos períodos de recesso ou de férias, pedido de medida cautelar” (BRASIL, 2020a, p. 2)

⁴¹ Ainda durante o período de recesso, em 07 de julho de 2000, o Presidente da Corte despachou determinando a oitiva das Presidências da República e do Congresso Nacional para se manifestarem sobre o pedido liminar, na forma do artigo 10 da Lei nº. 9.868/1999, segundo consta da tramitação. O extrato está disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>, acesso em 05 de mar. de 2021.

o Jornal do Brasil noticiava, em uma mesma página, as greves deflagradas tanto pelos servidores federais (SILVEIR, 2000, p. 6) e quanto pelos servidores do Estado de São Paulo (BARROS, 2000, p. 6) – ambas motivadas em negativas de reajuste salarial fundadas na LRF.

Já o Governo de Minas Gerais – que, posicionado na oposição, já havia apresentado sua própria ADI questionando a lei, conforme exposto anteriormente – concedeu um substancial aumento de salário aos servidores, conforme também noticiado no Jornal do Brasil (ITAMAR..., 2000, p. 7). Porém, segundo a reportagem, o Governador Itamar Franco fez questão de ressaltar aos beneficiados, em tom ameaçador, que a nova lei daria aval para a realização de demissões – atribuindo, portanto, o ônus político dos ajustes fiscais ao Governo Federal.

A manifesta contrariedade dos prefeitos à LRF, citada no capítulo anterior, também pode ser depreendida das coberturas da época. Destaca-se, nesse sentido, a nota do Jornal do Brasil referenciando a postura do então prefeito do Rio de Janeiro, Luiz Paulo Conde, que, apesar de filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), assinalava publicamente o prejuízo causado pela Lei Fiscal a determinada categoria de servidores, ao impedir a concessão de empréstimos pelos fundos de previdência dos estados e prefeituras (LIMA, 2000, p. 7).

Porém, no geral, as publicações da época ressaltavam a indignação dos prefeitos que visavam à reeleição, que, em razão das recém-implementadas prescrições normativas, encontraram dificuldades em desenvolver as campanhas eleitorais naquele ano, já que não podiam, por exemplo, realizar obras de última hora para apresentar nos palanques⁴².

Por fim, é relevante destacar a postura do Partido dos Trabalhadores nesse período, o qual, apesar de ter sido o principal responsável pelo questionamento judicial da LRF, manifestava expressamente a intenção de utilizá-la em desfavor do então prefeito de São Paulo, Celso Pitta, com o propósito de evitar a contração de despesas nos últimos meses do respectivo mandato (PITTA..., 2000, p. 5).

Ao tratar dessas posturas supostamente contraditórias, Alves (2000, p. 4) comentava, à época, que os parlamentares do PT estariam acometidos pela “síndrome do touro miúra”, anotando que “basta uma proposta do Governo ser agitada na sua frente, que eles partem para a marrada, sem sequer indagar se a proposta é boa ou ruim”. A crítica é antecedida por um comentário do então Ministro Chefe da Secretaria-Geral da Presidência, Aloysio Nunes,

⁴² A reportagem “Palanques Empobrecidos”, publicada no Jornal do Brasil de 13 de junho de 2000, informa sobre as alterações de estratégia eleitoral em razão da vedação à realização de obras no período antecedente à eleição (RODRIGUES, 2000, p. 2)

destacando que o PT aplicava responsabilidade nas suas administrações; porém, manifestava-se publicamente contra a lei (ALVES, 2000, p. 4).

Já a base governista ressaltava contundentemente, em alguns periódicos, a relevância das novas regras. Pode-se citar, nesse sentido, a coluna publicada pela ex-ministra da Administração e Reforma do Estado Cláudia Costin no jornal “O Globo”, destacando a relevância da LRF para resguardar a ética na administração pública (COSTIN, 2000, p. 7).

Diante desse contexto, instados à manifestação sobre o pedido cautelar, as Presidências do Congresso Nacional e da República apresentaram informações ainda no mês de julho de 2000⁴³. A primeira, em breves seis laudas, limitou-se a arguir a inépcia do pedido de medida cautelar, bem como a ausência dos respectivos requisitos de concessão (BRASIL, 2000c). A segunda, ao longo de quase seis dezenas, impugnou especificamente cada argumento delineado pelos proponentes (BRASIL, 2000d).

4.4 Apreciação do Pedido Liminar de Concessão da Medida Cautelar

4.4.1 Primeira sessão de julgamento

Findo o recesso forense, em 1º de agosto de 2000, a ADI foi imediatamente distribuída à relatoria do Ministro Ilmar Galvão, e, posteriormente, no dia 04 do mesmo mês, apensada às ADI nº. 2.241, 2.256 e 2.261, para análise e julgamento conjunto⁴⁴.

Segundo Afonso (2016), a votação começou surpreendentemente poucos meses depois da distribuição, em 28 de setembro de 2000. De fato, os veículos de mídia impressa pesquisados não noticiaram previsões ou expectativas quanto à possibilidade de inclusão em pauta em prazo tão exíguo.

Chama a atenção que, nesse primeiro ato decisório e logo no primeiro dia de julgamento, o STF rejeitou integralmente as arguições de inconstitucionalidade formal, que potencialmente poderiam ensejar a derrubada da integralidade da lei. O primeiro argumento, relativo à ausência de retorno à Câmara após as alterações do Senado, foi rechaçado à unanimidade e com voto do Presidente; o segundo, concernente à tese de que o projeto teria

⁴³ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁴⁴ Informações também depreendidas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

que ter disciplinado por inteiro o art. 163 da CR, foi negado por maioria dos Ministros, vencido, apenas, o Ministro Marco Aurélio⁴⁵.

O maior destaque daquele momento, todavia, está na postura assumida pela Corte logo em seguida, ao passar a análise específica dos dispositivos da Lei Fiscal. Segundo Afonso (2016), ao invés de seguir uma ordem baseada na numeração da lei ou na sequência dos argumentos delineados na ADI, o STF passou direto ao julgamento do pedido liminar relativo ao artigo 20 – justamente o polêmico dispositivo que criava sublimites de gastos com pessoal por Poder, abordado, também, em outras ações constitucionais.

A análise prioritária do dispositivo foi justificada de forma breve pelo relator, como decorrente “da urgência reclamada pela premência de oferecimento das propostas orçamentárias para o próximo exercício” (BRASIL, 2007, p. 50). É relevante salientar, todavia, que os efeitos de outros artigos questionados liminarmente também interfeririam na elaboração das propostas orçamentárias do exercício de 2001, e que as respectivas arguições não receberam o mesmo tratamento prioritário⁴⁶.

Da análise do acórdão da medida cautelar (BRASIL, 2007), depreende-se que, mediante a adoção de fundamentos sucintos, o Min. Ilmar Galvão considerou que a regra delineada no art. 169 da Constituição autorizaria, exclusivamente, o estabelecimento de limites globais de despesa de pessoal, a serem observados pelas esferas da federação. Por esse motivo e por considerar que a previsão dos sublimites na LRF descon sideraria “dessemelhanças de realidades e diversidade de circunstâncias conjunturais” (BRASIL, 2007, p. 53) que seriam abordadas adequadamente no âmbito das leis de diretrizes orçamentárias, o relator votou pelo deferimento da medida cautelar, com a consequente suspensão da eficácia da norma.

Inaugurando a divergência, o Ministro Nelson Jobim destacou que a demissão de servidores estáveis por extrapolação dos limites de despesa de pessoal - prevista no §4º do artigo 169 - pressuporia a edição de ato normativo motivado de cada um dos Poderes, o que corroboraria o entendimento de que Legislativo e Judiciário também deveriam participar do processo de redução de gastos.

⁴⁵ Acerca dos dois pontos, a ementa do julgado assevera as seguintes teses: “Lei Complementar nº 101/2000. Vício formal. Inexistência. III - o parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal só determina o retorno do projeto de lei à Casa iniciadora se a emenda parlamentar introduzida acarretar modificação no sentido da proposição jurídica. IV - Por abranger assuntos de natureza diversa, pode-se regulamentar o art. 163 da Constituição por meio de mais de uma lei complementar. Lei Complementar nº 101/200. Vícios materiais. Cautelar indeferida.” (BRASIL, 2007, p. 25)

⁴⁶ Cite-se, nesse sentido, o parágrafo segundo do artigo 12 da LRF, que estabelece que o montante das receitas das operações de crédito não poderá superar as despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária (BRASIL, 2000b).

Em seguida, o referido Ministro lançou mão de argumentos concernentes à experiência da Administração Pública com a Lei Camata⁴⁷, salientando que, quando o referido ato normativo entrou em vigência, as câmaras de vereadores, as assembleias legislativas, o Poder Judiciário e o Ministério Público disseram “não ter nada a ver” com os limites de despesa de pessoal nela estabelecidos e que quem teria que atendê-los seria o Poder Executivo (BRASIL, 2007, p. 94 e 95). Desse modo, considerou que a ausência da fixação dos sublimites na LRF implicaria na transferência de todos os esforços de contenção de gastos ao Executivo, sem corresponsabilidade dos demais Poderes, o que estabeleceria um “bill de indenidade” no tocante à responsabilidade fiscal (BRASIL, 2007, p. 99) e ensejaria um cenário de crise interinstitucional⁴⁸.

Ressalte-se que esse mesmo problema já havia sido abordado pela Presidência da República ao vetar o parágrafo sexto do artigo 20, que condicionava a aplicação dos sublimites da LRF à omissão da lei de diretrizes orçamentárias. De fato, nas razões do veto, chamou-se a atenção para o fato de que determinados Poderes possuem um maior poder de barganha, podendo demandar ou incentivar a ampliação dos respectivos limites em prejuízo dos demais, durante a elaboração das leis orçamentárias⁴⁹.

Trata-se, também, de percepção captada pelos veículos de imprensa pesquisados – em coluna publicada na semana seguinte, Nassif (2000, p. B3) destacou que, à luz da Lei Camata, o Executivo estava, de fato, suportando os estouros nas folhas motivados pelos outros Poderes e pelo Ministério Público, garantindo-lhes uma situação cômoda.

Além disso, da fundamentação elaborada pelo ministro, verifica-se que os representantes do Poder Executivo já haviam debatido esse problema com o STF em três

⁴⁷ Segundo Luque e Silva (2004) e Leite (2011), antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as Leis Camata I (Lei Complementar nº. 82/1995) e a Camata II (Lei Complementar nº. 96/1999) estabeleciam os limites para a despesa de pessoal de cada ente da federação, bem como os prazos de readequação em caso de excesso.

⁴⁸ O Ministro Nelson Jobim sintetizou a problemática ao destacar em seu voto: “E como participam [os outros Poderes, dos reforços de redução de despesa]? Estabelecendo sublimitações internas para esse efeito. Senão estaríamos voltando ao sistema da Lei Camata, que foi terrível e deu origem a conflitos tremendos entre os Poderes, principalmente entre os Poderes Legislativo e Executivo dos Estados, qual seja, o limite da despesa. O Executivo dizia que não estava recebendo as transferências constitucionais, porque está-se trancando, uma vez que estamos acima do limite. Aí, o Poder Executivo fazia um esforço imenso no sentido da demissão, e o Legislativo não entrava no jogo, dizendo que não tinha nada a ver com isso, porque não havia apenação direta aos cofres do Legislativo, porque os cofres do Legislativo não têm receitas próprias. As receitas do Legislativo nada mais são do que transferências do orçamento do Executivo” (BRASIL, 2007, p. 97)

⁴⁹ O veto foi fundamentado nas seguintes razões: “a possibilidade de que os limites de despesas de pessoal dos Poderes e órgãos possam ser alterados na lei de diretrizes orçamentárias poderá resultar em demandas ou incentivo, especialmente no âmbito dos Estados e Municípios, para que os gastos com pessoal e encargos sociais de determinado Poder ou órgão sejam ampliados em detrimento de outros, visto que o limite global do ente da Federação é fixado na Lei Complementar. Desse modo, afigura-se prejudicado o objetivo da lei complementar em estabelecer limites efetivos de gastos de pessoal aos três Poderes. Na linha desse entendimento, o dispositivo contraria o interesse público, motivo pelo qual sugere-se a oposição de veto.” (BRASIL, 2000a, p. 62)

oportunidades anteriores, em discussões travadas fora de processos, assinalando as respectivas consequências na dinâmica com os outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos⁵⁰.

Assim, partindo de análise mais conjuntural do que técnica – conforme reconhecido pelo Min. Sepúlveda Pertence no respectivo voto⁵¹ - o Ministro Nelson Jobim indeferiu a medida cautelar.

Posteriormente, quatro ministros – Carlos Velloso (Presidente), Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Octavio Galloti – acompanharam o relator e votaram pela concessão da medida cautelar, enquanto três – Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves – apoiaram a divergência e posicionaram-se pelo indeferimento. Em seguida, segundo o extrato de ata que compõe o acórdão (BRASIL, 2007, p. 104), o julgamento foi suspenso, em face da ausência justificada dos Ministros Maurício Corrêa e Néri da Silveira.

4.4.2 Período posterior à primeira sessão

Da análise dos veículos de imprensa pesquisados, verifica-se que o início do julgamento repercutiu consideravelmente no meio político nacional, ensejando movimentações de diversos agentes em relação aos respectivos interesses. Esse contexto está bem evidenciado em reportagem publicada no jornal “O Estado de São Paulo” no dia 30 de setembro de 2000, que registra as reações dos políticos de situação e de oposição às primeiras manifestações do STF (SAMARCO, 2000, p. 4).

Segundo a referida notícia, os interlocutores do Governo Federal mostravam-se nervosos e preocupados em relação à invalidação do artigo 20, apesar de nutrirem expectativas - sem muita convicção - de que nenhum dos pedidos liminares seria acolhido pelo STF.

Com efeito, reiterando a relevância da lei para a obtenção do equilíbrio fiscal, parlamentares da base governista destacaram que a invalidação do artigo representaria um “tiro no pé” dado pela oposição e demonstraram irritação com a postura adotada pelo Poder

⁵⁰ Em seu voto, o Ministro Nelson Jobim recorda-se de três situações ocorridas na vigência da Lei Camata: na primeira, em conjunto com o Ministro Sepúlveda Pertence, havia sido intermediário em discussão travada entre o Executivo e o Legislativo de um Estado não especificado; na segunda, havia participado de debate estabelecido em São Paulo, no qual os Poderes Executivos das capitais reclamaram dos problemas na regulação da despesa de pessoal das câmaras de vereadores. Por fim, na última, realizada no Congresso Nacional, o Ministro havia apurado uma discrepância substancial no gasto *per capita* dos habitantes de cada estado em relação ao respectivo Poder Legislativo, o que justificaria uma padronização por Lei Complementar Federal (BRASIL, 2007).

⁵¹ A despeito de se mostrar impressionado com a demonstração das dificuldades para implementação dos limites delineada no voto de Nelson Jobim, o Ministro Sepúlveda pontuou que “a não ser que coloquemos as conjunturas acima da Constituição Federal, não vejo como validar a solução encontrada pela Lei Complementar nº. 101, ora questionada” (BRASIL, 2007, p. 79).

Judiciário. Subsistia, além disso, um receio em relação a “volta da pressão dos tribunais e das assembleias legislativas pela expansão dos salários e da folha de pessoal nos Estados”, registrado em outra reportagem publicada na mesma data e na mesma página (LAVORATTI, 2000, p. 4) e em editorial da “Folha de São Paulo” do mesmo período (SEM..., 2000, p. A2).

De fato, diante das expectativas de que os Min. Maurício Corrêa e Néri da Silveira se posicionariam de forma favorável à concessão da referida liminar, o Governo Federal chegou a tentar articular a revisão do voto do relator, Min. Ilmar Galvão (FARIA; RUSSI, 2000, p. A6).

Já a oposição, representada pelo líder do PC do B na Câmara, Sérgio Miranda, reconhecia a necessidade de corrigir alguns excessos nos Estados, mas acusava o governo de manobrar a opinião pública ao “tomar como regra alguns exemplos escandalosos” (SAMARCO, 2000, p. 4) e cometer ilegalidades que, de antemão, já sabiam que seriam eventualmente derrubadas em juízo.

Além disso, os governadores repetiram a postura demonstrada durante a elaboração da lei em relação ao estabelecimento dos sublimites, exercendo pressão sobre o STF pela manutenção do dispositivo (FARIA; PERES, 2000, p. A4).

Nesse ponto, é relevante ressaltar que, novamente, os Governadores do Partido dos Trabalhadores conferiram apoio à regra, inclusive peticionando nos autos com o intuito de prorrogar a suspensão do julgamento e reiterar a constitucionalidade do artigo⁵². De fato, em entrevista dada ao “O Estado de São Paulo”, o governador do Acre, Jorge Viana, filiado ao PT, manifestou-se expressamente a favor da manutenção dos sublimites, sob a justificativa de que estes resguardariam “o máximo de recursos para o cidadão, sem prejudicar os demais Poderes” (FARIA; PERES, 2000, p. A4).

A mesma reportagem revela um detalhe relevante sobre as influências exercidas sobre a pauta do Supremo Tribunal Federal, ao informar que o pedido relativo ao artigo 20 foi imediatamente pautado para julgamento por pressão dos representantes dos tribunais regionais – identificados como os principais responsáveis pelo *lobby* contrário aos sublimites de despesa⁵³. A circunstância, portanto, contraria a justificativa delineada pelo Ministro relator no

⁵² Nesse sentido, de notícia publicada no jornal “O Estado de São Paulo” de 11 de outubro de 2000, extrai-se: “até governadores petistas, como o gaúcho Olívio Dutra e Jorge Viana do Acre defendem a manutenção do texto. Olívio entrou com petição no Supremo. Da mesma forma que o advogado-geral da União, Gilmar Mendes, pede ao STF que suspenda o julgamento da liminar da ação proposta por seu partido, com PDT e PC do B. A Procuradoria Jurídica do governo do Acre enviou ao ministro do STF Ilmar Galvão pedido para que o governo do Estado seja ouvido no julgamento. “Somos pela constitucionalidade do artigo”, disse o Procurador-Geral, Edson Manchini. “se ele for suprimido o Executivo terá de reduzir investimentos sociais apenas para manutenção do privilégio de alguns” (CRESCER..., 2000, p. 4).

⁵³ Nesse sentido, extrai-se da reportagem: “Contra-ofensiva – A maior pressão contra o artigo 20, segundo fontes do governo, vem dos tribunais regionais, contrários ao enquadramento no limite de gastos impostos ao Judiciário

voto inaugural, relativa às preocupações quanto à elaboração do orçamento do exercício seguinte.

Em mesmo sentido, o jornal esclareceu que a agenda do julgamento foi ajustada dessa forma por atuação do Presidente da Corte, Ministro Carlos Velloso, cedendo à pressão dos tribunais e em ato considerado como corporativista pelo Governo Federal. De fato, subsistia a preocupação de que diversos tribunais ficariam inviabilizados com a incidência dos sublimites⁵⁴.

Firmadas essas considerações sobre as repercussões iniciais, convém destacar que a próxima movimentação relevante dos autos ocorreu em 04 de outubro de 2000. Gilmar Mendes – atuando, à época como Advogado-Geral da União – protocolou petição assinalando que alguns órgãos estavam considerando os limites normativos excessivamente restritos e que, para apurar a repercussão e a razoabilidade dos respectivos percentuais, afigurava-se necessário admitir a manifestação de entidades representativas e imediatamente interessadas, bem como as considerações de profissionais e técnicos experientes na matéria – na condição de *amicus curiae* - além do oferecimento de razões adicionais pelas Presidências do Congresso e da República⁵⁵ (BRASIL, 2020e).

Por fim, na mesma peça, o Advogado-Geral ressaltou a necessidade de antecipar o julgamento de mérito da ação⁵⁶.

pela lei. A pressão chegou rapidamente ao STF, quando os presidentes dos tribunais verificaram que os orçamentos para 2001, impondo os cortes exigidos pela lei, começarão a ser votados nas Assembléias Legislativas. A matéria entrou imediatamente na pauta, provocando críticas ao espírito de corpo demonstrado por ministros do Supremo.” (FARIA; PERES, 2000, p. A4)

⁵⁴ Nesse sentido, a reportagem publicada no jornal “O Estado de São Paulo” de 04 de outubro de 2000 aclara: “a decisão de colocar o caso em julgamento partiu do presidente do STF, ministro Carlos Velloso, que foi pressionado pelos tribunais regionais, inconformados com os cortes nas despesas. O Planalto está se sentido traído com a decisão de Velloso, que já se adiantou que votará a favor da liminar suspendendo os efeitos do artigo 20, que fixa o percentual para o limite de gastos pelos poderes com o pagamento de servidores. A decisão de Velloso foi interpretada como um ato corporativista” (FARIA e RUSSI, 2000, p. A6)

⁵⁵ Os pedidos se fundamentaram no art. 7º, §2º da Lei nº. 9.868/1999, que disciplina o ingresso de órgãos e entidades na demanda na condição de *amicus curiae*, ao dispor que “o relator, considerando a relevância e representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos e entidades”, bem como nos parágrafos do art. 9º, que prescrevem que “em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria” (§º), que “o relator poderá, ainda, solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição” (§2º) e que “as informações, perícias e audiências a que se referem os parágrafos anteriores serão realizadas no prazo de trinta dias, contado da solicitação do relator” (§3º) (BRASIL, 1999).

⁵⁶ A pretensão está fundamentada no art. 12 da Lei nº. 9.868/1999, que prevê que “havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da

Segundo o reportado pela “Folha de São Paulo” em 06 de outubro de 2000, o referido pedido visava, meramente, à protelação do julgamento por um período indefinido, diante da perspectiva de derrota do Governo em relação à preservação da eficácia do artigo 20. De fato, naquela oportunidade, o Presidente da Corte assinalou ao jornal que, diante do eventual deferimento do pedido, a conclusão do julgamento demoraria alguns meses (FREITAS, 2000, p. A4).

Além disso, conforme já exposto, os Governadores do Acre e do Rio Grande do Sul – apesar de afiliados ao Partido dos Trabalhadores - também solicitaram o ingresso na demanda como *amicus curiae*, com o propósito de protelar o julgamento e, alternativamente, defender a constitucionalidade do artigo (CRESCER..., 2000, p 4). Segundo o extrato de tramitação, outros entes da federação também peticionaram nos autos solicitando a oportunidade de manifestar na ADI ou requerendo o julgamento direto da demanda, quais sejam, o Distrito Federal e os Estados de Santa Catarina e Paraná⁵⁷.

A medida cautelar foi pautada para julgamento no dia 04 de outubro de 2000, mas, após pedido dos ministros que ainda não haviam votado, o Presidente da Corte adiou o julgamento para a semana seguinte (RUSSI, 2000, p. A6).

4.4.3 Segunda sessão de julgamento

A previsão dada pelo Ministro Ilmar Galvão em reportagem da “Folha de São Paulo” (FREITAS, 2000, p. A4) foi observada e, a despeito do pedido formulado pela Advocacia-Geral da União, o julgamento da medida cautelar foi retomado na sessão realizada em 11 de outubro de 2000.

