



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**PARTIDO DOS TRABALHADORES**, pessoa jurídica de direito privado, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente inscrito no CNPJ sob o nº 00.676.262/0001-70, com sede no SCS, Quadra 2, Bloco C, nº 256, Edifício Toufic, 1º andar, Brasília/DF, CEP 70.302-000 vem, representado por seu presidente, na forma estatutária e conforme eleição na última eleição em convenção nacional, com advogado constituído pelo mandato correspondente, vem, com fundamento na alínea “a” do inciso I do artigo 102 da Constituição, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

com pedido de medida liminar, *inaudita altera parte e ad referendum* do Plenário (Lei Federal nº 9.868/1999, art. 10, *caput*), requerendo-se, na sequência, a adoção de rito abreviado (Lei Federal nº 9.868/1999, art. 12), arguindo a inconstitucionalidade parcial da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, pelas razões adiante.

## **I. DA LEGITIMIDADE ATIVA DE PARTIDO POLÍTICO**

Primeiramente, considera-se inequívoca a legitimidade ativa do Partido dos Trabalhadores para agir em sede de controle constitucional, uma vez que é Partido Político regularmente constituído perante o Tribunal Superior Eleitoral e possui representação no Congresso Nacional, nos termos da Lei 9.868/1999, artigo 2º, inciso VIII<sup>1</sup> c/c do artigo 103, inciso VIII<sup>2</sup>, da Constituição da República.

Assim, e de acordo com a jurisprudência majoritária desse c. Supremo Tribunal Federal, a legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional *“não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas”*.<sup>3</sup>

Dessa forma, os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para a provocação do controle de constitucionalidade, daí resultando a legitimidade inequívoca do Partido dos Trabalhadores para a propositura da presente ação.

## **II. NORMA IMPUGNADA**

A presente ação objetiva a declaração da inconstitucionalidade da **primeira parte do artigo 7º e o artigo 8º da Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2020**.

A referida Lei estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Nesse sentido, dispõe a Lei Federal nº 9.868/1999:

Art. 3º A petição indicará:

---

<sup>1</sup> Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: (...) VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

<sup>2</sup> Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...) VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

<sup>3</sup> ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 24.11.2000.

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

Assim, transcrevem-se os dispositivos impugnados:

**Art. 7º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

*"Art. 21. É nulo de pleno direito:*

*I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:*

*a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e*

*b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;*

*II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;*

*III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;*

*IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:*

*a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou*

*b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.*

*§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:*

*I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e*

*II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.*

*§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória." (NR)*

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

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

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

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

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).

Consoante passará a expor na presente ADI, sustenta o partido requerente que os artigos 7º e 8º da norma são inconstitucionais sob dois prismas:

- a) **formalmente**, a legislação em comento foi promulgada por votação realizada via meio eletrônico, sem o acesso da população e sem a possibilidade de participação dos interessados no processo decisório, o que viola a necessidade de **participação democrática na atividade legislativa** (art. 1º, par. Único; art. 5º, VI, XV e XVU; e art 14 da CRFB/88); bem como contém **vício de iniciativa** por ser de autoria de parlamentar violando, dessa forma, as prerrogativas dos chefes dos Poderes ou Órgãos para a iniciativa das leis que dispõem sobre regime jurídico de seus servidores públicos (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, §1º, II, a e c; art. 96, II, b; art. 127, §2º, todos da CRFB/88);
- b) **materialmente**, por ofensa aos postulados constitucionais da **separação dos poderes** (arts. 1º e 2º, da CRFB/88) e à **autonomia federativa** (art. 18 da CRFB/88); a **extrapolação de competência regulamentadora** (art. 169 da CRFB/88); bem como a violação à regra da **irredutibilidade remuneratória** dos servidores públicos (art. 37, XV, da CRFB/88), à **garantia na manutenção do valor e poder de compra** (art. 37, X, da CRFB/88) e ao **direito adquirido** (art. 5º, XXXVI, CRFB/88).

Nesse sentido, necessária a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos ora impugnados do diploma normativo, pelas razões que passa a se expor.

### **III. DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Sabe-se que o artigo 102, I, a) da CRFB/88<sup>4</sup>, fixa a competência dessa Corte Suprema para processar e julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade na forma da Lei Federal nº 