Na oportunidade, logo de início, o Min. Marco Aurélio resolveu modificar o posicionamento proferido na sessão anterior (BRASIL, 2007, p. 105-106). Para tanto, assim como o Min. Nelson Jobim, empregou diversos argumentos de ordem conjuntural, concernentes ao expressivo comprometimento das receitas estaduais com as despesas de pessoal – fazendo, inclusive, referência expressa à citada reportagem do “O Estado de São Paulo”, em que constaram os percentuais concernentes a cada estado (FARIA; PERES, 2000, p. A4),

União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação” (BRASIL, 1999).

⁵⁷ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

Além disso, o Min. Marco Aurélio manifestou desconfiança em relação à iniciativa dos Poderes Legislativo e Judiciário em reduzirem os próprios gastos de forma espontânea, receando que a omissão no controle das despesas inviabilizaria a realização de investimentos em outras áreas sensíveis, como educação, saúde e segurança pública

Por fim, ressaltando que a decisão poderia ser revista oportunamente “se houver uma consequência danosa do não-deferimento da medida acauteladora”, bem como o intuito de “experimentar essa lei” (BRASIL, 2007, p. 116), o ministro concluiu que a falta de estabelecimento de sublimites tornaria o art. 169 da Constituição inócuo, o que motivou a revisão do voto e o consequente indeferimento da liminar.

Em seguida, os Ministros que não haviam votado na primeira sessão - Maurício Corrêa e Néri da Silveira – proferiram os respectivos votos. O primeiro, de forma sucinta, seguiu a divergência instalada pelo Min. Nelson Jobim e indeferiu a medida cautelar quanto ao art. 20 (BRASIL, 2007, p. 117-121); já o segundo, em pronunciamento consideravelmente extenso, seguiu o relator e deferiu o pedido liminar (BRASIL, 2007, p. 125-127).

É relevante ressaltar que, ao elaborar os fundamentos da decisão, o Min. Néri adotou uma linha argumentativa completamente distinta dos pares, delineando, em caráter prefacial, uma análise histórica aprofundada sobre o papel do Poder Judiciário à luz do constitucionalismo, sua legitimidade enquanto poder político e sua independência em relação aos demais Poderes.

Em seguida, após delinear considerações sobre a autonomia administrativa e financeira do Judiciário, o ministro considerou que o art. 169 da CR/88 “não autorizou a lei ordinária federal a intervir dentro das unidades federadas” (BRASIL, 2007, p. 147) e que os sublimites devem ser estabelecidos no âmbito da lei de diretrizes orçamentárias de cada ente, que “reflete a convivência política dos Poderes” e “expressa a convivência das respectivas autonomias, na definição dos custos, dos gastos” (BRASIL, 2007, p. 148).

Após intervenções do Min. Nelson Jobim – novamente ressaltando que, na prática, apenas o Executivo procederá à redução das despesas – o Min. Néri ressaltou que a circunstância seria um problema de convivência entre os Poderes, a ser tratado à luz da democracia e do espírito da Constituição, em caráter de solidariedade e corresponsabilidade.⁵⁸

⁵⁸ Do acórdão, extrai-se o seguinte diálogo: “[Min. Néri da Silveira:] Quem adotará [as medidas previstas no *caput* do art. 169 da Constituição]? Os entes, como um todo. É um problema deles e eles têm que estabelecer essa redução.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM: - Só o Executivo.

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: - V. Exa. é quem está chegando a essa conclusão. Não foi isso o que afirmei.

Com essas considerações, o julgador se posicionou pelo deferimento da medida cautelar.

Assim, ao contrário das expectativas, por apenas um voto de diferença e mediante a decisiva alteração de posicionamento realizada pelo Min. Marco Aurélio, o Supremo Tribunal Federal negou, por maioria, o pedido liminar relativo ao artigo 20 da LRF, preservando a vigência dos sublimites com gastos de pessoal até o julgamento definitivo da ação.

Com a manutenção de um dos pontos mais polêmicos em relação à interação entre os Poderes, o julgamento foi novamente adiado, por indicação expressa do ministro relator⁵⁹.

4.4.4 Período posterior à segunda sessão

Os veículos de imprensa pesquisados noticiaram as repercussões imediatas em relação a decisão do STF.

Os Governadores de Estado festejaram o que consideraram uma verdadeira vitória no âmbito do Supremo, tendo “O Estado de São Paulo” apurado, na oportunidade, que pelo menos 16 (dezesseis) deles, àquela altura, defendiam a manutenção de tetos específicos (SAMARCO; CARNEIRO, 2000, p. A6). Notadamente surpreendido, o colunista Giobbi (2000, p. D11) ponderou que a decisão – proferida no mesmo dia em que o Senado aprovou o projeto de lei que instituiu punições para os administradores em caso de transgressão da LRF – seria um verdadeiro presente ao país.

A imprensa destacou, também, a decisiva alteração do voto proferido pelo Min. Marco Aurélio, reforçando sua fama de “ministro do voto vencido no colegiado” (CORTÊS, 2000, p. 7).

Já as instituições do sistema de justiça manifestaram receio em relação à implementação dos sublimites. De fato, à época, representantes do Tribunal de Justiça e do Ministério Público do Estado de São Paulo ressaltaram, perante a imprensa, a relevância da norma para a utilização do dinheiro público, mas ponderaram que a restrição delineada no artigo

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM: - V. Exa. sabe que aconteceu isso, tanto é que votamos aqui, tantas vezes, coisas que não mostraram o contrário.

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA – Mas isso é um problema de convivência entre os Poderes. Estou entendendo que a Constituição quis uma convivência política entre eles. Isso é democracia e está no espírito da Constituição” (BRASIL, 2007, p. 149).

⁵⁹ Consta do extrato de ata da sessão: “Decisão: Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Ilmar Galvão (Relator), Sepúlveda Pertence, Octavio Galloti, Néri da Silveira e o Presidente (Ministro Carlos Velloso), indeferiu a medida cautelar de suspensão dos efeitos do artigo 20 da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Retificou o voto proferido anteriormente o Senhor Ministro Marco Aurélio. Em seguida, o julgamento foi adiado por indicação do Relator. Plenário, 11.10.2000” (BRASIL. 2000, p. 158).

20 acarretaria a paralisação do processo de expansão dos serviços judiciários, dificultando a implementação de novas varas, foros, comarcas e juizados especiais, podendo, eventualmente, resultar no cerceamento dos respectivos recursos (ROCHA, 2000, p. A4).

Diante desse contexto e visando afastar a imagem de “vilão” e de “gastador” atribuída ao Poder Judiciário, o Presidente do STF, Min. Carlos Velloso, concedeu entrevista ao “O Estado de São Paulo” de 22 de outubro de 2001, abordando diversos aspectos relativos ao julgamento da medida cautelar. Apresentando alguns dados quantitativos, o ministro destacou que a preservação do artigo 20 agravaria a lentidão da Justiça – em especial, nos Estados mais carentes, que não dispunham de recursos para investir nos processos de expansão – além de denotar violação ao pacto federativo e à separação dos Poderes (LAVORATTI; RUSSI, 2000, p. A5).

Na mesma reportagem, em resposta às críticas concernentes à ausência de colaboração do Judiciário nos esforços de redução de despesas, o Presidente ressaltou que a maior parte da despesa pública estava, na verdade, voltada ao pagamento dos juros da dívida.

No início do ano seguinte, a “Folha de São Paulo” reportou que 16 (dezesseis) Assembleias Legislativas haviam extrapolado os respectivos limites de despesa de pessoal, assinalando substanciais discrepâncias no custo *per capita* de cada Legislativo Estadual (CORRÊA, 2001, p. A5). Os Tribunais de Contas, por outro lado, sinalizavam uma certa tendência de leniência com os Estados e Municípios, deixando para exigir o cumprimento dos percentuais apenas no final de 2002 (TRIBUNAIS..., 2001, p. A5).

Por fim, é relevante destacar que a postura aparentemente contraditória do Partido dos Trabalhadores em relação à questão foi, novamente, abordada e debatida nos veículos de imprensa pesquisados.

Com efeito, em 13 de outubro de 2000, o então presidente do PT, José Dirceu, divulgou nota oficial visando ao esclarecimento de “equívoco grave” provocado pela decisão do STF em relação à “intenção dos partidos signatários da ação”. Para tanto, ressaltou que a adequada gestão das despesas, a honestidade e a transparência administrativa eram valorizadas pelas administrações vinculadas à legenda, que teria se esforçado para que a proposta que deu origem à LRF “bloqueasse gastos desordenados”, sem, contudo, afetar a independência entre os Poderes (DIRCEU, 2000, p. A4).

Partindo dessas considerações, o parlamentar ponderou que a questão abordada no artigo 20 suscitava um razoável grau de controvérsia quanto à interpretação constitucional – demonstrada, inclusive, pelo apertado placar de julgamento - tornando necessário o imediato pronunciamento do Supremo sobre o tema, com o intuito de pacificá-lo. Assim, o ajuizamento

da ADI nº 2.238 não teria visado à irresponsabilidade fiscal, mas à obtenção de segurança jurídica sobre a matéria.

Por fim, de forma expressa, José Dirceu salientou que o Partido dos Trabalhadores seria favorável à estipulação de limites de despesa de pessoal.

Em artigo publicado na mesma página, “O Estado de São Paulo” assinalou que, na opinião dos economistas Raul Velloso e Mailson da Nóbrega, as justificativas delineadas na nota não mitigariam o caráter contraditório das ações do PT, que não teria se libertado totalmente de seu passado e de uma postura enviesada quanto às questões fiscais. No entanto, Nóbrega viu com otimismo o posicionamento, considerado um “sinal de evolução” da legenda no sentido de encaminhar-se “para o centro e tornar-se um grupo social-democrata nos moldes europeus” (LEONEL, 2000, p. A4).

Concomitantemente, o “O Estado de São Paulo” (COLUNA..., 2000, p. A6) e o “Jornal do Commercio” (JOGO..., 2000, p. A17) assinalaram a intenção do Governo Federal em aproveitar a “ambiguidade” do PT para enfraquecer o partido no segundo turno das eleições municipais, que ocorreria ainda naquele mês, conferindo destaque à rejeição dos governadores da legenda ao pedido liminar formulado pelo próprio partido. Em editoriais e artigos de opinião, a situação foi qualificada como farisaica (FARISAÍSMO..., 2000, p. A3), esquizofrênica, fruto de discurso de palanque (MALAN..., 2000, p. A7), *nonsense* e má-fé (NONSENSE, 2000, p. A3).

Com efeito, a questão já estava sendo objeto de críticas e embaraços dentro do próprio PT (COLUNA...2000, p. A6). Em novembro de 2000, durante Conferência de Prefeitos realizada pelo Partido, posicionamentos diametralmente distintos sobre a LRF foram debatidos – inclusive, com defesas contundentes da responsabilidade fiscal⁶⁰ - e muitos participantes chegaram a se surpreender com as recomendações feitas pelo economista Amir Khair, contrário ao questionamento judicial do artigo 20 (ROSA, 2000, p. A5).

Os governadores petistas do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul, Zeca do PT e Olívio Dutra, iriam além. O primeiro publicou, na “Folha de São Paulo”, um artigo de opinião defendendo expressamente e contundentemente a Lei de Responsabilidade Fiscal⁶¹; o segundo

⁶⁰ Nesse sentido, destaca-se o trecho da reunião transcrito pelo jornal “O Estado de São Paulo”: “Ajuste fiscal não é bandeira ideológica da direita, gente! Afirmou o secretário da Fazenda do Mato Grosso do Sul, Paulo Bernardo, na noite de sábado, para uma plateia formada pela quinta geração de prefeitos petistas. “Vamos deixar para nós mesmos a pecha de quebradores da máquina pública?”” (ROSA, 2000, p. A5)

⁶¹ Nesse sentido, no artigo, o governador destaca que “promover o ajuste fiscal, cortar gastos de um Estado clientelista, perdulário e ineficiente, rever a tributação e a renúncia fiscal para minimizar a regressividade, mesmo com o sacrifício de privilégios de algumas corporações, é mais do que necessário, é imperativo de moralidade na gestão da coisa pública. Se não houvesse a necessidade financeira, haveria a exigência moral. Não há nada mais

logrou a cassação de liminar que concedia aumento salarial aos servidores do Legislativo, empregando, para tanto, argumentos fundados nos sublimites do artigo 20 (STJ..., 2000, p. A4).

Em termos processuais, após a sessão de outubro, não houve nenhuma movimentação processual de grande relevância. Alguns órgãos requereram a possibilidade de se manifestar nos autos, como o Estado do Mato Grosso⁶²; os requerentes continuaram a fazer diversos aditamentos à inicial, visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade por arrastamento de normas publicadas posteriormente à LRF e fundadas em seus termos⁶³ e a ADI nº. 2.365 foi apensada, para julgamento conjunto.

4.4.5 Terceira sessão de julgamento

Apenas quatro meses após a última decisão, em 22 de fevereiro de 2001, o julgamento da medida cautelar foi retomado⁶⁴.

Inicialmente, por unanimidade, os ministros indeferiram a liminar em relação a diversas arguições que suscitavam um menor grau de controvérsia – quais sejam, as relativas ao art. 4º, §2º, II e §4º; art. 7º, *caput* e §1º, art. 9º, §5º. O pedido nem sequer foi conhecido em relação às arguições contrárias aos parágrafos 2º e 3º do art. 7º⁶⁵.

Porém, nesse momento, o Supremo também se posicionou sobre a polêmica questão do contingenciamento dos duodécimos, prevista no art. 9º, §3º da LRF.

Quanto à questão, o relator já havia proferido seu voto no ano anterior, ainda durante primeira sessão de julgamento. De forma sintética, ponderou que a autorização para reduzir os repasses aos demais Poderes não representaria uma interferência indevida, mas providência implementada com o escopo de prevenir os efeitos da inobservância dos limites legais, razão pela qual indeferiu o pedido liminar (BRASIL, 2007, p. 57-68).

imoral que o calote no cidadão. Especialmente no trabalhador de baixa renda que, nunca é demais lembrar, paga a maior parte da conta e vê cada dia mais ameaçada a sua dignidade e o seu emprego, quando não teme pela vida.” (SANTOS, 2000, p. A3)

⁶² Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁶³ Cite-se, nesse sentido, as Medidas Provisórias nº. 1980-24 de 27/10/2000, nº.1980-26, 21/12/2000 e nº 2101-28 de 27/01/2001.

⁶⁴ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁶⁵ Constou do extrato de ata daquela sessão: “Decisão: Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por unanimidade, indeferiu o pedido de suspensão cautelar do inciso II do § 2º do artigo 4º; do § 4º do artigo 4º; do artigo 7º, *caput*; do § 1º do artigo 7º e do § 5º do artigo 9º, todos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Ainda por unanimidade, não conheceu da ação no que toca aos § 2º e 3º do artigo 7º. [...]” (BRASIL, 2007, p. 172-173)

Após a prolação do voto seguinte, elaborado pela Min. Ellen Gracie, simplesmente manifestando concordância com o relator, os Min. Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence novamente estabeleceram um debate, no qual alertaram para a tese de que o Executivo não poderia ser “o julgador e o executor de uma eventual ilegalidade cometida por outro Poder, que tem vias constitucionais próprias, de impugnação”, e, por esse motivo, votaram pela concessão da medida cautelar quanto ao dispositivo (BRASIL, 2000, p. 169-170).

O entendimento foi acompanhado à unanimidade, inclusive com revisão dos votos do relator e da Min. Ellen Gracie, e o julgamento foi novamente adiado⁶⁶.

4.4.6 Período posterior à terceira sessão

Segundo consta dos veículos de imprensa analisados na pesquisa, o Governo Federal não esboçou nenhuma reação incisiva à suspensão do art. 9º, §3º da LRF, apesar de considerar que a lei ficou “incompleta” diante da retirada do “poder de sanção” do Executivo (LEI..., 2001, p. A4). Apesar disso, o Governo Federal chegou a realizar corte no orçamento do Judiciário no mês consecutivo a decisão, o qual foi contestado pelo STF em razão da concessão da liminar (CARNEIRO, 2001, p. 2).

Naquele momento, os Chefes dos Executivos estaduais também não manifestaram oposição à decisão do Supremo. Entrevistado, o Governador de São Paulo assinalou a inexistência de repercussões práticas⁶⁷; já os Governadores de Santa Catarina e de Alagoas manifestaram apoio à decisão⁶⁸, considerando que o Executivo não deve ingerir na autonomia dos demais Poderes, aos quais incumbe o múnus de reduzir os respectivos empenhos nos casos de frustração de receita (LEI..., 2001, p. A4).

Já “O Estado de São Paulo” noticiou de forma sucinta a decisão, dando destaque à manutenção do artigo 20 e à expectativa de que o Supremo preservaria o restante da lei (LAVORATTI; GALLUCCI, 2001, p. A9).

⁶⁶ Sobre o tema, consta do extrato de ata “Decisão: [...] E, também por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do §3º da mesma lei complementar. Votou o Presidente. Em seguida, o julgamento [...]” (BRASIL, 2000, p. 172-173)

⁶⁷ Nesse sentido, extrai-se de reportagem do Jornal do Commercio de 24 de fev. de 2001: “o governador em exercício de São Paulo, Geraldo Alckmin disse ontem que a decisão do STF, de derrubar o dispositivo da LRF que permitia aos Estados cortarem orçamento do Legislativo e do Judiciário, não deve afetar o Governo paulista. “Acho que os próprios poderes farão os cortes e se manterão dentro dos limites que a lei estabelece. Na prática, acho que não teve grandes alterações”, declarou.” (LEI..., 2001, p. A4)

⁶⁸ Os governadores manifestaram-se nos seguintes termos: ““O STF está dizendo que não deve haver tutela”, afirmou Amim. [...] Para o governador alagoano, não deve haver ingerência de um poder sobre o outro.” (LEI..., 2001, p. A4)

Posteriormente, os jornais pesquisados não vieram a abordar novamente a ADI nº. 2.238 por um período considerável. Nesse interstício, as notícias sobre a LRF versaram, precipuamente, sobre questões correlacionadas à aplicação do artigo 20, como o apoio das instituições do sistema de justiça ao projeto de lei que visava à alteração da Lei Fiscal para autorizar o Judiciário a ultrapassar o respectivo subteto (GALLUCCI, 2000, p. A5) e as greves do funcionalismo em face das negativas de reajuste salarial fundadas na norma (BRASIL, S.; LANDULPHO, J., 2001, p. A7).

Uma nova tentativa de conferir continuidade ao julgamento só veio se consolidar quatro meses depois, em 20 de junho de 2001. No entanto, após apresentação do feito em mesa e diante da ausência justificada dos Min. Marco Aurélio e Ellen Gracie, o julgamento foi adiado, para eventual prosseguimento com o quórum completo⁶⁹.

Posteriormente, em 22 de agosto de 2001, o Advogado-Geral da União requereu informações ao STF quanto à provável data de julgamento do feito, com o propósito de preparar sustentação oral. Em resposta, o relator ponderou que o julgamento já havia sido iniciado em setembro do ano anterior e que a sustentação oral deveria ter ocorrido oportunamente após a leitura do relatório⁷⁰.

Ainda no mês de agosto, os órgãos do Poder Judiciário começaram a manifestar interesse em ingressar na demanda. No dia 21, o Tribunal de Justiça de São Paulo solicitou cópia da inicial, fornecida no mês seguinte⁷¹, e, no dia 24, a Associação Paulista de Magistrados (APAMAGIS) requereu sua admissão na ação direta e a reapreciação do pedido liminar em relação ao art. 20 (APAMAGIS, 2001), sendo o pedido deferido pelo relator em 27 de agosto de 2001⁷².

⁶⁹ Do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal, depreende-se que “apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado para prosseguimento com o quórum completo. Ausentes, justificadamente, a senhora ministra Ellen Gracie e, neste julgamento, o senhor Ministro Marco Aurélio (Presidente). Presidência do senhor Ministro Ilmar Galvão. Plenário. 20.6.2001.”. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁷⁰ No extrato do andamento processual disponível no site do Supremo Tribunal Federal, consta o teor do despacho proferido em 22/08/2001, nos seguintes termos: “Junte-se. Requer o Advogado-Geral da União seja-lhe comunicada a provável data de julgamento da presente ação direta, para fins de sustentação oral. Ocorre, entretanto, que a medida cautelar nesta ADI 2.238 teve seu julgamento iniciado na assentada de 28.09.2000, ocasião em que, após a leitura do relatório, caberia a sustentação oral dos procuradores dos requerentes e dos requeridos. Isto posto, nada há a prover.” Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁷¹ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁷² Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

Após a prolação desse último despacho, a ação não teve nenhuma movimentação relevante por mais de oito meses⁷³. Os jornais pesquisados, em mesmo sentido, nada publicaram sobre a demanda; apenas reportavam circunstâncias decorrentes da incidência da LRF, como os respectivos efeitos sobre as eleições presidenciais que seriam realizadas em 2002 (DA RESPONSABILIDADE..., 2001, p. A3), as decisões tomadas pelo Poder Judiciário no sentido de dificultar a implementação da lei⁷⁴ e as dificuldades oriundas da incidência de limites de despesa (ALECRIM, 2002, p. 14), em especial no relacionamento entre os Poderes⁷⁵.

4.4.7 Quarta sessão de julgamento

Após longa paralisação, o julgamento da medida cautelar veio a ser pautado na sessão de 09 de maio de 2002⁷⁶.

Em caráter inicial, o plenário do Supremo Tribunal Federal passou a analisar questão de ordem, referente à decisão monocrática do relator que havia admitido o ingresso da APAMAGIS como *amicus curiae*. E, nos debates que se sucederam, ficou evidente que a prática do ato estava correlacionada à pressão de setores do Poder Judiciário em rever a liminar sobre o artigo 20, tendo o Min. Ilmar Galvão mencionado, nesse sentido, que “houve um apelo dramático da Associação paulista” no sentido de revisá-la, “tendo em vista a dificuldade em que ficou e em que continua o Poder Judiciário do Estado de São Paulo, sem poder praticar até a admissão de juízes concursados” (BRASIL, 2007, p. 175).

De fato, segundo consta do acórdão (BRASIL, 2007, p. 176), o relator reconheceu expressamente que tendia a admitir o ingresso e propor a revisão do indeferimento da medida cautelar relativa ao artigo 20, revelando, inclusive, que havia recebido diversas visitas do vice-Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo para tratar sobre a matéria.

No entanto, o posicionamento não foi acompanhado pela maioria e a decisão de admitir o ingresso da APAMAGIS não foi referendada pelo Pleno, vencidos o Relator e os Min. Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence. Em seguida, o Tribunal decidiu o pedido cautelar em relação a

⁷³ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁷⁴ Cita-se a decisão do Superior Tribunal de Justiça que reconheceu o direito à indenização dos servidores públicos não estáveis do Estado de Rondônia, fundamentada na Lei de Responsabilidade Fiscal (GALLUCI e LAVORATTI, 2001, p. A7)

⁷⁵ Ressalta-se, nesse sentido, a reportagem publicada no jornal “O Estado de São Paulo” em 19 de outubro de 2001, que noticia os questionamentos do Ministério Público do Estado de São Paulo em relação aos repasses orçamentários (MACEDO, 2001, p.4)

⁷⁶ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

diversas arguições que não suscitavam grandes controvérsias, sem debates ou discussões adicionais⁷⁷.

Por fim, na mesma oportunidade, a Corte acompanhou o entendimento do Min. Relator no sentido de considerar que as normas que autorizavam a redução dos vencimentos dos cargos comissionados (art. 23, §1º) e dos cargos efetivos, mediante redução de jornada (art. 23, §2º) atentavam contra o princípio da irredutibilidade salarial (BRASIL, 2000, p. 67-68), razão pela qual, à unanimidade, medida acauteladora foi deferida nesse ponto⁷⁸.

Em seguida, segundo consta do extrato de tramitação⁷⁹, o julgamento foi novamente suspenso, relegando-se para posterior exame o restante dos pedidos.

4.4.8 Período posterior à quarta sessão

A sessão do dia 09 de maio de 2002 não recebeu grande destaque nos meios de imprensa pesquisados, os quais destacaram, de forma sucinta, que o STF teria aberto brechas para a ampliação dos gastos do poder público (STF..., 2002a, p. 9). O jornal “O Estado de São Paulo” chegou a manifestar, em editorial, que as suspensões de vigência decretadas no Supremo não produziram grandes e imediatos impactos sobre as contas dos entes da federação, com exceção dos estados que haviam extrapolado os limites legais, apesar de ressaltar que a lei havia sido, de certa forma, vulnerada pelo julgamento (DECISÃO..., 2002, p A3).

É relevante ressaltar que, na opinião dos editores, a suspensão do dispositivo que permitia a redução de vencimentos representaria uma medida mais “amarga” para o funcionalismo, já que os entes teriam que lançar mão de demissões e extinções de cargo para

⁷⁷ Constou do extrato de ata da sessão: “O Tribunal, preliminarmente, por maioria, deixou de referendar a admissibilidade, no processo, da Associação Paulista dos Magistrados, vencidos os Senhores Ministros Ilmar Galvão, Relator, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence. E, por unanimidade, indeferiu a liminar, na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, relativamente ao artigo 9º, § 5º; ao artigo 11, parágrafo único; ao artigo 15; ao artigo 17 e § §; ao § 1º do artigo 18; à expressão “atendidas ainda as exigências do art. 17”, contida na cabeça do artigo 24; ao § 1º do artigo 26; ao § 2º do artigo 28; ao § 1º do artigo 29 e à cabeça do artigo 39. [...] E, por unanimidade, julgou prejudicado o pedido quanto ao artigo 30, inciso I. Votaram o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio, e a Senhora Ministra Ellen Gracie. Em seguida, o julgamento foi suspenso, projetando para posterior exame, o pedido de concessão de liminar relativamente ao artigo 14, inciso II, e ao artigo 21, inciso II. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Nelson Jobim e Celso de Mello. - Plenário, 09.05.2002” (BRASIL, 2007, p. 193)

⁷⁸ Em mesmo sentido, extrai-se do extrato de ata da sessão: “[...] Por unanimidade, o Tribunal deferiu a medida acauteladora para suspender a eficácia do § 2º do artigo 12, e, no § 1º do artigo 23, da expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”, e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo. [...]” (BRASIL, 2007, p. 193).

⁷⁹ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

enxugamento das folhas de pagamento, muito embora os Tribunais de Contas já estivessem utilizando “interpretações criativas para burlar o espírito da lei” (DECISÃO..., 2002, p A3).

Àquela altura, alguns integrantes do Governo Federal compreendiam que os pontos essenciais da LRF já haviam sido analisados pelo STF, que a última decisão não prejudicaria as contas públicas e que o fato da lei não ter sido derrubada integralmente já seria uma grande vitória (OTTA; LAVORATTI; CHIARINI, 2002, p. A4).

Além disso, a postura ambígua do PT em relação à LRF continuava a ser ironizada pelo Governo, que esperava que, em algum momento, o partido revisaria oficialmente o posicionamento de que seria possível conciliar a melhoria das condições sociais à responsabilidade fiscal (MALAN..., 2002, p. A4).

A circunstância mais relevante no período imediatamente posterior ao julgamento é, no entanto, a movimentação de representantes do Poder Judiciário no sentido de proceder o reexame da questão relativa ao artigo 20, com o intuito de flexibilizar os subtetos.

Nesse sentido, chama a atenção a entrevista coletiva dada pelo então Presidente do Supremo, Min. Marco Aurélio Mello, ainda na data da sessão, reconhecendo que a LRF representou um “avanço em termos de Administração Pública”, o que impunha uma marcha cautelosa à Corte em relação à sua análise. Ao tratar do pedido de reexame da liminar relativa ao artigo 20, o juiz ressaltou que o melhor caminho seria a alteração da Lei Fiscal pelas vias legais, com o intuito de aumentar o percentual da receita corrente líquida dirigido ao Judiciário, considerando que os limites não se conformavam à realidade de alguns Estados, como o de São Paulo (STF..., 2002b).

Posteriormente, em 13 de maio de 2002, o “Estado de São Paulo” (LAVORATTI, 2002a, p. A5) e o “Correio Braziliense” (AJUSTE..., 2002, p. 8) noticiaram que a questão relativa ao estabelecimento dos subtetos por Poder – tida como o “coração” da LRF -seria objeto de reexame pelo Supremo na sessão marcada para o dia 15 do mesmo mês, diante da intenção do Min. Ilmar Galvão de antecipar o respectivo julgamento do mérito. Em contraponto, os Estados, mediante atuação dos Secretários de Fazenda, pressionaram as respectivas bancadas para defender a manutenção dos limites (LAVORATTI, 2002b, p. A9).

Aparentemente, a pressão contraposta surtiu efeito, já que a ação não foi sequer movimentada no restante daquele ano, sendo novamente incluída em pauta apenas em 12 de fevereiro de 2003⁸⁰.

⁸⁰ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

Por fim, é relevante ressaltar que Gilmar Mendes, Advogado-Geral da União durante todo o período de tramitação da ADI nº. 2.238, foi nomeado e empossado Ministro do Supremo Tribunal Federal em 20 de junho de 2002 (SENADO..., 2002) – fato que impactaria, futuramente, o julgamento definitivo da ação.

É necessário salientar, também, que o PT logrou eleger seu primeiro presidente, Luís Inácio Lula da Silva, nas eleições realizadas em outubro daquele ano, invertendo, no âmbito da União, os polos de situação e oposição (BEZERRA, 2012).

4.4.9 Quinta sessão de julgamento

Após nove meses de completa paralisação, os autos foram incluídos na pauta do dia 12 de fevereiro de 2003⁸¹. Na oportunidade, após alguns debates, o STF analisou os pedidos liminares relativos a maior parte das arguições restantes, com exceção das concernentes aos artigos 56 e 57 da Lei Complementar, em razão de pedido de vista apresentado pelo Min. Sepúlveda Pertence⁸².

4.4.10 Período posterior à quinta sessão

Dois dias após a sessão, “O Estado de São Paulo” publicou uma reportagem sobre o tema, na qual considerou, em tom de ironia, que a manutenção dos dispositivos da LRF representava a primeira vitória do presidente Lula contra o Partido dos Trabalhadores, reiterando que o partido estava defendendo a lei apesar de ter ajuizado a ação (SUPREMO..., 2003, p. A8).

⁸¹ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁸² Extrai-se da ata da respectiva sessão: “O Tribunal, por unanimidade, indeferiu a liminar, na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, quanto ao § 002º do artigo 029; ao § 001º do artigo 059; ao artigo 060 e ao artigo 068, cabeça. E, por maioria, indeferiu a liminar no tocante ao inciso 0II do artigo 14, vencidos os Senhores Ministros Ilmar Galvão, Relator, e Sepúlveda Pertence. Por unanimidade, o Tribunal conferiu interpretação conforme a Constituição Federal ao inciso 0II do artigo 021, para que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar, e, quanto ao artigo 72, para que se entenda como serviços de terceiros os serviços permanentes. Votou o Presidente. Relativamente aos artigos 056 e 057, após o voto do Relator, indeferindo a liminar, pediu vista o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. O Tribunal deliberou retificar a papeleta de julgamento para assentar que o indeferimento da liminar, quanto ao artigo 039, apanha a cabeça do artigo, incisos e parágrafos, e, quanto ao artigo 029, o indeferimento diz respeito ao inciso I. Declarou, ainda, prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade relativamente ao pedido de concessão de liminar para suspender a eficácia do inciso I do artigo 003º e do artigo 004º da Medida Provisória nº 1980-18, de 04 de maio de 2000. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello”. (BRASIL, 2007, p. 207-208)

Já os demais periódicos impressos pesquisados nem sequer reportaram os termos da decisão ou as respectivas repercussões. Aparentemente, os dispositivos analisados não causavam impactos substanciais, não se vislumbrando sinalizações quanto às movimentações dos agentes envolvidos.

Quanto à tramitação processual, convém destacar que, apesar da publicação da ata da sessão ter ocorrido em 19 de fevereiro de 2003, os autos só foram remetidos ao Min. Sepúlveda Pertence em 05 de agosto do mesmo ano – mais de cinco meses após o deferimento do pedido de vista⁸³.

Além disso, ao tempo dos fatos, o Regimento Interno do STF estabelecia um prazo específico para devolução dos autos após o pedido de vista – qual seja, até a segunda sessão ordinária subsequente, na forma do art. 134 (BRASIL, 2020a). No entanto, a continuidade do julgamento da ADI nº. 2.238 só veio a ocorrer quatro anos e seis meses depois, em 08 de agosto de 2007⁸⁴.

Em 2004, o Min. Sepúlveda Pertence chegou a solicitar, justificadamente, a renovação do prazo de vista por 10 dias; no entanto, mesmo após o exaurimento do período, os autos permaneceram completamente paralisados⁸⁵.

De fato, os autos só voltaram a se movimentar em 08 de fevereiro de 2006. Nessa data, os Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos 26 Estados e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios protocolaram uma petição conjunta, solicitando, inicialmente, o ingresso na ADI nº. 2.238 na condição de *amicus curiae* (BRASIL, 2006).

Em seguida, na mesma peça processual, os Procuradores-Gerais reiteraram argumentos com o escopo de assinalar a inconstitucionalidade formal da LRF – diante do argumento da falta de retorno ao Senado para apreciação de emendas tidas como “de conteúdo” – bem como teses voltadas ao reconhecimento da inconstitucionalidade material, abordando dois dos pontos mais polêmicos: fixação de sublimite de despesa de pessoal para os Poderes e para o Ministério Público (art. 20) e o contingenciamento de duodécimos pelo Poder Executivo (art. 9º, §3º).

⁸³ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁸⁴ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 25 de mar. de 2021.

⁸⁵ Consta do extrato de tramitação processual: “Decisão: renovado o pedido de vista do senhor Ministro Sepúlveda Pertence, justificadamente, nos termos do §1º do art. 1º da Resolução nº. 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário. 28.04.2004.” Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021..

A manifestação motivou o impulsionamento do processo: de imediato, o Min. Pertence sugeriu que a questão deveria ser analisada pelo Min. Carlos Britto, sucessor natural do relator original, Ilmar Galvão, que havia se aposentado⁸⁶. Logo após, o Presidente concordou com a manifestação e determinou a remessa dos autos ao novo relator, Min. Carlos Britto⁸⁷, que deferiu o ingresso dos Ministérios Públicos e retornou, de imediato, os autos ao Min Pertence, para continuidade da vista⁸⁸, que durou até 25 de junho de 2007⁸⁹.

É relevante ressaltar que, nesse longo interstício concernente à vista, as menções à ação direta de inconstitucionalidade praticamente desapareceram dos veículos de imprensa analisados, com exceção de menções pontuais, como no artigo escrito pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso na ocasião dos cinco anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, no qual rememorava, novamente, que o PT havia questionado a constitucionalidade da norma, apesar de defendê-la na prática (CARDOSO, 2005, p. 2). De fato, a postura do PT continuava a ser contestada; porém, de forma expressa e, por vezes, evasiva⁹⁰, o partido expressava, cada vez mais, o reconhecimento da relevância da lei.

Fora isso, nesse período, as matérias sobre a LRF destacavam as dificuldades na aplicação da lei e as manobras feitas por alguns entes para driblarem os respectivos preceitos (D'AMORIM; PERES; CRUZ, 2007).

⁸⁶ Consta do extrato de tramitação processual: “Despacho ordinatório em 21/02/2006 do Min. Sepúlveda Pertence no PG 13180/2006 [...] Pedi vista (12.2.03) no julgamento da medida cautelar. O rel. originário da ADI 2238 foi o em. Min. Ilmar Galvão. Assim, após resolvida a cautelar, os autos retornarão ao seu sucessor natural, o em. Min. Carlos Britto (art. 3º, IV, “a”, RISTF) para relatar o mérito. Assim, devolvo o requerimento à presidência, para que a encaminhe ao em. Min. Carlos Britto, que - ao meu ver - é quem deve resolver a admissão, uma vez que é o substituto do relator.”. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁸⁷ Consta do extrato de tramitação processual: “Despacho ordinatório em 23.02.06 do Ministro Presidente no PG 13180/06: [...] O eminente Ministro Sepúlveda Pertence posicionou-se pelo envio da questão ao sucessor natural do então ministro relator Ilmar Galvão, qual seja, o eminente ministro Carlos Britto. Com razão. é atribuição do ministro relator ordenar e dirigir o processo, nos exatos termos do artigo 21, I do Regimento Interno do STF. Remetam-se os autos, com o requerimento, ao e. ministro relator.” Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁸⁸ Consta do extrato de tramitação processual: “Despacho ordinatório no PG 13180/06: junte-se. ante a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, defiro a inclusão, como ‘amici curiae’, dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal. À secretaria, para as anotações cabíveis.” Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁸⁹ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁹⁰ Nesse sentido, chama a atenção a entrevista dada por Aloízio Mercadante, senador petista, ao “Estado de São Paulo” de 04 de julho de 2004. Diante de reiterados questionamentos sobre a posição do partido em relação à lei, o parlamentar manifestava, de forma sutil e evasiva, o apoio à norma. Quando indagado se “o governo e o PT têm um compromisso com manutenção dos princípios da LRF”, por exemplo, respondeu que “o governo tem uma prática” e um “compromisso inegociável” de responsabilidade fiscal”. (MARCHI, DAMASCO e HAMU, 2004, p. A8)

4.4.11 Última sessão de julgamento

Finalmente, em 08 de agosto de 2007 – 06 anos, 10 meses e 11 dias após o início do julgamento – o Supremo finalizou a análise da medida cautelar. Por unanimidade, deferiu o pedido relativo ao art. 56 e, por maioria, indeferiu a pretensão referente ao art. 57, sem grandes debates⁹¹ - a decisão sequer repercutiu em nenhum dos veículos de imprensa pesquisados.

No entanto, a publicação acórdão só veio a se consolidar após um ano e um mês, em 12 de setembro de 2008,⁹²

4.5 Providências preliminares ao julgamento de mérito

Com o julgamento da medida cautelar, os autos retornaram ao relator, Min. Carlos Ayres Britto, que determinou a adoção das providências delineadas no art. 6º da Lei nº. 9.868/1999⁹³, oficiando os requeridos para prestarem informações sobre o mérito da questão no prazo de 10 dias. Com exceção do Senado Federal, todos apresentaram suas manifestações no prazo legal⁹⁴.

É relevante ressaltar que a Presidência da República – à época, exercida pelo presidente Lula, em seu segundo mandato – prestou informações adotando, na íntegra, um parecer técnico da Advocacia-Geral da União, no qual se defendia a rejeição integral da ação direta e o reconhecimento da constitucionalidade da lei em todos os seus termos (BRASIL, 2008a).

⁹¹ Consta do extrato da ata da sessão: “Decisão: O Tribunal, por unanimidade, indeferiu a medida cautelar relativamente ao artigo 56, caput, e, por maioria, deferiu a cautelar quanto ao artigo 57, ambos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, vencido o Senhor Ministro Ilmar Galvão (Relator), que a indeferia. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Lavrará o acórdão o sucessor do Ministro Ilmar Galvão, o Senhor Ministro Carlos Britto, que não participou da votação. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Eros Grau. Plenário, 08.08.2007.” (BRASIL, 2007, p. 233). A ata foi retificada no dia seguinte, nos seguintes termos: “Decisão: Fica retificada a decisão proclamada na assentada anterior para constar que, quanto ao artigo 56, caput, da Lei Complementar nº 101/2000, o Tribunal, à unanimidade, deferiu a cautelar, nos termos do voto do Relator. Ausente, nesta assentada, o Senhor Ministro Eros Grau. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 09.08.2007.” (BRASIL, 2007, p. 233)

⁹² Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁹³ O artigo 6º da Lei nº. 9.868/1999 prevê que “o relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado”, sendo que, na forma do parágrafo único, “as informações serão prestadas no prazo de trinta dias contado do recebimento do pedido.” (BRASIL, 1999)

⁹⁴ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

Em seguida, desempenhando o *múnus* de defender da legislação impugnada, na forma do artigo 8º da Lei nº. 9.868/1999⁹⁵, a Advocacia-Geral da União apresentou seu parecer, sustentando a constitucionalidade da norma (BRASIL, 2008b).

Posteriormente, em 1º de dezembro de 2008 e também por determinação do artigo 8º, o Procurador-Geral da República teve vista dos autos, para manifestação. No entanto, o Chefe do Ministério Público só veio a devolvê-los quase quatro anos depois, em 13 de abril de 2012⁹⁶, quando a Presidência da República já era exercida por Dilma Rouseff, do PT.

É relevante salientar que, em sua manifestação, a Procuradoria-Geral não defendeu as mesmas teses outrora sustentadas pelos Ministérios Públicos Estaduais. Embora as regras do contingenciamento de empenhos (art. 9º, §3º) e da redução do salário do funcionalismo (art. 23) tenham sido questionadas, o estabelecimento dos subtetos de despesa de pessoal (art. 20) teve sua constitucionalidade ressaltada no parecer (BRASIL, 2012).

A providência consiste na última medida prevista na Lei nº. 9.868/1999 antes do julgamento do mérito, que, no entanto, não se realizou de imediato. Com efeito, os autos permaneceram praticamente paralisados, novamente, por mais de quatro anos, período no qual se operaram duas substituições de relatoria em razão de aposentadoria - em 19 de abril de 2012, assumiu o Min. Cezar Peluso; em 29 de novembro daquele mesmo ano, o Min. Teori Zavascki⁹⁷.

Em todo esse período, não foram localizadas menções à ADI nº. 2.238 nos jornais e sites de notícia pesquisados.

4.6 Exame do Mérito

4.6.1 Mudanças contextuais

Para a adequada compreensão dos fatores que influenciaram a retomada da tramitação da ADI nº. 2.238, é necessário destacar que o contexto político-econômico do Brasil sofreu modificações substanciais a partir de 2014.

⁹⁵ O artigo 8º da Lei nº. 9.868/1999 prescreve que “decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de quinze dias.” (BRASIL, 1999)

⁹⁶ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

⁹⁷ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

Segundo Silva (2018), no campo econômico e à luz de uma perspectiva mais desenvolvimentista, o país apresentou altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto – média de 3,7% ao ano ao longo da década de 2000 – além de maior distribuição de renda e de um processo consistente de redução de desigualdades. No entanto, devido a fatores como choques de oferta e erros cometidos na condução da política econômica, o Brasil entrou em um período de recessão – marcado pela redução da capacidade de crescimento da economia e de um risco crescente de insolvência das finanças públicas (Barbosa Filho, 2017).

A crise econômica, segundo Mercês e Freire (2017), fez despertar um cenário de instabilidade fiscal – em especial, no âmbito dos entes subnacionais. De fato, para os autores, a combinação entre a queda da arrecadação, elevado comprometimento da receita com despesas de pessoal e problemas de liquidez resultaram em sucessivos déficits nos Estados e um cenário de grave desequilíbrio orçamentário.

Assim, enquanto vigentes os limites de despesa com os servidores públicos, nos termos do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 13 estados e o Distrito Federal já haviam estourado os tetos em 2015, segundo o noticiado pela imprensa à época (MÁXIMO, 2015). Em 2017, o número de estados comprometidos já havia subido para 16 (TESOURO..., 2018), muito embora os Governadores já viessem pressionando o Governo Federal em busca de renegociação de dívidas desde o ano anterior (ENTENDA..., 2016).

Diante desse cenário, diversos estados tiveram que recorrer ao parcelamento e ao atraso no pagamento dos salários, gerando protestos do funcionalismo (CRISE..., 2016).

Conjuntamente à crise econômica, o país entrou em um período de elevada instabilidade política. Com efeito, em razão de uma conjunção de fatores – tais como as manifestações de massa, a veiculação de escândalos de corrupção na mídia de massa, o tensionamento nas relações entre Legislativo e Executivo (MENDES, 2018), desintegração do escudo legislativo e consequente perda de apoio parlamentar (MAIDANA, 2019) – a crise culminou no *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff (PT), que havia sido reeleita em 2010, e na assunção do governo pelo vice-Presidente, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB.

É relevante ressaltar que, logo após a conclusão do processo de impedimento, o PMDB publicou o programa “Uma Ponte para o Futuro”, no qual indicou as diretrizes que seriam adotadas pelo Governo Federal para superar o cenário de crise. Entre as orientações firmadas no documento, estão a adoção de medidas dirigidas à obtenção de equilíbrio fiscal duradouro e a redução progressiva do endividamento público – assuntos que, por sua natureza, estão indissociavelmente vinculados à Lei de Responsabilidade Fiscal (PMDB, 2015).

Assim, os temas correlacionados à ADI nº. 2.238 foram gradativamente retornando aos noticiários, especialmente diante das dificuldades encontradas pelo Governo Federal em impor contrapartidas aos Estados durante as renegociações de dívida⁹⁸. E, em sua maioria, as soluções veiculadas nos veículos de imprensa pesquisados abordavam três pontos principais: a reforma da previdência, a racionalização das despesas de pessoal – inclusive mediante a redução de jornada e de salários e da flexibilização da estabilidade - e do fechamento das brechas normativas que permitiam a realização de “contabilidades criativas”, com o escopo de driblar os preceitos da Lei Fiscal (APPY, 2016, p. B2).

Foi nesse cenário, a partir de 2016, a imprensa começou a veicular, de forma sistemática, editoriais, reportagens e artigos de opinião versando sobre os benefícios concedidos ao funcionalismo e a necessidade de adotar medidas de contenção em relação às respectivas despesas. De fato, inúmeras matérias publicadas no interstício abordavam a substancial diferença entre os salários dos setores público e privado⁹⁹ e entre os vencimentos pagos à categoria no Brasil e nos outros países¹⁰⁰, os privilégios atribuídos a categoria¹⁰¹, tais como a estabilidade¹⁰² e a concessão de vantagens tidas como “inexplicáveis”¹⁰³.

Os artigos destacavam, ainda, a falta de contribuição do funcionalismo nos esforços de mitigação da crise¹⁰⁴, considerando que as categorias tinham recebido aumentos salariais consideráveis nos últimos anos, em detrimento da iniciativa privada e dos elevados índices de desemprego.¹⁰⁵

⁹⁸ As dificuldades da espécie foram assinaladas em reportagem do jornal “O Estado de São Paulo” de 23 de nov. de 2016, intitulada “Renegociação da dívida volta a ter contrapartidas” (BONFIM, 2016, p. B3)

⁹⁹ Como exemplo, destaca-se a reportagem “salários gordos e cargos vitalícios, o doce serviço público”, publicada no site da Exame em 13 de nov. de 2015 (COLITT, 2015), que evidencia os percentuais médios do prêmio salarial do setor público.

¹⁰⁰ Nesse sentido, tem-se o artigo “Funcionários públicos no Brasil tem salários maiores do que nos EUA”, publicado no site do Correio Braziliense em 26 de jun. de 2016 (PINTO; FERRARI, 2016).

¹⁰¹ A coluna “Os privilégios dos servidores”, publicada na Época em 26 de out. de 2016, estabelece uma crítica contundente aos privilégios da categoria, como estabilidade e aposentadoria integral (AQUINO, 2016).

¹⁰² Exemplificando, em entrevista para “O Estado de São Paulo”, o consultor legislativo e economista Marcos Mendes pondera os aspectos negativos da estabilidade do funcionalismo, assinalando a necessidade de flexibilização (SALOMÃO, 2016).

¹⁰³ Nesses termos, assinala-se reportagem da “Gazeta do Povo” de 19 de jun. de 2017, apontando 5 benefícios dos servidores que seriam inexplicáveis (PIERRY, 2017).

¹⁰⁴ À exemplo do artigo “A falta que nos faz o patriotismo”, publicado em “O Globo” em 28 de jul. de 2016, que cobrava dos servidores uma postura mais solidária e contributiva – nas palavras do autor, “patriótica” – dos servidores públicos no momento de crise (SARDENBERG, 2016)

¹⁰⁵ Nessa linha, tem-se a matéria veiculada no “Estado de São Paulo” que assinalou o crescimento três vezes maior do salário do serviço público nos últimos 13 anos, em relação aos salários da iniciativa privada (BRITO; FERNANDES, 2016)

Veiculava-se mesmo a demissão de servidores estáveis como medida para solucionar a crise fiscal no âmbito dos entes subnacionais¹⁰⁶.

Especificamente em relação aos temas tratados na ADI, os artigos localizados na pesquisa versavam, em específico, sobre a relevância da regra de contingenciamento de duodécimos para limitar extrapolações de despesa por parte dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público e sobre a possibilidade de reduzir salários e jornada – tida como alternativa à demissão de servidores efetivos durante o período de recessão¹⁰⁷.

4.6.2 Tentativas de inclusão em pauta

Foi diante desse cenário que, após a manifestação da Procuradoria-Geral da República, os autos permaneceram paralisados até 29 de junho de 2016, quando o relator, Min. Teori Zavascki, pediu dia para julgamento – que abordaria, conjuntamente, seis ações diretas de inconstitucionalidade e uma arguição de descumprimento de preceito fundamental – e determinou a distribuição do relatório aos demais ministros¹⁰⁸.

Em seguida, o feito foi finalmente incluído em pauta, sendo expedidas as comunicações às partes envolvidas¹⁰⁹.

Apenas diante do iminente julgamento, em 15 de dezembro de 2016, as corporações do funcionalismo público resolveram atuar diretamente na demanda. Nessa data, a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDSEF) requereu a intervenção do processo na condição de *amicus curiae* e apresentou extensa fundamentação jurídica, reforçando às arguições de inconstitucionalidade delineadas na inicial - mas, excepcionalmente, pugnando pelo reconhecimento da constitucionalidade de alguns artigos¹¹⁰.

¹⁰⁶ Nessa linha, destaca-se artigo publicado na Gazeta do Povo em 24 de jan. de 2017, que informava sobre as condições para demissão dos servidores em razão da extrapolação dos limites de despesa (ORGIS, 2017)

¹⁰⁷ Os autores Luciano Felício Fuck e José Roberto Afonso escreveram dois artigos no *site* Consultor Jurídico tratando, especificamente, das duas questões e da relevância de reverter a concessão das liminares dadas na ADI nº. 2.238 (FUCK; AFONSO, 2016a, 2016b)

¹⁰⁸ No respectivo despacho, constou: “Em 27.9.2016: ‘Peço dia para julgamento, pelo Plenário. Após inclusão em pauta de julgamento, determino a distribuição do relatório, nos termos dos arts. 87, I, e 172 do RISTF. O julgamento será conjunto com as ADIs 2256, 2241, 2261 e 2365 (apensadas), bem como com as ADIs 2324 e 2250 e a ADPF 24.’”. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

¹⁰⁹ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

¹¹⁰ Nas conclusões da manifestação da CONDSEF, a entidade pugnou “pela apreciação e acolhimento das razões de mérito para: a) julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.238 no que tange aos seguintes dispositivos, declarando a inconstitucionalidade dos mesmos: a.1) inciso II do art. 21; a.2) parte final do § 1º e ao § 2º do art. 23; e a.3) inciso IV do § 1º do art. 59, todos da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000; b)

Em 22 de março de 2017, com o falecimento do Min. Zavascki, o Min. Alexandre de Moraes – indicado para compor o Supremo pelo então Presidente da República, Michel Temer¹¹¹ – assumiu a relatoria da ADI. No entanto, no dia 04 de abril daquele ano os autos foram retirados de mesa e voltaram a ficar paralisados por quase dez meses¹¹².

Em artigo publicado no “Consultor Jurídico” sobre os impactos da morte do relator, Conti (2017) destaca que o Supremo Tribunal Federal estava assumindo maior responsabilidade em relação às finanças públicas do país, inclusive com a consistente contribuição do Min. Zavascki, que havia envidado esforços no sentido de promover o julgamento da ADI nº. 2.238. Apesar da sucessão do cargo ter ensejado o adiamento, o autor esperava que o Min. Alexandre de Moraes trataria a questão com a mesma responsabilidade.

No entanto, apenas em fevereiro de 2018, o relator deferiu o pedido de ingresso da CONDSEF (dia 08), pediu dia para julgamento (dia 23) e incluiu o feito na pauta¹¹³.

É relevante salientar que, entre 2017 e 2019, os veículos de imprensa passaram a abordar com maior consistência as questões relativas à LRF, criticando as propostas que promoveriam abertura de brechas na lei no processo de renegociação de dívidas dos estados¹¹⁴ e destacando o agravamento da crise nesses entes, que assumiu feições calamitosas no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais (CASTRO, 2018). Paralelamente, segundo noticiado pelo “Correio Braziliense”, os Governadores manifestavam o propósito de alterar a lei para ampliar os prazos de reenquadramento e flexibilizar os próprios percentuais de limite de despesa com pessoal (GOVERNADORES..., 2018).

De forma ainda mais consistente e reiterada, a imprensa continuou a veicular notícias que destacavam a o impacto do funcionalismo sobre as contas públicas e a respectiva responsabilidade pelo cenário de crise. Para tanto, evidenciava-se o aumento substancial do salário médio das respectivas categorias nas últimas décadas¹¹⁵, a ampliação da desigualdade

julgar improcedente a mesma ação em relação ao § 1º do art. 18 da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, declarando sua constitucionalidade”. (CONDSEF, 2016, p. 18)

¹¹¹ Segundo nota curricular publicada no site do STF, disponível no link: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfComposicaoComposicaoPlenariaApresentacao/anexo/Notacurricular_MinAM_atualizadaem17maio2017.pdf>. Acesso em 18 de abr. de 2021.

¹¹² Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

¹¹³ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

¹¹⁴ Como exemplo, assinala-se a coluna “Arrumar os estados”, publicada no site “O Globo” em 22 de fev. de 2017, que tratou dos riscos oriundos da flexibilização da LRF durante o processo de renegociação da dívida dos estados (LEITÃO, 2017).

¹¹⁵ Em matéria do Correio Brasiliense de 02 de julho de 2018, por exemplo, destacou-se que o salário médio nominal do funcionalismo havia aumentado 420% nos 18 anos anteriores (BATISTA, 2018).

de renda entre os setores público e privado¹¹⁶ e em comparação com outros países¹¹⁷, os “supersalários” pagos às elites do Poder Judiciário¹¹⁸ e o forte *lobby* das corporações no parlamento.¹¹⁹

Destaca-se, nesse sentido, o estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA em 18 de dezembro de 2018 sobre as diferenças e distorções salariais no âmbito do serviço público, tanto internamente - entre os diferentes poderes e entes da federação - quanto em relação ao setor privado¹²⁰. As conclusões do estudo repercutiram nos veículos de imprensa pesquisados, que elaboraram reportagens que visavam, claramente, a despertar questionamentos na sociedade sobre os ditos privilégios das categorias¹²¹.

Também com o nítido intuito de inaugurar discussões no âmbito da opinião pública, a imprensa passou a conferir destaque às vantagens funcionais que notadamente destoavam do interesse público, como o “salário-esposa” pago aos cônjuges dos servidores que não exerciam nenhuma atividade profissional remunerada (O SALÁRIO-ESPOSA..., 2018).

Os artigos de opinião, em mesmo sentido, reiteravam a necessidade de combater privilégios e mitigar distorções nas questões afetas ao serviço público¹²², partindo-se da ideia de que o setor representava um agente concentrador de renda e promotor de desigualdades.¹²³

De forma mais organizada, alguns economistas participaram de artigos jornalísticos e entrevistas nos quais defendiam a urgente implementação de medidas de ajustes nas carreiras públicas, questionando questões como a estabilidade, as dificuldades de administrar os recursos humanos durante a crise e as prementes necessidades de reestruturar a máquina pública e o próprio funcionalismo.¹²⁴

¹¹⁶ A ampla desigualdade de renda entre os setores público e privado do Brasil, comparativamente ao contexto da Islândia, foi reportada pela BBC Brasil em abril de 2017 (MILHORANCE, 2017).

¹¹⁷ Nesse sentido, com fulcro em levantamento de dados do Banco Mundial, a Folha de São Paulo apurou e divulgou que o Brasil, na época, gastava mais com servidores que a França e os EUA (CARNEIRO; PRADO, 2017).

¹¹⁸ Como exemplo, tem-se a reportagem da Rede Brasil Atual de agosto de 2018 que destacou a problemática dos “supersalários” no âmbito do Poder Judiciário, considerado “a elite do funcionalismo” (DALLE, 2018).

¹¹⁹ Nessa linha, o Uol Notícias, com dados da Agência Estado, destacou que, em julho de 2018, o lobby dos servidores públicos reunia a maior bancada da Câmara (FERNANDES; TOMAZELLI, 2018).

¹²⁰ Trata-se do Atlas do Estado Brasileiro, plataforma interativa publicada no site do IPEA em 18 de dezembro de 2018. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>. Acesso em 15 de abr. de 2021.

¹²¹ O propósito de despertar questionamentos junto à opinião pública fica evidente em reportagens como a intitulada “Você ganha mais ou menos que os servidores públicos? Veja os salários por Poder, região e gênero”, publicada em 18 de dezembro de 2018 no site da Época Negócios (FAUSTINO, 2018).

¹²² A exemplo do artigo “Os privilégios do funcionalismo”, publicado no site G1 em 12 de março de 2018 (GUROVITZ, 2018).

¹²³ Nesse sentido, destaca-se a posição do Instituto Millenium, divulgada em artigo da Exame de 22 de agosto de 2018 (INSTITUTO MILLENIUM, 2018).

¹²⁴ Com efeito, nesse período, foi possível identificar a publicação de diversos artigos e entrevistas que abordaram os assuntos em destaque, muitos deles com a participação dos mesmos economistas e administradores. A título de exemplo, apenas no ano de 2018, cita-se a participação da economista Ana Carla Abrão Costa em matérias da

Nesse período, as propostas de redução de jornada do funcionalismo eram debatidas em âmbito acadêmico, em razão da liminar concedida na ADI nº. 2.238, a exemplo da análise delineada em artigo publicado em agosto de 2017 no *site* Consultor Jurídico (FERRAZ, 2017).

À luz desse contexto e diante das pressões exercidas para o julgamento, as corporações do funcionalismo público começaram a requerer o ingresso na demanda de forma massiva, apresentando argumentos com o propósito de reforçar a inconstitucionalidade dos pontos que eventualmente prejudicariam a categoria¹²⁵. No entanto, a maior parte dos pedidos foi indeferida monocraticamente pelo relator, sob o fundamento de que o ingresso dos *amici curiae* só seria permitido até a inclusão do processo em pauta para julgamento¹²⁶.

Quanto às manifestações indeferidas, merece destaque a formulada pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Meio Ambiente no Estado de Minas Gerais (SINDSEMA), que, diferentemente da maior parte das demais entidades, não se limitou a delinear argumentos teóricos concernentes à incompatibilidade dos dispositivos da LRF em relação à CR/88. Na verdade, o órgão apresentou fundamentos de ordem prática, lançando luz sobre a conjuntura econômico-financeira do período e dos interesses envolvidos – em especial, dos Estados, em relação à redução dos vencimentos dos servidores¹²⁷.

Folha (LIMA, 2018), da Istoé, (ESTADO..., 2018) e, em mais de uma oportunidade, do “Estado de São Paulo” (FUCS, 2018 e COSTA, 2018), todas versando sobre a necessidade de ajustes sobre o funcionalismo.

¹²⁵ Segundo o extrato constante no *site* do Supremo Tribunal Federal, as seguintes entidades pleitearam o ingresso na demanda no período: Sindicato dos Servidores da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – SINDJUS/RS (petição nº. 3.292 de 05/02/2019, indeferida monocraticamente pelo relator em 14/02/2019); Sindicato dos Servidores da Justiça do Estado de Minas Gerais – SERJUSMIG (petição nº. 5.261 de 11/02/2019, indeferida monocraticamente pelo relator em 14/02/2019); Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual, Fiscais e Agentes Fiscais de Tributos do Estado de Minas Gerais – SINDIFISCO/MG (petição nº. 5.232 de 11/02/2019, indeferida em 14/02/2019); Sindicato dos Servidores da Justiça de 2ª Instância do Estado de Minas Gerais – SINJUS-MG (petição nº. 6.849 de 15/02/2019); Sindicato dos Servidores Públicos do Meio Ambiente no Estado de Minas Gerais – SINDSEMA (petição nº. 7.929 de 20/02/2019, indeferida em 26/02/2019); Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário nos Estados – FENAJUD (petição nº 9.075 de 25 de fev. de 2019, indeferida em 26/02/2019). Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

¹²⁶ As decisões monocráticas de indeferimento constaram idêntica motivação, nos seguintes termos: “É firme a jurisprudência desta CORTE no sentido de que o *amicus curiae* somente pode demandar a sua intervenção até a data em que o Relator liberar o processo para pauta (ADI 4.071-AgR, Rel. Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, DJe de 16/10/2009). Ainda: ADI 4.067-AgR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2010; ADI 5.104-MC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014”. (BRASIL, 2019a)

¹²⁷ Nesse sentido, colhe-se da manifestação: “Isso porque após a inclusão do processo em pauta, em 18 de dezembro de 2018, e a consequente posse dos Governadores eleitos no processo eleitoral do mesmo ano, a crise fiscal se tornou a preocupação premente tanto dos servidores públicos quanto dos próprios governantes, retomando enquanto uma controvérsia matéria que, até então, poderia ser considerada pacificada. Para além disso, e para a preocupação demasiada dos servidores representados pelo ora requerente, foi amplamente noticiado pela imprensa nacional que os secretários de fazenda de nove estados diferentes subscreveram carta pugnando pela garantia da constitucionalidade do dispositivo em questão. Isso implicaria, decerto, na redução dos salários dos servidores que, indubitavelmente, verão fulminado seu direito constitucionalmente garantido à irredutibilidade de vencimentos, sem que seja dada a eles possibilidade de postular suas demandas e argumentações perante essa Corte, que decidirá demanda com impacto tão grande em suas vidas.”. (SINDSEMA, 2019, p. 3)

De fato, apenas três manifestações de *amicus curiae* foram admitidas pelo relator nesse período.

A primeira delas foi a formulada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS), que já havia ingressado na demanda em conjunto com os demais Ministérios Públicos Estaduais. Na petição, o órgão reiterou, com destaque, a inconstitucionalidade dos dispositivos que previam o contingenciamento de duodécimos e redução de jornada dos servidores (RIO GRANDE DO SUL, 2019a).

Já a segunda foi a formulada pela APAMAGIS, que, apesar de não ter tido o ingresso na demanda referendado pelo Pleno na sessão de 09 de maio de 2002, alegou que não havia sido propriamente excluída dos autos (APAMAGIS, 2019). Diante do contexto, em caráter excepcional, o Min. Alexandre de Moraes admitiu o ingresso, a manifestação e o respectivo pedido de sustentação oral¹²⁸.

A última delas é a do Estado do Rio Grande do Sul que merece especial destaque pelo contexto. É que o ente da federação havia pleiteado o ingresso na ação em 10 de outubro de 2000 – ou seja, logo após o ajuizamento, quando era governado por Olívio Dutra, do PT¹²⁹. No entanto, a Procuradoria-Geral do Estado constatou que o pedido jamais havia sido apreciado pelo relator, razão pela qual a pretensão, nesse caso específico, não se mostraria extemporânea (RIO GRANDE DO SUL, 2019b).

Aproveitando-se da falha processual, o referido Estado - agora governado por Eduardo Leite, do PSDB – foi o único a se manifestar nos autos pelo reconhecimento da constitucionalidade das regras de contingenciamento de duodécimos e redução salarial dos servidores públicos (RIO GRANDE DO SUL, 2019b).

De fato, entre janeiro e fevereiro de 2019, ficou evidente a pressão exercida pelos Governadores de Estado para que o Supremo analisasse a ADI nº. 2.238, no sentido de reverter as liminares concedidas em relação aos dois pontos e viabilizar o controle da crise. Segundo “O Estado de São Paulo”, o movimento surgiu sob a iniciativa do ex-Governador do Espírito Santo, Paulo Hartung, do MDB – o único estado a receber, da Secretaria do Tesouro Nacional, nota máxima em relação à capacidade de pagamento – que foi procurado por diversos governadores recém-eleitos no final de 2018, com o intuito de obter aconselhamentos (FERRAZ et al, 2019).

¹²⁸ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

¹²⁹ Conforme lista disponível em <<https://www.geni.com/projects/Governadores-do-Rio-Grande-do-Sul/47944>>. Acesso em 13 de abr. de 2021.

O Governador de Minas Gerais, Romeu Zema, confirmou que as articulações perante o STF se iniciaram em dezembro de 2018, com a participação do Ministro da Fazenda e do Secretário do Tesouro Nacional (SOUTO, 2019) e encontros reservados entre os agentes da área econômica e os ministros da Corte foram noticiados nesse período (PONTES, 2018).

A pressão chegou ao presidente do Supremo, ministro Dias Toffoli, que, enfim, aceitou pautar a matéria para 27 de fevereiro de 2019 (FERRAZ et al, 2019). À época, Toffoli expressava publicamente o propósito de viabilizar a implementação das reformas pretendidas pelo Governo Federal (MELLIS, 2018) e a imprensa, futuramente, viria a reportar, de forma crítica, sua aproximação com presidente Jair Bolsonaro (KERTZMAN, 2020).

Por fim, além de expor a situação ao Presidente da República (FERRAZ et al, 2019), os representantes de oito estados chegaram a encaminhar uma carta à Corte, com o intuito de sensibilizar os ministros sobre o cenário de calamidade fiscal, bem como sobre a importância de seus votos para o ajuste financeiro (CORRÊA, 2019).

Apesar disso e de vislumbrarem um alinhamento entre o Presidente do STF e a área econômica do Governo, os especialistas acreditavam que o STF manteria, pelo menos, o veto à possibilidade de redução de salário de servidores (MOURA; PUPO, 2020).

4.6.3 Primeira sessão de julgamento

Finalmente, o julgamento do mérito foi iniciado na sessão de 27 de fevereiro de 2019¹³⁰ – 18 anos, 04 meses e 30 dias após o ajuizamento e 11 anos, 06 meses e 19 dias após a deliberação sobre a medida cautelar.

Logo de início, o então Presidente do STF, Dias Toffoli, suscitou, de ofício, questão de ordem, relativa à respectiva participação no julgamento (BRASIL, 2020b, p. 14-16). É que o Ministro havia atuado como Advogado-Geral da União durante o período de tramitação da ADI nº. 2.238, o que, em princípio, poderia representar causa de impedimento ou suspeição.

Após a extensão do teor do questionamento ao Min. Gilmar Mendes (BRASIL, 2020b, p. 26) - que também havia atuado como Advogado-Geral da União no interstício – a Corte admitiu a participação de ambos os ministros no julgamento (BRASIL, 2020b, p. 53).

Em seguida, foram realizadas sustentações orais pelo Partido Comunista do Brasil, pelo Partido dos Trabalhadores, pela APAMAGIS, pelo Ministério Público do Rio Grande do

¹³⁰ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

Sul, pela CONDSEF, pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República, e, posteriormente, a sessão foi suspensa¹³¹, conforme orientação dada pelo Presidente antes mesmo do início das sustentações (BRASIL, 2019b).

É relevante destacar que os procuradores dos partidos responsáveis pela propositura da ação sustentaram, apenas, o reconhecimento da inconstitucionalidade parcial da LRF, centrando-se nos temas relativos aos prejuízos ao funcionalismo e ao contingenciamento dos repasses. Representando o Partido dos Trabalhadores, o Dr. Eugênio Aragão manifestou que a legenda, tendo passado pela experiência de governo, passou a reconhecer a importância da LRF, bem como os avanços que a norma promoveu na cultura administrativa e das finanças públicas (BRASIL, 2019b).

4.6.4 Período posterior à primeira sessão

Em 11 de abril de 2019, a ADI nº. 2.238 foi incluída no calendário de julgamento pelo Presidente, primeiramente para o dia 06 de junho daquele mesmo ano¹³².

Nesse interstício, já subsistia uma expectativa de divisão da Corte, com o Min. Alexandre de Moraes liderando a corrente favorável à aplicação da lei e Ricardo Lewandowski conduzindo a divergência (STF..., 2019a). Diante desse impasse, o Executivo continuou a pressionar o STF pela validação das medidas que permitiriam o ajuste fiscal projetado, tendo, inclusive, o Ministro da Economia feito uma “peregrinação” nos gabinetes dos ministros para tratar do tema (SOUZA, 2019).

As entidades sindicais representativas dos servidores, ao seu turno, intensificaram as articulações junto aos ministros e parlamentares, de forma a conseguir decisão favorável às categorias em relação ao art. 23 da LRF (ADIADO..., 2019).

¹³¹ Constou do extrato de ata: “Decisão: O Tribunal, inicialmente, resolveu questão de ordem suscitada pelo Presidente. Em seguida, após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido Comunista do Brasil - PC DO B, o Dr. Paulo Machado Guimarães; pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão; pelo amicus curiae Associação Paulista dos Magistrados - APAMAGIS, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro; pelo amicus curiae Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, o Dr. Fabiano Dallazen, Procurador-Geral de Justiça do Estado; pelo amicus curiae Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal - CONDSEF, o Dr. José Luis Wagner; pelos interessados Presidente da República e Congresso Nacional, a Dra. Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, Advogada da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, Procuradora-Geral da República. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 27.2.2019.” (BRASIL, 2020b, p. 52-54)

¹³² Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

Além disso, diante da constatação de que os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público tinham encerrado o exercício 2018 com sobras de recursos livres, a Advocacia-Geral da União e economistas ouvidos pelo “O Estado de São Paulo” defenderam a possibilidade de contingenciamento unilateral dos repasses pelo Executivo (TOMAZELLI; MOURA, 2019).

Quanto à tramitação no período, convém salientar que, apesar do início do julgamento, a Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos – ANADEP peticionou nos autos em 17 de maio de 2019, alegando a ocorrência de um “fato novo”, consistente na prolação de decisão liminar na ADPF nº. 384/MG pelo Plenário do STF. Na referida demanda, em que se discutia o repasse de duodécimos pelo Governo de Minas Gerais à respectiva Defensoria Pública, a relatora havia asseverado a correlação desse tema em relação ao discutido na ADI nº. 2.238 (ANADEP, 2019).

Partindo dessa consideração, a ANADEP sustentou a legitimidade para ingressar na ADI nº. 2.238 como *amicus curiae* e postulou o reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 9º, §3º da LRF (ANADEP, 2019, p. 43). No entanto, o pedido foi indeferido pelo Min. Alexandre de Moraes em 24 de maio de 2019, por considerar que o alegado “fato novo” não afastaria a extemporaneidade do pedido (BRASIL, 2019c).

A ANADEP recorreu da decisão; no entanto, o recurso não foi conhecido e o julgamento foi remarcado para o dia 26 de junho de 2019¹³³.

Sucedendo que, nesta data, o Partido dos Trabalhadores peticionou nos autos requerendo o adiamento do julgamento para data indefinida, por considerar que uma eventual revisão das medidas cautelares concedidas – em especial, em relação à possibilidade de redução de jornada e salário dos servidores – impactaria consideravelmente o serviço público (PT, 2019). O pedido foi indeferido pelo Min. Alexandre logo em seguida, em fundamentação notadamente sucinta, por não vislumbrar motivos relevantes para o adiamento¹³⁴.

Porém, apesar do indeferimento, outros assuntos acabaram dominando a pauta na oportunidade, e a continuidade do julgamento foi finalmente designada para o dia 21 de agosto de 2019 (MOURA, 2019).

¹³³ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

¹³⁴ Informações de tramitação processual disponíveis no site do Supremo Tribunal Federal, em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

Às vésperas, os Governadores foram recebidos em audiências pelo presidente do STF, Dias Toffoli, e por outros ministros – apesar do Min. Alexandre de Moraes expressar que esse fator não pesaria no respectivo julgamento (BRÍGIDO, 2019).

4.6.5 Segunda e terceira sessões de julgamento

De fato, superadas as sustentações orais e as questões de ordem, o início do julgamento de mérito teve início na sessão de 21 de agosto de 2019, com a apresentação de um voto de 150 laudas pelo relator, Min. Alexandre de Moraes (BRASIL, 2020b, p. 55-200). A manifestação foi dividida em 05 capítulos temáticos, chamados de “itens”, nos seguintes termos: item I, “Análise do Conhecimento das Ações Propostas” (BRASIL, 2020b, p. 61); item II, “Mérito – Análise da Constitucionalidade Formal da Lei de Responsabilidade Fiscal” (BRASIL, 2020b, p. 74); item III, “Mérito – Análise da Constitucionalidade Material da Lei de Responsabilidade Fiscal – Impugnação Principal com Base no Princípio Federativo (arts. 4º, §2º, II, parte final, e §4º; 11, parágrafo único, 14, II; 17, §§1º a 7º, 24; 35, 51 e 60 da LRF) (BRASIL, 2020b, p. 92); item IV, “Mérito – Análise da Constitucionalidade Material da Lei de Responsabilidade Fiscal – Impugnação com Base nos Princípios Federativo e da Separação dos Poderes (arts. 9, §3º, 20, 56, *caput* e §2º; 57; 59, *caput* e §1º, IV) (BRASIL, 2020b, p. 130); item V, “Mérito – Análise da Constitucionalidade Material da Lei de Responsabilidade Fiscal – impugnações com base em princípios e regras de responsabilidade fiscal (arts. 7º, *caput* e § 1º; 12, § 2º; 18, *caput* e § 1º; 21, II; 23, §§ 1º e 2º; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, inciso I e § 2º; 39; 68, *caput*) (BRASIL, 2020b, p. 169).

O item I não suscitou qualquer controvérsia e, por unanimidade, o Supremo não conheceu e julgou prejudicada diversas arguições, por fatores como o exaurimento da eficácia de determinados dispositivos – oriunda do longo decurso de tempo - e a falta de impugnação de todo o complexo normativo necessário¹³⁵.

¹³⁵ Nesse sentido, extrai-se da fundamentação (BRASIL, 2020, p. 61-74) e da ata: “Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade, não conheceu da ação direta quanto aos arts. 7º, §§ 2º e 3º, e 15 da Lei Complementar nº 101/2000; e arts. 3º, inc. II, e 4º da Medida Provisória 1.980-18/2000. Por unanimidade, julgou prejudicada a ação quanto aos arts. 30, inc. I, e 72 da Lei Complementar nº 101/2000.” (BRASIL, 2020b, p. 254).

Em mesmo sentido, o item II não ensejou discussões aprofundadas entre os Ministros, e os argumentos concernentes à inconstitucionalidade formal foram rejeitados na íntegra, também por unanimidade.¹³⁶

Em seguida, após breve comentário do Min. Levandowski em concordância com o relator (BRASIL, 2020b, p. 205-206), a suspensão do julgamento e a reinclusão na pauta da sessão que seria realizada naquela mesma data, no período da tarde¹³⁷, os ministros, por unanimidade, julgaram a ação improcedente em relação a todos os dispositivos que compunham o item III, acompanhando as fundamentações do voto inaugural¹³⁸.

Na verdade, o primeiro grande debate só veio a surgir após o voto do relator em relação à regra do contingenciamento de duodécimos. Com efeito, o Min. Alexandre de Moraes compreendeu que, ao conferir ao Executivo o poder de limitar unilateralmente os repasses orçamentários, a regra haveria atentado contra a harmonia dos poderes e o sistema de freios e contrapesos estabelecidos na CR/88, reputando-a inconstitucional (BRASIL, 2020b, p. 138-146).

Interrompendo o relator antes da conclusão do voto, o Min. Dias Toffoli assinalou que a retirada da prerrogativa de contingenciar os repasses estava ensejando a constante judicialização da matéria, tendo em vista que, na falta ou atraso dos repasses, os Tribunais, Defensorias e Ministérios Públicos acionavam o Judiciário e solicitavam o sequestro de bens para integralizá-los. Partindo dessas considerações, o ministro sugeriu que fosse dada uma interpretação conforme a Constituição à regra, compreendendo-se como válida a possibilidade de limitação dos duodécimos dos Poderes e órgãos autônomos, desde que feita de forma linear e proporcional aos respectivos orçamentos (BRASIL, 2020b, p. 209-210). Em resposta, o Min. Alexandre fez questão de destacar que, diante da suspensão liminar, o dispositivo nunca havia sido aplicado e que, na prática, essa circunstância teria estimulado, de forma positiva, o diálogo interinstitucional (BRASIL, 2020b, p. 209).

¹³⁶ Extrai-se da fundamentação do relator (BRASIL, 2020, p. 74-92) e da ata: “Decisão: [...] Iniciando o julgamento do mérito, o Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta no tocante à impugnação de inconstitucionalidade formal da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (BRASIL, 2020b, p. 254).

¹³⁷ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

¹³⁸ Depreende-se da fundamentação do relator (BRASIL, 2020, p. 92-130) e do extrato de ata: “Decisão: [...] Na sequência, por unanimidade, julgou improcedente a ação no que se refere aos arts. 4º, § 2º, inc. II, parte final, e § 4º; 11, parágrafo único; e 14, inc. II, da Lei Complementar nº 101/2000, tudo nos termos do voto do Relator. Em seguida, o julgamento foi suspenso. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Luiz Fux e, por motivo de licença médica, o Senhor Ministro Celso de Mello” e “Decisão: Prosseguindo no julgamento do mérito, o Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação no que se refere aos arts. 17, §§ 1º ao 7º; 24; e 60 da Lei Complementar nº 101/2000. [...]” (BRASIL, 2020, p. 254).

A manifestação do Min. Gilmar Mendes, por sua vez, dá indícios mais claros dos interesses que motivaram o início do julgamento da ADI nº. 2.238 naquele momento. De fato, o ministro salientou que até 2015 não havia ocorrido frustração na arrecadação de receita pelos entes, com aptidão para motivar a eventual aplicação da regra - ou seja, não subsistia interesse prático em revogar a liminar. No entanto, com o advento da crise financeira e das respectivas repercussões – como os parcelamentos de salário dos servidores – passaram a existir as condições propícias para o reexame do tema¹³⁹.

O Min. Marco Aurélio, inclusive, confundiu-se sobre o tema, questionando seus pares sobre a viabilidade de se modificar norma que estava vigente desde 2000, diante da consolidação dos respectivos efeitos. O relator teve que esclarecer que, na verdade, a situação era inversa: o dispositivo nunca havia sido aplicado, em razão da suspensão liminar.¹⁴⁰

Por sua vez, o Min. Barroso lançou mão de argumentos de ordem conjuntural e prática, ressaltando o contexto da crise no setor público - quinze estados haviam descumprido os limites de despesa de pessoal naquele mês, incluindo estouros de subtetos pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público - para acompanhar o relator (BRASIL, 2020b. p. 227). Em contraponto, o Min. Alexandre ressaltou que, nos 19 anos de vigência dos sublimites, as instituições do sistema de Justiça haviam ampliado consideravelmente sua atuação, sem incremento dos respectivos percentuais (BRASIL, 2020b. p. 231-232).

Por fim, diante da ausência justificada do Min. Luz Fux e de licença médica do Min. Celso de Mello, a análise da arguição relativa ao art. 9º, §3º foi suspensa com o seguinte placar: 04 Ministros posicionaram-se pela inconstitucionalidade do dispositivo (Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski) e outros 05 manifestaram-se pela

¹³⁹ O Min. Gilmar asseverou que “Na verdade, nós já estamos vivendo isso [judicialização do tema. Falou-se que até 2015 não se teve esse tipo de coisa, talvez porque não tenha havido frustração de receita. A partir de 2015, nós passamos a ter isto de maneira bastante frequente. E hoje nós temos oito ou nove estados que declararam calamidade financeira. O que isso significa? Atraso nos pagamentos, parcelamento, inclusive retardo no repasse para essas entidades. Isso está ocorrendo. Volto à célebre frase do Professor Konrad Hesse a propósito de estado de necessidade, quer dizer, ou isso se regula - e é o que o texto tenta fazer no art. 9º, § 3º -, ou isto vai se fazer da maneira que se faz, com decretos de que o Executivo lança mão em situação de emergência. Nós temos isso – e já referendamos -, veja, nada mais inconstitucional do que o parcelamento de salários. Não obstante, isso tenha ocorrido. E tem ocorrido por quê? Porque não há recurso em caixa.” (BRASIL, 2020b, p. 211).

¹⁴⁰ “O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vamos tocar numa lei que vem sendo observada anos e anos, sabendo qual é a tendência quando se tem o cerceio no campo financeiro? Modificar-se lei que está em vigor, repito, desde 2000?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE): Esse dispositivo foi suspenso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Modificar-se, julgando ações diretas de inconstitucionalidade pendentes desde o ano de 2000?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR) - Presidente, só um esclarecimento. Ministro Marco Aurélio, esse parágrafo foi suspenso imediatamente na cautelar, nunca foi aplicado. Quanto ao §3º, o Plenário do Supremo deferiu a liminar, então, nesses 19 anos, jamais foi aplicado.” (BRASIL, 2020b, p. 221)

interpretação conforme, seguindo o Min. Dias Toffoli - Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Marco Aurélio¹⁴¹.

Outros dispositivos, que suscitavam menor grau de controvérsia e repercussão, foram avaliados na mesma oportunidade¹⁴².

4.6.6 Quarta sessão de julgamento

A continuidade do julgamento da ADI nº. 2.238 foi pautada para o dia seguinte, 22 de agosto de 2019, na sessão imediatamente subsequente¹⁴³.

Inicialmente, o impasse relativo ao art. 9º, §3º da LRF foi intensificado - o Min. Luiz Fux, ausente na véspera, acompanhou o relator em relação à inconstitucionalidade do artigo 9º, §3º da LRF e causou um empate, de cinco votos a cinco, que teria que ser eventualmente pelo Min. Celso de Mello, ainda em licença médica¹⁴⁴.

Na mesma oportunidade, foi finalmente analisada a tese relativa ao artigo 20, que havia motivado inúmeras discussões durante o julgamento da medida cautelar.

Ao tratar do tema e após delinear uma análise histórica da questão do controle de despesa de pessoal no âmbito da Administração Pública, o Min. Alexandre de Moraes

¹⁴¹ Extraí-se da ata da sessão: “Em seguida, após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Rosa Weber, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, que julgavam procedente a ação direta no que se refere ao art. 9º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e dos votos dos Ministros Dias Toffoli (Presidente), Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, que, no tocante a esse dispositivo, julgavam parcialmente procedente a ação para fixar interpretação conforme, no sentido de que a limitação dos valores financeiros pelo Executivo, prevista no § 3º do art. 9º, dar-se-á no limite do orçamento realizado no ente federativo respectivo e observada a exigência de desconto linear e uniforme da Receita Corrente Líquida prevista na lei orçamentária, com a possibilidade de arresto nas contas do ente federativo respectivo no caso de desrespeito à regra do art. 168 da Constituição Federal/1988 (repasse até o dia 20 de cada mês), o julgamento foi suspenso. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Luiz Fux. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 21.08.2019 (Sessão Ordinária).” (BRASIL, 2020b, p. 254)

¹⁴² Nesse sentido, extraí-se da ata: “Decisão: [...] Na sequência, por unanimidade, julgou improcedente a ação no que se refere aos arts. 4º, § 2º, inc. II, parte final, e § 4º; 11, parágrafo único; e 14, inc. II, da Lei Complementar nº 101/2000, tudo nos termos do voto do Relator. Em seguida, o julgamento foi suspenso. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Luiz Fux e, por motivo de licença médica, o Senhor Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 21.08.2019 (Sessão Extraordinária)” e “Decisão: Prosseguindo no julgamento do mérito, o Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação no que se refere aos arts. 17, §§ 1º ao 7º; 24; e 60 da Lei Complementar nº 101/2000. [...] Plenário, 21.08.2019 (Sessão Ordinária)” (BRASIL, 2020, p. 261-162)

¹⁴³ Registrou-se em ata de julgamento: “Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro Luiz Fux, que acompanhava o Relator para julgar procedente a ação direta no que se refere ao art. 9º, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o julgamento, quanto a esse dispositivo, foi suspenso por empate na votação.[...]” (BRASIL, 2020b, p.161)

¹⁴⁴ Consta da ata de 22/08/2020: “Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro Luiz Fux, que acompanhava o Relator para julgar procedente a ação direta no que se refere ao art. 9º, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o julgamento, quanto a esse dispositivo, foi suspenso por empate na votação. [...] Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 22.08.2019.” (BRASIL, 2020b, p. 261-262)

(BRASIL, 2020, p. 155) considerou que o estabelecimento de subtetos não representou “uma intromissão nos centros de autonomia financeira dos entes subnacionais, tampouco em relação aos Poderes de Estado e órgãos autônomos”, mas viabilizou a aplicação prática das exigências de controle de gasto delineadas no artigo 169 da Constituição. Assim, julgou improcedente a arguição de inconstitucionalidade nesse ponto.

É relevante ressaltar que o voto do Ministro também esclarece os fatores contextuais que podem ter motivado o julgamento da demanda após quase duas décadas.

Utilizando dados coletados em pesquisas, o relator ponderou que os limites se mostraram razoáveis e exequíveis na prática: enquanto em 2000 sete estados extrapolavam o limite legal, em 2007 apenas um estado permanecia nessa situação (BRASIL, 2020b, p. 157-160).

O Ministro ressalta, no entanto, que houve um recrudescimento substancial das despesas de pessoal no período entre 2009 e 2015, fazendo surgir um novo quadro de descontrole das finanças estaduais – em 2017, apenas dois estados estavam efetivamente enquadrados nos limites da LRF¹⁴⁵.

Por fim, por maioria, a constitucionalidade do artigo 20 foi reconhecida pelo STF. A divergência, levantada pelos Min. Edson Fachin e Rosa Weber, abordou apenas questão pontual, concernente ao limite firmado para o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios¹⁴⁶.

O último ponto de maior repercussão da ADI nº. 2.238, referente à possibilidade de redução dos vencimentos dos servidores públicos, também começou a ser analisado nesta sessão.

Ao abordar a matéria e realizar uma análise histórica do corpo normativo constitucional referente aos servidores públicos, o relator considerou que a redução de jornada com a consequente redução de salário representaria, na verdade, uma medida benéfica para

¹⁴⁵ Nesse sentido, extrai-se do voto: “destaque-se a situação: em 2007, apenas um Estado extrapolava os limites legais; dez anos depois, em 2017, constatou-se situação praticamente inversa – apenas dois Estados não excediam tais limites. Com efeito, passados quase vinte anos de vigência da lei, observa-se a retomada de um perigoso quadro de descontrole, com recrudescimento dos gastos estaduais dessa natureza, que, durante o período de 2009-2015, tiveram um crescimento anual de mais de 10% em pelo menos vinte e dois dos vinte e sete Estados brasileiros”. (BRASIL, 2020b, p. 160)

¹⁴⁶ Extrai-se da ata de julgamento: “Decisão: [...] Por maioria e nos termos do voto do Relator: (a) julgou improcedente a ação no que tange ao art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber apenas no tocante à alínea d do inc. I do art. 20 dessa lei; [...]” (BRASIL, 2020b, p. 476).

funcionalismo, por possibilitar a redução de despesas antes da realização de demissões na forma do artigo 169, §4º da LRF¹⁴⁷.

Com essas considerações, e ponderando os princípios da eficiência e razoabilidade, o ministro votou pela constitucionalidade do dispositivo (BRASIL, 2020b, p. 194).

O posicionamento foi objeto de intenso debate no âmbito do Plenário. Inaugurando a divergência, o Min. Edson Fachin reconheceu a pressão dos governadores para aprovação do dispositivo – tida como legítima – mas compreendeu que a redução de despesa deveria ser realizada pelos mecanismos expressamente indicados na Constituição, sob pena de violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos¹⁴⁸.

O voto do Min. Gilmar Mendes, acompanhando o relator, também destaca a conjuntura dos fatos, citando a gravidade da crise fiscal e a necessidade de implementar as medidas da espécie, tomando como exemplo a situação das crises vivenciadas em Portugal e na Grécia (BRASIL, 2020, p. 397-403).

Após as discussões, formou-se maioria pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do dispositivo, nos termos da divergência do Min. Fachin, acompanhada integralmente pelos Min. Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Marco Aurélio e parcialmente pela Min. Cármen Lucia, que divergiu de aspecto pontual relativo à redação do art. 23, §1º. Pela constitucionalidade, seguindo o relator, votaram os Min. Roberto Barroso, Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Dias Toffoli – com parcial divergência do último em relação à interpretação do art. 23, §2º.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Nesse sentido, em sua manifestação, o relator pondera: “A flexibilização temporária e proporcional prevista no artigo 23 possibilita a manutenção da estabilidade do servidor no cargo e a continuidade dos serviços públicos, sendo, portanto, mais compatível com a interpretação das normas constitucionais que buscam a proteção ao servidor e a prestação eficiente do serviço, deixando-se, portanto, a previsão mais radical – perda da estabilidade, demissão, extinção do cargo – como última hipótese a ser utilizada.” (BRASIL, 2020b, p. 194).

¹⁴⁸ Nesse sentido, consta da fundamentação do voto: “Decerto, diante de desafiante quadro de recessão econômica nacional e de sistêmico desajuste das contas estaduais e municipais, notadamente no que tange à folha de salários, reconheço um pleito legítimo por parte dos Chefes do Poderes Executivos dos diversos entes federativos em ganhar espaço fiscal para a efetivação de investimentos e cumprimento de plataforma político-eleitoral sufragada pelas urnas, o que, no curto prazo, poderia ser feito pela redução do peso das dotações com pessoal e seus encargos no ciclo orçamentário. No entanto, firmo convicção de que esse objetivo deve ser realizado conforme a Constituição, e não apesar dela.” (BRASIL, 2020b, p. 329-330).

¹⁴⁹ Sobre o ponto, constou da ata: “[...] Por fim, após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), Roberto Barroso e Gilmar Mendes, que julgavam improcedente a ação no tocante ao art. 23, §§ 1º e 2º, com a cassação da medida cautelar concedida; dos votos dos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Marco Aurélio, que votavam pela procedência do pedido tão somente para declarar, parcialmente, a inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 23, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a obstar interpretação segundo a qual é possível reduzir valores de função ou cargo que estiver provido, e, quanto ao § 2º do art. 23, declaravam a sua inconstitucionalidade, ratificando a cautelar; do voto da Ministra Cármen Lúcia, que divergia do Ministro Edson Fachin apenas na parte relativa à locução “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”; e do voto do Ministro Dias Toffoli (Presidente), que, em relação ao § 1º do art. 23, acompanhava o Relator, e, quanto ao § 2º, julgava parcialmente procedente a ação para fixar interpretação conforme no sentido de que o § 2º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve observar a gradação constitucional estabelecida no

Assim, apesar da maioria, o julgamento foi suspenso quanto à matéria, de modo a aguardar o posicionamento do Min. Celso de Mello (BRASIL, 2020b, p. 412).

Os demais artigos questionados na ADI nº 2.238 foram decididos na mesma oportunidade, sem grandes debates ou controvérsias¹⁵⁰.

4.6.7 Período posterior à quarta sessão

Em sentido distinto às repercussões do julgamento da medida cautelar – que versavam, majoritariamente, sobre os sublimites de gasto com pessoal estabelecidos no art. 20 da LRF – as repercussões do julgamento definitivo abordaram, precipuamente, as questões tidas como mais polêmicas¹⁵¹ - proibição à redução dos salários dos servidores (art. 23) e a possibilidade de contingenciamento de duodécimos (art. 9º, §3º) – em face dos resultados provisórios.

No geral, as reportagens deram destaque aos termos do voto do Min. Alexandre de Moraes sobre a primeira questão, no sentido de defender que a medida resguardaria a estabilidade funcional, como a publicada pela Agência Brasil (RICHTER, 2019).

A decisão gerou inúmeras críticas manifestadas na imprensa, as quais assinalaram que as medidas seriam indispensáveis para evitar um futuro colapso fiscal, que os ministros deveriam ter ponderado os fatos e não apenas a “letra fria da lei” (NÓBREGA, 2019).

É relevante destacar a reação do Governo Federal e do Poder Legislativo: em face da maioria formada em relação ao artigo 23, o Presidente da Câmara, Rodrigo Maia, destacou que a possibilidade de redução de jornada e salários poderia ser implementada por emenda à Constituição, independentemente do posicionamento do Supremo (BOLDRINI, 2019). A

art. 169, § 3º, da CF/88, de modo que somente será passível de aplicação quando já adotadas as medidas exigidas pelo art. 169, § 3º, inc. I, da CF/88, e a utilização da faculdade nele prevista se fará primeiramente aos servidores não estáveis e, somente se persistir a necessidade de adequação ao limite com despesas de pessoal, a faculdade se apresentará relativamente ao servidor estável; o Ministro Presidente, nos termos do art. 173, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, suspendeu o julgamento do processo. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 22.08.2019” (BRASIL, 2020b, p. 475-477).

¹⁵⁰ Segundo a ata: “Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro Luiz Fux, que acompanhava o Relator para julgar procedente a ação direta no que se refere ao art. 9º, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o julgamento, quanto a esse dispositivo, foi suspenso por empate na votação. Em seguida, o Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta no que se refere aos arts. 7º, caput, e § 1º; 18, § 1º; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, inc. I, e § 2º; 39; 59, § 1º, inc. IV; e art. 68, caput. Por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação em relação ao art. 12, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, conferindo interpretação conforme ao dispositivo para o fim de explicitar que a proibição não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta, e, quanto ao art. 21, inc. II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, julgou parcialmente procedente a ação, para conferir interpretação conforme, no sentido de que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar. Tudo nos termos do voto do Relator.[...]” (BRASIL, 2020, p. 475-476).

¹⁵¹ Como exemplo, tem-se a cobertura do Diário de Pernambuco em 21 de agosto de 2019, que tratou meramente dos pontos mais polêmicos do julgamento (STF..., 2019b).

editoria de economia da Istoé, em mesmo sentido, considerou que esse deveria ser o próximo caminho (STF., 2019c) e, de fato, a questão veio a ser abordada na Proposta de Emenda à Constituição nº. 438/2018, chamada de “PEC da Regra de Ouro” (KAFRUNI, 2019), com apoio do Executivo (TOMAZELLI; FERNANDES, 2019).

Já o Partido dos Trabalhadores (PT) - que havia defendido a constitucionalidade integral da lei durante o Governo Lula – destacou que o posicionamento do STF foi republicano, ao se posicionar contrariamente à retirada de direitos (STF..., 2019d).

Quanto à tramitação, convém salientar que, no mês seguinte à quarta sessão e manifestando receio em relação à decisão sobre o art. 9º, §3º da LRF, os Tribunais de Justiça de Goiás (GOIÁS, 2019) e de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2019) encaminharam manifestações ao Supremo, alertando para as implicações práticas do contingenciamento de repasses em relação ao desempenho das atividades típicas do Poder Judiciário.

Além disso, neste interstício, os Presidentes dos Tribunais de Justiça Estaduais criaram o Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça – CODERPRE com o expresse propósito de defender as prerrogativas da magistratura estadual, inclusive sobre a “ameaça” representada pela ADI nº. 2.238 quanto à matéria (PRESIDENTES..., 2020).

Em 17 de dezembro de 2019, o julgamento foi agendado para a sessão de 05 de fevereiro de 2020; no entanto, posteriormente, foi alterada para o dia 02 de abril e, finalmente, para o dia 24 de junho daquele ano¹⁵².

4.6.8 Última sessão de julgamento

A ADI nº. 2.238 teve seu deslinde definitivo na sessão de 24 de junho de 2020.

Manifestando-se quanto às questões pendentes, em primeiro lugar, o Min. Celso de Mello acompanhou o relator e votou pela procedência do pedido inicial em relação ao art. 9º, §3º da LRF. Assim, desempatando o julgamento e diante do placar de seis votos a cinco, foi derrubada, em definitivo, a possibilidade de o Poder Executivo limitar os repasses orçamentários aos demais Poderes e ao Ministério Público, diante de frustrações na arrecadação (BRASIL, 2020b, p. 478).

¹⁵² Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

Posteriormente, ampliando a maioria já formada para sete votos, o Ministro reconheceu a inconstitucionalidade da redução de salários estabelecida no art. 23 da Lei Complementar nº. 101 de 2000.

Assim, finalmente, o julgamento da demanda foi concluído¹⁵³ e o acórdão foi publicado no Diário Oficial Eletrônico do dia 1º de setembro de 2020¹⁵⁴.

4.7 Pós-julgamento

Com a confirmação dos entendimentos relativos ao parágrafo 3º do art. 9º e aos parágrafos segundo e terceiro do artigo 23, os agentes ligados ao Poder Executivo externaram críticas ao Supremo Tribunal Federal. Em entrevista, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul destacou que a decisão condenou as gerações presentes e futuras a pagar por atos do passado; o Prefeito de Porto Alegre chamou a decisão de “egoísta” e “corporativista”, além de manifestar que o Supremo não estaria atento à consecução do interesse público (FERNANDES. MOURA, 2020).

Já o Governo Federal decidiu dar prosseguimento à implementação da redução de salários mediante emenda à Constituição, apesar de já esperar resistências no âmbito do Congresso (PUPO; CARAM, 2020).

Quanto à tramitação, logo após a publicação do acórdão, em 08 de setembro de 2020, a CONDSEF opôs embargos de declaração, alegando, meramente, omissão na ementa do acórdão em relação à declaração de inconstitucionalidade do § 1º do art. 23 da LRF (CONDSEF,

¹⁵³ Constatou da ata da sessão: “Decisão: O Tribunal, concluindo o julgamento, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 9º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Dias Toffoli (Presidente), Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, que julgavam parcialmente procedente a ação para fixar interpretação conforme, no sentido de que a limitação dos valores financeiros pelo Executivo, prevista no § 3º do art. 9º, dar-se-á no limite do orçamento realizado no ente federativo respectivo e observada a exigência de desconto linear e uniforme da Receita Corrente Líquida prevista na lei orçamentária, com a possibilidade de arresto nas contas do ente federativo respectivo no caso de desrespeito à regra do art. 168 da Constituição Federal/1988 (repasse até o dia 20 de cada mês). Na sequência, o Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido tão somente para declarar, parcialmente, a inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 23, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a obstar interpretação segundo a qual é possível reduzir valores de função ou cargo que estiver provido, e, quanto ao § 2º do art. 23, declarou a sua inconstitucionalidade, ratificando a cautelar, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Roberto Barroso e Gilmar Mendes, que julgavam improcedente a ação no tocante ao art. 23, §§ 1º e 2º, com a cassação da medida cautelar concedida; e, parcialmente, a Ministra Cármen Lúcia, apenas num ponto específico, e o Presidente, que acompanhava o Relator quanto ao § 1º do art. 23 e, quanto ao § 2º, julgava parcialmente procedente a ação para fixar interpretação conforme. Redigirá o acórdão o Ministro Relator. Plenário, 24.06.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).” (BRASIL, 2020, p. 505)

¹⁵⁴ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

2020). O recurso não foi conhecido pelo relator e, conseqüentemente, diante da ausência de outros recursos e da ciência do Procurador-Geral da República, o trânsito em julgado se consolidou em 23 de setembro de 2020¹⁵⁵ - 20 anos, 02 meses em 19 dias após o ajuizamento.

¹⁵⁵ Informações extraídas do extrato de tramitação processual do site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

5. ANÁLISE

Do exame desse conjunto de considerações, depreende-se que a apuração quanto à possível influência de agentes internos e externos ao Poder Judiciário sobre deflagração do poder de pauta pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238 perpassa, necessariamente, a compreensão do contexto político e econômico do Brasil nos anos 1980 e 1990, do processo de elaboração da Lei Complementar nº. 101 de 2000 e, conseqüentemente, de alguns atores do processo político decisório e interesses que foram diretamente atingidos pelo advento da norma – em especial, o Poder Executivo Federal, os Poderes Executivos Estaduais e as forças políticas de oposição, capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores.

De fato, o exame desse contexto, realizado no terceiro capítulo, revela que, ao final dos anos 1990, a implementação de mecanismos legais de controle e disciplina das contas públicas era um imperativo para a superação do cenário de elevada instabilidade econômica que já perdurava por quase duas décadas.

Diante desse contexto, o Poder Executivo Federal – na época, exercido pelo PSDB - assumiu a condução do processo que resultou na formulação da LRF e adotou diversos comportamentos estratégicos no cotejo da questão com os demais atores políticos envolvidos, com a finalidade de mitigar divergências e preservar as proposições consideradas indispensáveis para a consecução dos fins do ato normativo.

No desempenho desse múnus, o Governo Federal contou com o apoio decisivo dos Governadores de Estado. Diante da recém-implementada perspectiva de reeleição, os Executivos estaduais perceberam que, com o advento da lei federal, poderiam adotar medidas impopulares de ajuste fiscal – como demissões e limitações das despesas dos outros Poderes e do Ministério Público – sem arcar com os respectivos ônus políticos, convenientemente transferidos à Presidência da República e ao Congresso Nacional.

Por outro lado, há indícios contundentes de que as forças políticas de oposição, conduzidas pelo Partido dos Trabalhadores, já reconheciam, de forma velada, a relevância e a necessidade de uma lei de responsabilidade fiscal. Com efeito, apesar da incisiva contrariedade expressada no Congresso e dos encaminhamentos pela rejeição da matéria, os parlamentares e governadores vinculados à legenda deram nítidos indicativos desse reconhecimento: os primeiros, pela apresentação de propostas legislativas de aprimoramento das medidas; os

últimos, pela expressa manifestação de interesse na aprovação e pela cooperação com o Governo Federal nesse sentido.

Com a visualização desse panorama e à luz do estudo delineado no quarto capítulo, é possível entender como os interesses desses agentes atuaram sobre a pauta do Supremo Tribunal Federal após a propositura da ADI nº. 2.238.

Firmadas essas considerações iniciais, é possível verificar que o ajuizamento da demanda despertou, de imediato, a atuação dos representantes dos tribunais regionais e estaduais, os quais estavam imbuídos do propósito de suspender - e, posteriormente, invalidar - a regra delineada no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estipulava sublimites para a despesa de pessoal de cada Poder e do Ministério Público. Conforme apurado no capítulo pregresso, as pressões exercidas por tais agentes sobre o relator, Min. Ilmar Galvão, e sobre o Presidente, Min. Carlos Velloso, motivaram a prática dos primeiros atos concernentes ao poder de pauta no curso do processo – qual seja, a célere inclusão do pedido de medida cautelar em pauta de julgamento, apenas 01 mês e 27 dias após a distribuição.

A correlação entre as pressões dos tribunais regionais e a rápida inclusão em pauta também pode ser depreendida da ordem que o relator escolheu para analisar o pedido liminar – antecipando o exame do artigo 20 em descompasso com a ordem lógica dos dispositivos impugnados e das respectivas arguições de inconstitucionalidade - das argumentações de natureza conjuntural delineadas pelo Min. Nelson Jobim e dos posicionamentos adotados pelo relator e pelo Presidente da Corte, no sentido de suspender a eficácia da regra.

A perspectiva de concessão da liminar em relação à regra dos sublimites, diante da maioria firmada antes da suspensão da sessão, gerou receio no Governo Federal e nos Governadores de Estado quanto à continuidade do julgamento. Dessa forma, com o escopo de interferir na manifestação do poder de pauta, a Advocacia-Geral da União e os Estados que pleitearam ingresso na demanda na condição de *amicus curiae* requereram a realização de diligências instrutórias – o que protelaria indefinidamente o julgamento da medida liminar e permitiria a aplicação dos sublimites no próximo exercício – ou o julgamento antecipado do mérito - que apressaria a inclusão em pauta, mas permitiria a reversão da maioria já formada.

Apesar de ser o responsável pelo ajuizamento da ADI – e, portanto, presumivelmente, o maior interessado em sua célere conclusão – o Partido dos Trabalhadores não acompanhou a pressão dos tribunais. Na verdade, os estados governados pela legenda também buscaram a protelação do julgamento, inclusive mediante manifestações nos autos e na imprensa

No entanto, a pressão exercida pelos tribunais foi mais efetiva do que a realizada pelos representantes do Executivo. Assim, deflagando novamente os poderes individuais de agenda,

relator e Presidente pautaram a continuidade do julgamento com notável celeridade, em sessão que seria realizada apenas 13 dias após a primeira.

Ocorre que os propósitos da relatoria não foram alcançados e, com a alteração de voto do Min. Marco Aurélio, a liminar relativa ao artigo 20 foi indeferida. A circunstância mitigou, por algum tempo, as movimentações dos agentes quanto à continuidade do julgamento.

De fato, antes da terceira sessão – ocorrida 04 meses e 11 dias após a segunda, em 22 de fevereiro de 2001 - não foram observadas atuações e pressões dos agentes sobre a agenda dos ministros. A regra do contingenciamento de duodécimos (artigo 9º, §3º) foi suspensa nessa oportunidade; no entanto, diferentemente do que ocorreria duas décadas depois, o dispositivo ainda não suscitava repercussões práticas significativas, e os principais atores não se movimentaram no sentido de agilizar ou postergar o seu exame.

Entre a terceira e a quarta sessão, designada para 09 de maio de 2002, a Associação Paulista dos Magistrados (APAMAGIS) solicitou o ingresso na demanda e postulou a revisão da decisão relativa ao artigo 20. Conforme expressamente reconhecido pelo relator na oportunidade, a petição fez ressurgir as pressões dos representantes dos tribunais sobre o Supremo – inclusive com visitas recorrentes e apelos dramáticos - no sentido de suspender os questionados sublimites de despesa de pessoal.

É de se ressaltar que dois dos três ministros que votaram pela admissão da APAMAGIS eram, justamente, os únicos que, conjuntamente, possuíam poderes de reincluir o tema em pauta – relator e Presidente. A circunstância sugere que a designação da quarta sessão de julgamento decorreu, também, da pressão dos agentes interessados na reversão da cautelar.

Além disso, é necessário salientar que, nesta mesma sessão, o STF suspendeu a eficácia dos artigos que permitiam a redução de salário dos servidores públicos, delineados no art. 23 da LRF. No entanto, assim como ocorreu no caso da regra do contingenciamento de duodécimos e diferentemente do que viria a ocorrer no julgamento definitivo, a análise do ponto não suscitou pressões do Governo Federal ou dos governadores de estado, diante da inexistência de impactos imediatos sobre as contas públicas.

Apesar da rejeição do ingresso da APAMAGIS, na semana seguinte à quarta sessão, foi reportado um novo movimento de pressão dos representantes dos Tribunais pela reanálise do entendimento firmado em relação ao artigo 20, ainda que em sede de julgamento antecipado de mérito. O relator chegou a manifestar a intenção de deflagrar o poder de pauta e agendar o reexame do tema nos dias seguintes; porém, após articulações dos secretários de estado, o propósito não se consolidou.

Das notícias publicadas posteriormente à quarta sessão, infere-se que, no entendimento do Executivo, os pontos essenciais da LRF já haviam sido analisados pelo Supremo naquele momento. Assim, nos últimos meses do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Poder Executivo Federal também não intentou a movimentação da ADI.

Em 2003, com a posse do Presidente Lula, inverteram-se os polos de situação e oposição no âmbito do Governo Federal. A partir desse marco, o PT passou a reconhecer de forma mais incisiva a relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal, chegando, inclusive, a defender expressamente e integralmente a constitucionalidade da norma no âmbito da ADI nº. 2.238.

De fato, nos 13 anos que o PT ocupou a Presidência da República, não se vislumbrou qualquer atuação, movimentação ou pressão do Governo Federal no sentido de influir na pauta e acelerar ou retardar o julgamento da ação.

Além disso, com o decorrer dos anos, a consolidação das circunstâncias de fato firmadas na liminar e o crescimento econômico expressivo experimentado no período, a própria discussão quanto aos sublimites de despesa do artigo 20 perdeu a relevância, e não se notaram pressões de agentes do Judiciário, Legislativo, Ministério Público ou corporações do funcionalismo no sentido de movimentar a ação direta.

De fato, nos interstícios entre a quarta (09 de maio de 2002), a quinta (12 de fevereiro de 2003) e a sexta sessão (08 de agosto de 2007), diversos orçamentos anuais foram planejados, implementados e executados e, conseqüentemente, os Poderes e órgãos tiveram que se adaptar às diretrizes e limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal que tiveram a eficácia preservada pelo Supremo. O cenário previsto por representantes do Judiciário e Ministério Público, de interrupção do processo de expansão das instituições do sistema de Justiça, por exemplo, não se materializou.

O contexto sugere que, no período, o interesse dos agentes na mudança do *status quo* foi progressivamente se arrefecendo. E, processualmente, o intuito de preservá-lo se expressou pela prática de outro mecanismo de definição de agenda pelo Min. Sepúlveda Pertence, qual seja, a paralisação do julgamento por 03 anos, 10 meses e 20 dias em razão de pedido de vista, na oportunidade em que faltavam apenas dois dispositivos a serem analisados em sede de medida cautelar.

A evidência do conformismo das partes em relação à manutenção do estado de coisas é depreendida, também, do fato que não houve interposição de recurso após a publicação do acórdão da medida cautelar, em 2007.

O mesmo contexto perdurou entre a conclusão da análise do pedido liminar (08 de agosto de 2007) e meados da década de 2010. No período, os agentes demonstravam conformismo com o *status quo* da Lei de Responsabilidade Fiscal: o Governo Federal e o Partido dos Trabalhadores manifestaram-se favoravelmente à preservação da lei; a oposição mantinha a posição de defesa dos mecanismos de disciplina fiscal; Judiciário e Legislativo permaneceram silentes e o Ministério Público, mediante a Procuradoria-Geral da República, chegou a se manifestar nos autos pela constitucionalidade de alguns pontos polêmicos da norma, como os subtetos do artigo 20.

Em razão disso, os relatores e presidentes do STF que atuaram no período não se apressaram em determinar as providências legais prévias ao julgamento, as quais se desenvolveram aos poucos, ao longo de quase dez anos.

Na verdade, os atores só voltaram a se manifestar após as mudanças na conjuntura político-econômica ocorrida após a crise econômica de 2014 e o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016. A instabilidade fiscal, a queda da arrecadação, o elevado comprometimento da receita com despesas de pessoal e os problemas de liquidez resultaram em um cenário de grave desequilíbrio orçamentário – em especial, no âmbito dos entes subnacionais.

À luz desse novo panorama, duas medidas suspensas pelo STF na ADI nº 2.238 – contingenciamento dos duodécimos dos Poderes e do MP pelo Executivo e redução de jornada e salário dos servidores públicos – passaram a ser encaradas pelo Poder Executivo Federal e pelos governadores de estado como soluções para superação da crise e retomada o crescimento econômico.

Infere-se que essas pressões conjunturais levaram o então relator, Min. Teori Zavascki, e a então presidente, Min. Carmem Lúcia, a reincluir a ADI nº 2.238 na agenda da Corte em 2016. No entanto, a morte do Min. Zavascki e a substituição pelo Min. Alexandre de Moraes culminaram no adiamento indefinido do julgamento – o que evidencia, de certa forma, uma implicação prática da alocação individualizada do poder de pauta.

Diante dos possíveis resultados do julgamento, outros dois atores que haviam permanecido relativamente silentes ao longo da tramitação passaram a exercer pressões sobre o Supremo Tribunal Federal: as corporações do funcionalismo público e setores específicos da imprensa.

No período, as primeiras intentaram o ingresso na demanda na condição de *amicus curiae* com o propósito de promover a defesa dos respectivos interesses, que, diferentemente da época da medida cautelar, estavam francamente ameaçados. As diligências concernentes ao

ingresso - como a abertura de prazos de manifestação - poderia influenciar a pauta do Supremo, protelando indefinidamente o julgamento.

Os segundos, representados por veículos de imprensa como os jornais “Folha de São Paulo” e “O Estado de São Paulo”, passaram a veicular, de forma sistemática e reiterada, notícias, estudos, editoriais e artigos de opinião versando sobre os privilégios dos servidores públicos e a necessidade de adotar medidas de ajuste sobre as respectivas categorias – instigando a opinião pública e, conseqüentemente, provocando o Supremo a pautar novamente a ADI. O escopo da presente pesquisa não permite identificar contundentemente quais atores podem ter atuado sobre a imprensa com esse propósito; sugere-se, pelo contexto, que os agentes do mercado, o Governo Federal e os governadores de estado podem ter influído nesse mister.

Os estudos delineados no quarto capítulo permitem concluir que, a partir de 2018, o relator e o Presidente do STF estavam mais suscetíveis às pressões políticas pela implementação imediata de medidas de ajuste fiscal.

Em primeiro lugar, o relator, Min. Alexandre de Moraes, havia sido indicado para compor a Corte pelo presidente Michel Temer, que possuía, no seu programa de governo, a intenção de implementar medidas equilíbrio fiscal duradouro e a redução progressiva do endividamento público – assuntos que, por sua natureza, estão indissociavelmente vinculados à ADI nº 2.238.

Em segundo, o presidente, Min. Dias Toffoli, já manifestava expressamente o compromisso com as reformas pretendidas pela Presidência da República, então já chefiado por Jair Bolsonaro.

De todo modo, durante 2018 e 2019, tanto o Governo Federal quanto os Governos de Estado intensificaram as pressões sobre a Corte no sentido de agilizar o julgamento de temas correlacionados à responsabilidade fiscal, com visitas frequentes aos gabinetes, reuniões reservadas e a subscrição de carta por secretários de estado, com o intuito de sensibilizar os ministros.

Desse contexto, depreende-se que a deflagração do poder de pauta para marcação da primeira sessão de julgamento, em 27 de fevereiro de 2019, resultou das articulações realizadas pelo Poder Executivo. No entanto, em circunstância que sugere a efetividade das pressões em sentido diverso – tanto do funcionalismo, contrário à redução de vencimentos, quanto dos outros Poderes e do Ministério Público, discordantes quanto ao contingenciamento de duodécimos – a sessão foi suspensa por prazo indefinido logo após a resolução de questão de ordem e a realização das sustentações orais.

Por sua vez, as falas proferidas na tribuna evidenciaram que a oposição – representada pelo Partido dos Trabalhadores – havia novamente mudado seu posicionamento, defendendo a inconstitucionalidade da lei apenas em relação aos temas polêmicos.

O curto interstício entre a primeira sessão (22 de fevereiro de 2019) e a segunda sessão de julgamento (21 de agosto de 2019) pode ser explicado pela intensificação das pressões do Poder Executivo. Os Governadores de Estado continuaram a visitar frequentemente os gabinetes do relator e do Presidente, afirmando a urgência na implementação das medidas de ajuste.

Nesse interstício, o PT também tentou influenciar a pauta do Supremo, solicitando o adiamento por tempo indefinido do julgamento. A pretensão, no entanto, não foi acolhida pelo relator.

Na segunda e na terceira sessão, realizadas na mesma data, a análise dos dois pontos mais polêmicos não pôde ser concluída, devido à ausência justificada de dois ministros. No entanto, o Presidente do STF não utilizou das prerrogativas de agenda para protelar o julgamento, agendando e realizando nova sessão no dia seguinte, em 22 de agosto de 2019.

Já na quarta sessão, formou-se maioria pela inconstitucionalidade da redução de jornada e salários e empate em relação à possibilidade de contingenciamento de duodécimos. Porém, novamente, o julgamento desses pontos não pôde ser finalizado em razão da ausência justificada do Min. Celso de Mello, que se encontrava em licença médica.

Da análise dos noticiários do período posterior à quarta sessão, deduz-se que o Executivo se conformou com o posicionamento do Supremo e buscou alternativa para implementar a redução de jornada e salários, mediante a edição de emenda à Constituição. Assim, no período, não foram noticiadas sinalizações quanto à pressão pelo encerramento do julgamento.

Notou-se, somente, um tímido movimento dos tribunais estaduais no sentido de defender a inconstitucionalidade da regra de limitação dos repasses.

Assim, decorreu um período considerável até inclusão da ADI em pauta para a última sessão, que só veio a ocorrer em 24 de junho de 2000.

6. CONCLUSÃO

Por desempenhar o papel de ator de veto nos processos políticos decisórios, na medida em que sua anuência é indispensável para preservação ou modificação do *status quo*, o Supremo Tribunal Federal exerce influência sobre os comportamentos estratégicos dos demais agentes envolvidos nos processos da espécie, de forma direta ou indireta, dentro ou fora dos processos.

Por outro lado, por participar de relações comunicativas com a sociedade e, conseqüentemente, com os Poderes e instituições que representam a maioria e as minorias, os comportamentos adotados pela Corte também podem se sujeitar, estrategicamente, às influências de outros atores do processo político.

Dentre os mecanismos que podem denotar as interferências do STF no processo político, destaca-se o poder de pauta, compreendido como a prerrogativa de definir quando um determinado caso será julgado, viabilizando-se ou obstando-se que decisões judiciais sejam proferidas em momentos específicos. Com efeito, o *timing* da decisão é um recurso estratégico de notável relevância para o Tribunal, que, diante da possibilidade de tornar mais ou menos provável que um ato decisório seja formalizado em um dado período, pode induzir os comportamentos dos agentes envolvidos ou sujeitar-se às pressões dos interessados, para maximizar a legitimidade das próprias decisões, interferir nos processos político-decisórios ou conduzir agendas individuais ou coletivas específicas dos ministros.

Em termos práticos, o poder de pauta é deflagrado por três mecanismos institucionais distintos – pela liberação do processo para julgamento, realizada pelo ministro relator; pela inclusão do processo em pauta, designada pelo ministro presidente e pela dedução de pedido de vista, por qualquer ministro que participe do órgão competente para análise.

À luz desse contexto teórico e após criteriosa análise das movimentações processuais, dos fundamentos adotados nos atos decisórios, de artigos e notícias publicados pela imprensa e de análises sobre o contexto político e econômico do período, conclui-se que a deflagração do poder de pauta no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238 foi influenciada por agentes internos e externos ao Poder Judiciário, que manifestaram seus interesses perante o Supremo Tribunal Federal no intuito de agilizar ou postergar as decisões relativas ao pedido liminar e à pretensão principal.

Os interesses desses agentes correlacionavam-se, em síntese, nas arguições de inconstitucionalidade referentes à três pontos da Lei Complementar nº. 101 de 2000: a regra que autoriza o Poder Executivo a contingenciar os duodécimos dos demais Poderes em caso de frustração na arrecadação (artigo 9º, §3º), a norma que estipula sublimites para a despesa de

pessoal dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público (artigo 20) e os dispositivos que permitiam a redução da jornada de trabalho dos servidores públicos, com proporcional redução dos respectivos vencimentos (artigo 23, §1º e §2º).

O principal agente de influência foi o Poder Executivo da União, que atuou com protagonismo no processo que resultou na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Inicialmente, sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso, logo após o ajuizamento e diante da perspectiva de suspensão liminar do artigo 20, os seus representantes intentaram medidas processuais com o propósito de protelar o ato decisório, sem, contudo, obter sucesso. No entanto, com a manutenção do dispositivo, o Poder considerou o *status quo* satisfatório e deixou de exercer quaisquer pressões sobre o Supremo, em diretriz que perdurou até o encerramento dos governos Lula e Dilma, 13 anos depois.

Posteriormente, com o advento das crises econômica e política em meados dos anos 2010, o Governo Federal, sob as presidências de Michel Temer e Jair Bolsonaro, exerceu implacável pressão sobre os relatores e os presidentes do STF e logrou influir na deflagração dos respectivos poderes de pauta, ensejando a marcação das sessões de julgamento definitivo.

No período da tramitação, o Partido dos Trabalhadores, enquanto situação (2003-2015) ou oposição ao Governo Federal (2000-2002 e 2015-2020) também buscou influir na agenda do Supremo. Embora responsável pelo ajuizamento da ação, a legenda passou a reconhecer a relevância da LRF e a defender sua constitucionalidade, razão pela qual não havia adotado comportamentos com o intuito de pressionar a Corte a agilizar o julgamento, em especial, durante os longos interstícios de paralisação verificados entre 2003 e 2015.

Por fim, de volta à oposição, o Partido tentou interferir na pauta e peticionou requerendo o adiamento do julgamento por período indefinido, não obtendo sucesso.

Os Governadores de Estado também exerceram papel de destaque no processo de interferir na deflagração do poder de pauta em relação à ADI nº. 2.238. Durante o julgamento da liminar, visando a preservar, principalmente, a vigência do artigo 20, tais agentes contrapuseram-se às pressões exercidas pelos representantes dos tribunais regionais e estaduais, efetivamente obstando que o processo fosse reincluído em pauta para o reexame da matéria.

Ao tempo do julgamento definitivo, com o objetivo de destravar mecanismos de ajuste fiscal, os governadores acompanharam o Governo Federal nos esforços de pressionar o Supremo e ensinar a marcação da sessão de julgamento, logrando êxito no processo.

Por outro lado, os agentes internos do Poder Judiciário e representantes do Ministério Público também buscaram interferir na agenda do STF na ação direta em estudo. De fato, com o escopo de suspender a eficácia dos sublimites do artigo 20 e da regra do contingenciamento

de despesas do artigo 9º, §3º, os representantes das instituições estaduais e regionais do sistema de Justiça foram diretamente responsáveis pela célere inclusão da medida cautelar em pauta de julgamento.

Após o indeferimento desse pedido, tais agentes tentaram pressionar os ministros responsáveis a designar sessão para reavaliar o tema. No entanto, diante da pressão contraposta dos Governadores, não houve sucesso na iniciativa.

Dentre tais agentes, destaca-se a atuação do Min. Sepúlveda Pertence que, acompanhando a postura de conformismo dos envolvidos com os termos da medida cautelar, manteve o processo paralisado em razão de pedido de vista por quase quatro anos.

Já na fase final de tramitação, movidos por interesses cuja apuração escapa ao objeto da presente pesquisa, alguns veículos de imprensa passaram a veicular notícias, artigos de opinião, editoriais e estudos com o evidente propósito de pressionar o STF a julgar definitivamente a ADI nº. 2.238 e reabilitar as medidas previstas nos artigos 9º, §3º e 23, §1º e 2º para a consolidação dos processos de ajuste fiscal. Infere-se que esse apoio, em conjunto com a atuação do Governo Federal e dos Governos Estaduais, foi decisivo para a inclusão da ação em pauta em 2019 e 2020.

Por fim, em face da ameaça aos respectivos direitos promovida pelo artigo 23, as corporações do funcionalismo público adotaram medidas para, na pior das hipóteses, protelar o julgamento definitivo da ação direta, solicitando o ingresso na condição de *amicus curiae* e a possibilidade de manifestar nos autos. As medidas, no entanto, não se mostraram exitosas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **Separação de poderes e medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ADIADO o julgamento da ADI 2238, que questiona a redução de salários dos servidores. **SERJUSMIG**, 27 de jun. de 2019. Disponível em <<http://site.serjuszmg.org.br/noticia/4101/adiado-o-julgamento-da-adi-que-autoriza-a-reducao-de-salarios-dos-servidores-serjuszmg-continuara-na-luta-contra-a-aprovacao>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

AÉCIO promete rever LRF para conquistar PT. **Tribuna da Imprensa**. Rio de Janeiro, 30 de jan. de 2001. Nacional. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/154083_06/6460>. Acesso em 20 de fev. de 2021.

AFONSO, José Roberto. Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. **Direito Público**, Brasília, v. 13, p. 126-154, dez. 2016. Disponível em: <<https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/2610>>. Acesso em: 28 de fev. de 2021.

AJUSTE fiscal em julgamento. **Correio Braziliense**, Brasília, 13 de maio de 2002. Caderno “Política”, p. 08. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/028274_05/10344> . Acesso em 12 de mar. de 2021.

ALECRIM, Michel. Contratações do estado vão ser investigadas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 28 de mar. de 2002. Caderno “Rio”, p. 14. Disponível em <<https://glo.bo/3s9XZ5w>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

ALVES, Márcio Moreira. Alternâncias. **O Globo**, Rio de Janeiro, 04 de out. de 2000, p. 4. Disponível em <<https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=touro+miura&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2000>>. Acesso em 5 de mar. de 2021.

ANADEP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS. **Petição nº. 28.639/2019 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Brasília, 17 de maio de 2019. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 17 de abr. de 2021.

ANDRADE, Louise Dantas de. **Agenda-setting: análise do comportamento do Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade concreto**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Pernambuco. Pernambuco, 98 p., 2015. Disponível em: <<http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/552?mode=full>>. Acesso em: 25 de fev. de 2021.

APAMAGIS - ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MAGISTRADOS. **Petição nº. 104482 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. São Paulo, 25 de ago. de 2001. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 26 de mar. de 2021.

APAMAGIS - ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MAGISTRADOS. **Petição nº. 8091/2019 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. São Paulo, 21 de fev. de 2019. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

APPY, Bernard. Há uma saída racional para a crise financeira dos Estados? **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 de abr. de 2016. Caderno “Economia”, p. B2. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20161115-44954-nac-16-eco-b2-not>>. Acesso em 17 de mar. de 2021.

AQUINO, Ruth de. Os privilégios dos servidores. **Época**, 26 de out. de 2016. Disponível em <<https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/ruth-de-aquino/noticia/2016/06/os-privilegios-dos-servidores.html>>. Acesso em 12 de abr. de 2021.

ARGUELHES, Diego Werneck. O supremo que não erra. *In*: VIEIRA, Oscar Viilhena. GLEZER, Rubens (orgs). **A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso**. São Paulo: FGV, 2017. p. 81-107.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos estudos**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100013>. Acesso em 03 de mar. de 2021.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, abril 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142017000100051&script=sci_arttext>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

BARROS, Fernando Lichti. Covas não recebe servidores. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 26 de maio de 2000. Caderno “Brasil”, p. 6. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/030015_12/10934>. Acesso em 3 de mar. de 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, v.3, p.65-68, jan./mar., 2008.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 23-50, 2015. Disponível em <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3096>>. Acesso em: 13 de fev. de 2021.

BATISTA, Vera. Salário médio nominal do funcionalismo tem aumento de 420% em 18 anos. **Correio Braziliense**, 02 de jul. de 2018. Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/07/02/internas_economia,692245/salario-medio-nominal-do-funcionalismo.shtml>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

BEZERRA, Maria Lima. **A Oposição nos Governos FHC e Lula: Um Balanço da Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 98p, 2012. Disponível em <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/70701/000875625.pdf?sequence=1>>. Acesso em 23 de mar. de 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 13 de jan. de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em 22 de fev. de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 22 de fev. de 2021.

BRASIL. **Lei nº. 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm> Acesso em 22 de fev. de 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem de Veto nº 627, de 04 de maio de 2000**, 04 de maio de 2000. Brasília, 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/mensagem_veto/2000/vep101-00.htm>. Acesso em: 04 de abr. de 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 22 de fev. de 2021.

BRASIL. Presidência do Congresso Nacional. **Petição nº. 53.833/2000 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Brasília, 14 de jul. de 2000c. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 29 de mar. de 2021.

BRASIL. Poder Executivo da União. **Petição nº. 56.951/2000 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Brasília, 25 de jul. de 2000d. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 29 de mar. de 2021

BRASIL. Poder Executivo da União. **Petição nº. 92.696/2000 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Brasília, 04 de out. 2000e. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 29 de mar. de 2021

BRASIL, Sandra. LANDULPHO, Jberê. Servidores em dreve não terão reajuste, diz Alckmin. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 de set. de 2001. Caderno “Brasil”, p. A7. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15115&keyword='gastos+com+servidores'&anchor=120775&origem=busca&originURL=&pd=7e42c969c415b51c1aff99818628a3c1>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

BRASIL. Ministério Público dos Estados, Distrito Federal e Territórios. **Petição nº. 13.180 na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238**. Brasília, 30 de jan. de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238**. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal. Medida Provisória nº. 1.980-22/2000. [...]. Requerentes: Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialista Brasileiro – PSB. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ilmar Galvão, 09 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>>. Acesso em: 26 de mar. de 2021.

BRASIL. Poder Executivo da União. **Petição nº 157.356 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Brasília, 07 de nov. de 2008a. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 25 de mar. de 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Brasília, 27 de nov. de 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 25 de mar. de 2021.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Brasília, 30 de mar. de 2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 25 de mar. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão Monocrática sobre a Petição nº. 3.292/2019 na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 14 de fevereiro de 2019a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Pleno - Iniciado julgamento de oito ações contra Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2019b. (01h49m56s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=11YQFD9gX_E>. Acesso em 14 de abr. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão Monocrática sobre a Petição nº. 28.639/2019 na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 24 de maio de 2019c. Disponível em: <

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

BRASIL. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal – Atualizado até a Emenda Regimental n. 57/2020**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>>. Acesso em 1º de mar. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238**. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NO PRINCÍPIO FEDERATIVO (artigos 4º, § 2º, II, parte final, e § 4º; 11, parágrafo único; 14, inciso II; 17, §§ 1º a 7º; 24; 35, 51 e 60 da LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES (artigos 9, § 3º; 20; 56, caput e § 2º; 57; 59, caput e § 1º, IV, da LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE EM PRINCÍPIOS E REGRAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL (artigos 7º, § 1º; 12, § 2º; 18, caput e § 1º; 21, II; 23, §§ 1º e 2º; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, inciso I e § 2º; 39; 68, caput, da LRF). [...]. Requerentes: Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialista Brasileiro – PSB. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 24 de junho de 2020b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907>>. Acesso em: 29 de mar. de 2021.

BRÍGIDO, Carolina. Supremo decide nesta quarta se servidor pode ter redução de salário e de carga horária. **O Globo**, 21 de ago. de 2019. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/supremo-decide-nesta-quarta-se-servidor-pode-ter-reducao-de-salario-de-carga-horaria-23890229>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

BRITO, Ricardo; FERNANDES, Adriana. Em 13 anos, salário do serviço público subiu três vezes mais que o privado. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 1º de out. de 2016. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-13-anos-salario-do-servico-publico-subiu-tres-vezes-mais-que-o-privado,10000079369>>. Acesso em 05 de mar. de 2021.

BOLDRINI, Ângela. Após STF, Maia diz que redução de jornada e salário de servidor deve ser feita por PEC. **Zero Hora**, 22 de ago. de 2019. Disponível em <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2019/08/apos-stf-maia-diz-que-reducao-de-jornada-e-salario-de-servidor-deve-ser-feita-por-pec-cjznfd5iu01ac01o99ipjc4es.html>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

BONFIM, Isabela. Renegociação da dívida volta a ter contrapartidas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 de nov. de 2016. Caderno “Economia”, p. B3. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20161123-44962-nac-22-eco-b3-not>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique. Caminhos responsáveis. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 1º de maio de 2005, p. A2. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20050501-40738-spo-2-opi-a2-not>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

CARNEIRO, Luiz Orlando. STF não vai cumprir prazo para cortes no orçamento. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 29 de mar. de 2001. Caderno “Política”, p. 2. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/030015_12/33248> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

CARNEIRO, Mariana; PRADO, Maeli. Brasil gasta mais com servidores do que França e EUA, diz Banco Mundial. **Folha de São Paulo**, Brasília, 21 de nov. de 2017. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1936903-brasil-gasta-mais-com-servidores-do-que-franca-e-eua-diz-banco-mundial.shtml>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

CASTRO, Juliana. Minas Gerais beira o caos financeiro de se tornar um novo Rio. **O Globo**, 1º de abril de 2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/minas-gerais-beira-do-caos-financeiro-de-se-tornar-um-novo-rio-22544144>> . Acesso em 17 de mar. de 2021.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008> . Acesso em: 28 de fev. de 2021.

COLITT, Raymond. Salários gordos e cargos vitalícios, o doce serviço público. **Exame**, 13 de nov. de 2015. Disponível em <<https://exame.com/carreira/bons-salarios-e-cargos-vitalicios-o-doce-servico-publico/>> . Acesso em 12 de mar. de 2021.

COLUNA do Estadão. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 de out. de 2000, p. A6. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001012-39076-nac-0006-pol-a6-not/>> . Acesso em 12 de mar. de 2021.

CONDSEF - CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. **Petição na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**, Brasília, 24 de out. de 2016. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

CONDSEF, Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal. **Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Brasília, 08 de set. de 2020. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>> . Acesso em 17 de abr. de 2021.

CONTI, José Maurício. Teori Zavascki, o Supremo Tribunal Federal e a responsabilidade fiscal. **Consultor Jurídico**, 7 de fev. de 2017. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-07/contas-vista-teori-zavascki-supremo-responsabilidade-fiscal>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

CORRÊA, Silvia. Despesa com Assembléias varia 1.231%. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de jan. de 2001. Caderno “Brasil”, p. A5. Disponível em: <[https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14875&keyword="responsabilidade+fiscal"&anchor=73721&origem=busca&originURL=&pd=c669ec95d59ea4a711ec7c0749c8a2ba](https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14875&keyword=)> . Acesso em 19 de mar. de 2021.

CORREIA, Marcelo. Oito estados enviam carta ao STF para reduzir salário e jornada de servidores. **O Globo**, 07 de fev. de 2019. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/oito-estados-enviam-carta-ao-stf-para-reduzir-salario-jornada-de-servidores-23436281>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

CORTÊS, Gilberto Menezes. Gastar, só com responsabilidade. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 13 de out. de 2000. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/030015_12/22072>. Acesso em 12 de mar. de 2000.

COSTA, Ana Carla Abrão; SUNDFELD, Carlos Ari; FRAGA, Armínio. Hora de reformar o RH do Estado. **O Estado de São Paulo**, 04 de nov. de 2018. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,hora-de-reformar-o-rh-do-estado,70002583603>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

COSTIN, Cláudia. Ética e Administração Pública. **O Globo**, Rio de Janeiro, 02 de ago. de 2000. Caderno “Opinião”, p. 7. Disponível em <<https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=ética+e+administração&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2000&mesSelecionado=8&diaSelecionado=2>> . Acesso em 5 de mar. de 2021.

CRESCER a pressão de governadores, até do PT, para manter o limite de gastos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 de out. de 2000, p. A4. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001011-39075-spo-0004-pol-a4-not/busca/Lei+Responsabilidade+Fiscal>>. Acesso em 02 de fev. de 2021.

CRISE faz 8 estados e DF parcelarem salários; 13º ainda é incerto. **G1**, 15 de dez. de 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2016/12/crise-faz-8-estados-e-df-parcelarem-salarios-13-ainda-e-incerto.html>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

CRUVINEL, Tereza. Pontos fracos. **O Globo**. Rio de Janeiro, 04 de julho de 2000. Coluna “Panorama Político”, p. 2. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=sujeita+todos&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2000&mesSelecionado=7&diaSelecionado=4>>. Acesso em 12 de mar. de 2021.

CRUZ, Diego. Lei de Responsabilidade Fiscal: o FMI em sua cidade. **Portal do PSTU**, São Paulo, 03 de setembro de 2009. Disponível em <https://www.pstu.org.br/lei-de-responsabilidade-fiscal-o-fmi-em-sua-cidade/>. Acesso em 14/03/2021.

D’AMORIM, Sheila; PERES, Leandra; CRUZ, Ney Hayashi. Brechas fazem políticos driblarem a LRF. Folha de São Paulo, São Paulo, 25 de fev. de 2007. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2502200713.htm>>. Acesso em 03 de mar. de 2021.

DA RESPONSABILIDADE fiscal à eleitoral. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 de out. de 2001. Editorial, p. A3. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011023-39452-spo-3-edi-a3-not>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

DALLE, Isaías. Salários altos fazem do Judiciário a elite do funcionalismo. **Rede Brasil Atual**, 30 de ago. de 2018. Disponível em <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2018/08/salarios-altos-fazem-do-judiciario-a-elite-do-funcionalismo/>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

DECISÃO do STF sobre a LRF. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 de maio de 2002, p. A3. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20020512-39653-spo-3-edi-a3-not/>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

DIRCEU, José. O PT e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 de out. de 2000, p. A4. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001014-39078-nac-0004-pol-a4-not>>. Acesso em 14 de mar. de 2021.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. Reforma administrativa: a Emenda nº 19/98. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 213, p. 133-140, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47203/45404>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.

DOMINGOS, João. Com FHC, tucanos fazem festa para atacar governo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 de maio de 2005. Caderno “Política”, p. A10. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20050504-40741-nac-10-pol-a10-not>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

ENTENDA a renegociação das dívidas dos estados com a União. **G1**, Brasília, 08 de ago. de 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/08/entenda-renegociacao-das-dividas-dos-estados-com-uniao.html>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

ESTADO perdeu a capacidade de administrar, dizem especialistas. **Istoé**, 04 de abr. de 2018. Disponível em <<https://istoe.com.br/estado-perdeu-a-capacidade-de-administrar-dizem-especialistas/>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

ESTADO DE GOIÁS. Tribunal de Justiça. **Petição nº. 52.077/2019 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Goiânia, 28 de ago. de 2019. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 17 de abr. de 2021.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Petição nº. 52.952/2019 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Belo Horizonte, 04 de set. de 2019. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 17 de abr. de 2021.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado. **Petição nº. 7.591 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**, Porto Alegre, 19 de fev. de 2019a. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Petição nº. 9.507/2019 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Brasília, 26 de fev. de 2019b. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 88, p. 429-469, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000100013>. Acesso em: 08 de mar. de 2021.

FARIA, Silvia; RUSSI, Joyce. Planalto teme derrota hoje no Supremo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 de out. de 2000. Caderno “Política”, p. A6. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001004-39068-nac-0006-pol-a6-not/>>. Acesso em 10 de abr. de 2021.

FARIA, Silvia; PERES, Leandra. Estados lutam para manter limite da Lei Fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 08 de out. de 2000. Caderno “Política”, p. A4. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001008-39072-nac-0005-pol-a4-not/>>. Acesso em 18 de mar. de 2020.

FARISAÍSMO do PT. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 de out. de 2000. Caderno “Notas e Informações”, p. A3. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001020-39084-nac-0003-edi-a3-not/>>. Acesso em 16 de mar. de 2021.

FAUSTINO, Rafael. Você ganha mais ou menos que os servidores públicos? Veja os salários por Poder, região e gênero. **Época Negócios**, 18 de dez. de 2018. Disponível em <<https://epocanegocios.globo.com/Dinheiro/noticia/2018/12/voce-ganha-mais-ou-menos-que-os-servidores-publicos-veja-os-salarios-por-poder-regiao-e-genero.html>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

FERNANDES, Adriana; TOMAZELLI, Idiana. Lobby de servidores públicos reúne a maior bancada da Câmara. **UOL Notícias**, Brasília, 22 de jul. de 2018. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/07/22/lobby-do-servidor-reune-a-maior-bancada-da-camara.htm>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

FERNANDES, Adriana; MOURA, Rafael Moraes. Decisão do STF que impede corte de salário de servidor público é alvo de críticas. **O Estado de São Paulo**, 24 de jun. de 2020. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,decisao-do-stf-que-impede-corte-de-salario-de-servidor-publico-e-alvo-de-criticas,70003343955>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

FERRAZ, Luciano. Proposta de redução de jornada do servidor esbarra na posição do Supremo? **Consultor Jurídico**, 24 de ago. de 2017. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-24/interesse-publico-reducao-jornada-servidor-esbarra-posicao-supremo>>. Acesso em 17 de mar. de 2021.

FERRAZ, Adriana; HOLANDA, Marianna; MOURA, Rafael Moraes; KRUSE, Tulio. Governadores apostam no Supremo para aliviar crise. **O Estado de São Paulo**, 27 de jan. de 2019. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governadores-apostam-no-supremo-para-aliviar-crise,70002695836>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

FREITAS, Silvana de. Governo pede a STF que adie decisão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 de out. de 2000. Caderno “Brasil”, p. A4. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/compartilhar.do?numero=14760&anchor=565444&pd=f92157cfbe89bab3b7ed892c90fdf09d>>. Acesso em 04 de abr. de 2021.

FUCS, José. Ana Carla Abrão: ‘Temos de reinventar a máquina pública’. **O Estado de São Paulo**, Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/blogs/blog-do-fucs/ana-carla-abrao-temos-de-reinventar-a-maquina-publica/>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

FUCK, Luciano Felício; AFONSO, José Roberto. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o STF: limitação de empenho. **Consultor Jurídico**, 2016a. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Jose-Roberto-Afonso/publication/309638044_A_Lei_de_Responsabilidade_Fiscal_e_o_STF_limitacao_de_empenho/links/581b238808aeccc08aea32fd/A-Lei-de-Responsabilidade-Fiscal-e-o-STF-limitacao-de-empenho.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2021.

FUCK, Luciano Felício. AFONSO, José Roberto. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o STF: redução de jornada de trabalho. **Consultor Jurídico**, 2016b. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-out-23/observatorio-constitucional-lrf-supremoreducao-jornada-trabalho>>. Acesso em: 21 de mar. de 2021.

GALLUCCI, Mariângela. LAVORATTI, Liliana. Tribunais apoiam projeto que ameniza Lei Fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 de abr. de 2000. Caderno “Política”, p. A5. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20010917-39416-spo-5-pol-a5-not/>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

GALUCCI, Mariângela. LAVORATTI, Liliana. Decisão do STJ abre precedente contra Lei Fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 de out. de 2001. Caderno “Política”, p. A7. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011023-39452-spo-7-pol-a7-not/>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

GIOBBI, César. Pourvu que ça dure! **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 de out. de 2000, p. D11. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001013-39077-spo-0045-cd2-d11-not/>>. Acesso em 10 de abr. de 2021.

GOBETTI, Sergio Wulff; AMADO, Adriana Moreira. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 1, p.139-159, mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 de fev. de 2021.

GOVERNADORES eleitos negociam mudança na LRF. **Correio Braziliense**, 15 de nov. de 2018. Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/11/15/internas_economia,719722/governadores-eleitos-negociam-mudanca-na-lrf.shtml>. Acesso em 17 de mar. de 2021.

GUROVITZ, Helio. Os privilégios do funcionalismo. **G1**, 12 de mar. de 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/mundo/blog/helio-gurovitz/post/2018/03/12/os-privilegios-do-funcionalismo.ghtml>>. Acesso em 18 de mar. de 2021.

INSTITUTO MILLENIUM. “O Estado é o maior concentrador de renda e promotor de desigualdade”. **Exame**, 22 de ago. de 2018. Disponível em <<https://exame.com/blog/instituto-millennium/o-estado-e-o-maior-concentrador-de-renda-e-promotor-de-desigualdade/>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

ITAMAR aumenta salários mas não atende tudo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 08 de junho de 2000. Caderno “Brasil”, p. 7. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/030015_12/11947>. Acesso em 3 de mar. de 2021.

JOGO de força. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 12 e 13 de out. de 2000. Caderno “Perspectivas”, p. A17. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/364568_19/11685>. Acesso em 16 de mar. de 2021.

KAFRUNI, Simone. PEC da Regra de Ouro abre discussão sobre redução de salário de servidor. **Correio Braziliense**, 06 de dez. de 2019. Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/12/06/internas_economia,811908/pec-da-regra-de-ouro-abre-discussao-sobre-reducao-de-salario-de-servid.shtml>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

KERTZMAN, Ricardo. Bolsonaro e Toffoli se amam: durmam com essa, caros minions. **Istoé**, 05 out. 2020. Disponível em <<https://istoe.com.br/bolsonaro-e-toffoli-se-amam-durmam-com-essa-caros-minions/>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

LAVORATTI, Liliana. Queda do artigo 20 não eliminaria limite global. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 de set. de 2000. Caderno “Política”, p. 4. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20000930-39064-spo-0004-pol-a4-not/>> . Acesso em 04 de abr. de 2021.

LAVORATTI, Liliana; RUSSI, Joyce. Judiciário não é vilão nem gastador, diz Velloso. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 de out. de 2000. Caderno “Política”, p. A5. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001022-39086-nac-0005-pol-a4-not/>>. Acesso em 10 de abr. de 2021.

LAVORATTI, Liliana; GALLUCCI, Mariângela. STF deve preservar restante da Lei Fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 24 de fev. de 2001. Caderno “Política”, p. A9. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20010224-39211-spo-9-pol-a9-not/>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

LAVORATTI, Liliana. STF vai reexaminar o “coração” da Lei Fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 de maio de 2002a. Caderno “Nacional”, p. A5. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20020513-39654-spo-5-pol-a5-not/>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

LAVORATTI, Liliana. Estados tentam evitar mudanças na Lei Fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 de maio de 2002b. Caderno “Nacional”, p. A9. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20020518-39659-nac-9-pol-a9-not/>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

LEI Fiscal fica incompleta. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 24 de fev. de 2001. Caderno “Economia”, p. A4. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/364568_19/17202> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

LEITÃO, Míriam. Arrumar os estados. **O Globo**, 22 de fev. de 2017. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/arrumar-os-estados-20962019>>. Acesso em 17 de mar. de 2021.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 280 p., 2006. Disponível em: < <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143625/pt-br.php>>. Acesso em: 30 de mar. de 2021.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal: a criação da lei de responsabilidade fiscal. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1593, 2011. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1593_WEB.pdf >. Acesso em: 19 de mar. de 2021.

LEONEL, Josué. Economistas acham incoerente a ação do PT contra o artigo 20. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 de out. de 2000, p. A4. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001014-39078-nac-0004-pol-a4-not>> . Acesso em 14 de mar. de 2021

LIMA, Rosa. Conde diz que lei discrimina servidor. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 27 de maio de 2000. Caderno “Brasil”, p. 7. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/030015_12/11034>. Acesso em 3 de mar. de 2021.

LIMA, Flávia. ‘Estabilidade no funcionalismo não pode ser blindagem’, diz economista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de abr. de 2018. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/04/estabilidade-no-funcionalismo-nao-pode-ser-blindagem-diz-economista.shtml>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

LUNARDI, Fabrício Castagna. Os poderes hipertróficos do relator no STF, o desmembramento constitucional e o golpe de Estado jurídico. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 877-899, set. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392020000300877&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 de fev. de 2021.

LUQUE, Carlos Antônio; SILVA, Vera Martins. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 413-432, jul. 2004. Disponível em: <<https://rep.org.br/rep/index.php/journal/article/view/755>>. Acesso em 23 de abr. de 2021.

MACEDO, Fausto. Promotores preparam ação contra cortes. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 de out. de 2001. Caderno “Política”, p. A4. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011019-39448-spo-0004-pol-a4-not/>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

MAIDANA, Andreia Sena. **Política do Impeachment Presidencial: uma análise comparativa dos fatores que impulsionaram o impedimento de Collor e Rousseff**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Santa Maria, 110 p., 2019. Disponível em <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/19465>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

MALAN: reajuste maior do salário mínimo depende do Congresso. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 18 de out. de 2000. Caderno “Economia”, p. A7. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/364568_19/11905>. Acesso em 16 de mar. de 2020.

MALAN ironiza mudança do PT e pede seriedade a todos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 de maio de 2002. Caderno “Política”, p. A4. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20020522-39663-nac-4-pol-a4-not/busca/Responsabilidade+Fiscal>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

MANFRINI, Sandra. FHC fechou três acordos com o FMI; confira o histórico. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 de agosto de 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53074.shtml>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.

MARCHI, Carlos; DAMASCO, Cida; HAMU, Mariângela. ‘Precisamos de nova agenda para crescer’. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 de julho de 2004. Caderno “Nacional”, p. A8. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20040704-40437-spo-8-pol-a8-not/>> Acesso em 02 de mar. de 2020.

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 12 de mar. de 2021.

MÁXIMO, Wellington. Crise faz 13 estados e o DF estourarem limite de gastos com pessoal. **Agência Brasil**, Brasília, 12 de dez. de 2015. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-12/crise-faz-13-estados-e-df-estourarem-limite-de-gastos-com-pessoal>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

MELLIS, Fernando. Toffoli diz a Bolsonaro que STF está comprometido com reformas. **Portal R7**, 07 nov. 2018. Disponível em <<https://noticias.r7.com/brasil/toffoli-diz-a-bolsonaro-que-stf-esta-comprometido-com-reformas-07112018>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

MENDES, Gabriel Gutierrez. O impeachment de Dilma Rousseff e a instabilidade política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Perez-Liñan. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v. 49, n. 1, p.253-278, mar./jun., 2018. Disponível em <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32406/1/2018_art_ggmendes.pdf>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. Crise Fiscal dos Estados e o Caso do Rio de Janeiro. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 64-80, dez. 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32070>>. Acesso em: 17 de abr. de 2021.

MILHORANCE, Flávia. A desigualdade de renda no serviço público brasileiro – e as lições da Islândia. **BBC Brasil**, Londres, 04 de abr. de 2017. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39409834>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

MOURA, Rafael Moraes. Toffoli marca para 21 de agosto retomada de julgamento sobre corte de salário de servidor. **O Estado de São Paulo**, 29 de jun. de 2019. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,toffoli-marca-retomada-de-julgamento-sobre-corte-de-salario-de-servidor,70002895738>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

MOURA, Rafael Moraes; PUPO, Amanda. STF pode manter veto à redução de salários nos Estados. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 24 de fev. de 2020. Caderno “Economia”, p. B3. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20190224-45785-spo-30-eco-b3-not>>. Acesso em 23 de mar. de 2021

MURPHY, Walter; TANENHAUS, Joseph. Public opinion and the United States supreme court. **Law and Society Review**, [S.l], v.2, n.3, p. 357-384

NASSIF, Luís. O STF e a Responsabilidade Fiscal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 de out. de 2000. Caderno “Dinheiro”, p. B3. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14758&keyword='responsabilidade+fiscal'&anchor=564253&origem=busca&originURL=&pd=084c3e63ab148866016b71b7097816d9t>>. Acesso em 04 de abr. de 2021.

NÓBREGA, Mailson da. STF: mais julgamento sem medir suas consequências. **Veja**, 23 de ago. de 2019. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/blog/mailson-da-nobrega/stf-mais-julgamento-sem-medir-suas-consequencias/>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

NONSENSE e má-fé. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 de outubro de 2000. Caderno “Notas e Informações”, p. A3. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001018-39082-spo-0003-edi-a3-not>>. Acesso em 14 de mar. de 2021.

O SALÁRIO-ESPOSA. **O Estado de São Paulo**, 10 de jul. de 2018. Disponível em <<https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,o-salario-esposa,70002396507>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 105-133, abr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702016000100105>. Acesso em: 05 de mar. de 2021.

OPOSIÇÃO tenta sustar efeitos da LRF. **Jornal do Commercio**. Rio de Janeiro, 05 de jul. de 2000. Seção “Economia”, p. A8. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/364568_19/7682>. Acesso em 1º de mar. de 2021.

ORGIS, Anna Simas. Funcionários públicos podem ser demitidos em momentos de crise. **Gazeta do Povo**, 24 de jan. de 2017. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/justica/funcionarios-publicos-podem-ser-demitidos-em-momentos-de-crise-0zmo3o2qec4plc3luebcddte4/>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

PELICIOI, Ângela Cristina. A lei de responsabilidade na gestão fiscal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 146, p. 109-117, abr./jun. 2000. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/582/r146-07.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 28 de fev. de 2021.

PINTO, Paulo Silva; FERRARI, Hamilton. Funcionários públicos no Brasil tem salários maiores do que nos EUA. **Correio Braziliense**, Brasília, 26 de jun. de 2016. Disponível em <<https://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/funcionarios-publicos-no-brasil-tem-salarios-maiores-do-que-nos-eua/>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

PIERRY, Flávia. Bônus de produtividade para aposentados? 5 benefícios fantásticos dos servidores públicos. **Gazeta do Povo**, Brasília, 19 de jun. de 2017. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/bonus-de-produtividade-para-aposentados-5-beneficios-fantasticos-dos-servidores-publicos-938omovh39zhv2f1bwr1skng6/>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

PITTA empurra R\$ 1,4 bilhão para o sucessor pagar. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 12 de julho de 2000. Caderno “Política”, p. 5. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/030015_12/14729>. Acesso em 5 de mar. de 2021.

PMDB - PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma Ponte para o Futuro**, Brasília, 29 de out. de 2015. Disponível em <<https://www.fundacaulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

PONTES, Felipe. Em almoço com ministros do STF, Guardia defende ajuste fiscal. **Agência Brasil**, 03 out. 2018. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/em-almoco-com-ministros-do-stf-guardia-defende-ajuste-fiscal>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

PRESIDENTES dos Tribunais de Justiça estaduais criam o Codepre. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (site)**, 20 de fev. de 2020. Disponível em <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/presidentes-dos-tribunais-de-justica-estaduais-criam-o-codepre.htm>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

PT estuda ação contra lei da responsabilidade fiscal. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 27 de jan. de 2000. p. 4. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/364568_19/984>. Acesso em 12 de mar. de 2021.

PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES; PSB - PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO; PC DO B - PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL. **Petição Inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238**. Brasília, 29 de jun. 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 26 de mar. de 2021.

PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição nº. 38.436/2019 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Brasília, 11 de jun. de 2019. Disponível em:<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

PUPO, Fábio; CARAM, Bernardo. Apesar do STF, Guedes insiste em cortar salário de servidor. **Folha de São Paulo**, 25 de jun. de 2020. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/apesar-do-stf-guedes-insiste-em-cortar-salario-de-servidor.shtml>> . Acesso em 15 de mar. de 2021

RICHTER, André. Maioria do STF considera inconstitucional corte de salário de servidor. **Agência Brasil**, 22 de ago. de 2019. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-08/maioria-do-stf-considera-inconstitucional-corte-de-salario-de-servidor>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

ROCHA, Alexandre. Artigo 20 divide cúpula do direito em São Paulo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 de out. de 2000. Caderno “Política”, p. A4. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001016-39080-nac-0004-pol-a4-not/>>. Acesso em 19 de mar. de 2021.

RODRIGUES, Azelma. Palanques empobrecidos. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 13 de jun. de 2000. Caderno “Política”, p. 2. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/030015_12/12494>. Acesso em 5 de mar. de 2021.

ROSA, Vera. Petistas expõem divergências sobre Lei Fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 de nov. de 2000. Caderno “Política”, p. A5. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001113-39108-spo-0005-pol-a5-not/>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

RUSSI, Joyce. Adiada votação de liminar contra Lei Fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 05 de out. de 2000. Caderno “Política”, p. A6. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001005-39069-nac-0006-pol-a6-not/>> . Acesso em 12 de mar. de 2021.

SALOMÃO, Alexa. Estabilidade no emprego é a fonte dos desequilíbrios. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 de mar. de 2016. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-13-anos-salario-do-servico-publico-subiu-tres-vezes-mais-que-o-privado,10000079369>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

SAMARCO, Christiane. Risco de derrubada de artigo da Lei Fiscal pelo STF preocupa Planalto. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 de setembro de 2000. Caderno “Política”, p. 4. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20000930-39064-spo-0004-pol-a4-not/busca/Lei+Responsabilidade+Fiscal>> . Acesso em 04 de abr. de 2021.

SAMARCO, Christiane; CARNEIRO, Cláudia. Estados festejam vitória no Supremo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 de out. de 2000. Caderno “Política”, p. A6. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001012-39076-nac-0006-pol-a6-not/>> . Acesso em 10 de abr. de 2021.

SANTOS, José Orcírio Miranda. Batatas quentes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 de nov. de 2000. Caderno “Opinião”, p. A3. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14815&keyword='responsabilidade+fiscal'&anchor=676370&origem=busca&originURL=&pd=4a4d360cc04d697a8006030a99e74a25>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

SARDENBERG, Carlos Alberto. A falta que nos faz o patriotismo. **O Globo**, 28 de jul. de 2016. Editorial. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/opiniaao/a-falta-que-nos-faz-patriotismo-1-19799172>> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

SEM limite. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 de out. de 2000. Editorial, p. A2. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14763&keyword='responsabilidade+fiscal'&anchor=567808&origem=busca&originURL=&pd=8afdfaeac01fc3906d5be03bef7425a9>>. Acesso em 04 de abr. de 2021.

SENADO aprova nome de Gilmar Mendes para o STF. **Agência Brasil**, 22 de maio de 2002. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/node/615199>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

SILVA, José Adeir. O Milagre Econômico e a Primeira Década dos anos 2000: crescimento comparado sob a ótica dos regimes de demanda Wage-Led e Profit-Led. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 187-214, 2018. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/36395/0>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

SILVA, Sônia Cristina. Oposição tenta liminar para suspender a Lei Fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 05 de julho de 2000. Caderno “Política”, p. A6. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20000705-38977-nac-0006-pol-a6-not/busca/Lei+Responsabilidade+Fiscal>>. Acesso em 1º de abr. de 2021.

SILVEIR, Vilma. Governo não cede a grevista. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 26 de maio de 2000. Caderno “Brasil”, p. 6. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/030015_12/10934>. Acesso em 3 de mar. de 2021.

SINDSEMA - SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MEIO AMBIENTE NO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Petição nº. 7.929 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238**. Brasília, 19 de fev. de 2019. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

SOUTO, Isabella. STF avalia corte de salários de servidores públicos estaduais. **Estado de Minas**, 08 de fev. de 2019. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/02/08/interna_politica,1028904/stf-avalia-corte-de-salarios-de-servidores-publicos-estaduais.shtml>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

SOUZA, Renato. STF decide se servidor pode ter salário e carga horária reduzidos. **Correio Braziliense**, 05 de jun. de 2019. Disponível em <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/06/05/internas_economia,760268/stf-decide-sobre-salario-e-carga-horaria-de-servidor.shtml>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

STF muda pontos da LRF. **Correio Braziliense**, Brasília, 10 de maio de 2002a. Caderno “Política”, p. 9. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/028274_05/10059>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

STF suspende três dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Consultor Jurídico**, 09 de maio de 2002b. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2002-mai-09/responsabilidade_fiscal_stf_suspende_tres_dispositivos> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

STF dividido sobre LRF e corte de salários de servidores. **Jota**, 1º de mar. de 2019a. Disponível em <<https://www.jota.info/stf/stf-servidores-segunda-instancia-01032019>>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

STF valida dispositivos da LRF; temas polêmicos devem ser julgados à tarde. **Diário de Pernambuco**, 21 de ago. de 2019b. Disponível em <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/economia/2019/08/stf-valida-dispositivos-da-lrf-temas-polemicos-devem-ser-julgados-a-t.html>>. Acesso em 19 de fev. de 2021.

STF não autoriza redução do salário do funcionário público. **Istoé Dinheiro**, 23 de ago. de 2019c. Disponível em <<https://www.istoedinheiro.com.br/stf-nao-autoriza-reducao-do-salario-do-funcionario-publico/>> . Acesso em 15 de jan. de 2021.

STF age de forma republicana ao se posicionar contra redução salarial, avalia Erika Kokay. **Partido dos Trabalhadores**, 23 de ago. de 2019d. Disponível em <<https://ptnacamara.org.br/portal/2019/08/23/stf-age-de-forma-republicana-ao-se-posicionar-contrareducao-salarial-avalia-erika-kokay/>>. Acesso em 02 de fev. de 2021.

STJ cassa liminar que dava aumento a servidor público. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1º de novembro de 2000. Caderno “Brasil”, p. A4. Disponível em <[https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14786&keyword="responsabilidade+fiscal"&anchor=697475&origem=busca&originURL=&pd=45b8425ddfcec15c032a52df4ce979d1](https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14786&keyword=)> . Acesso em 15 de mar. de 2021.

SUPREMO dá primeira vitória a Lula sobre PT. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 de fev. de 2003. Caderno “Política”, p. A8. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030214-39931-spo-8-pol-a8-not>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

TAVARES, Martus. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 79-101, jul. 2005. Disponível em: <http://www.fAAP.com.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_07.pdf#page=79>. Acesso em: 24 de fev. de 2021.

TESOURO: 16 Estados e DF fecham 2017 com gasto de pessoal acima do limite da LRF. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 06 de nov. de 2018. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/11/06/internas_economia,1003467/tesouro-16-estados-e-df-fecham-2017-com-gasto-de-pessoal-acima-do-lim.shtml>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

TOMAZELLI, Idiana; MOURA, Rafael Moraes. Estados enfrentam crise, mas sobram recursos no Judiciário e no Legislativo. **O Estado de São Paulo**, 10 de jun. de 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estados-enfrentam-crise-mas-sobram-recursos-no-judiciario-e-no-legislativo,70002863167>>. Acesso em 15 de abr. de 2021.

TOMAZELLI, Idiana; FERNANDES, Adriana. Governo quer mudar regra para facilitar corte de jornada e de salário de servidor. **O Estado de São Paulo**, 03 de set. de 2019. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-quer-mudar-regra-para-facilitar-corte-de-jornada-e-de-salario-de-servidor,70002994111>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.

TOLEDO JR, Flávio; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Manual Básico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2000. Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2621/1/Manual%20Básico%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20Estado%20de%20São%20Paulo_P.pdf>. Acesso em 12 de mar. de 2021.

TRIBUNAIS só exigem ajuste no fim de 2002. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 de fev. de 2001. Caderno “Brasil”, p. A5. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14888&keyword='responsabilidade+fiscal'&anchor=74628&origem=busca&originURL=&pd=9871706e617515257ecdad08ee863b46>>. Acesso em 15 de mar. de 2021.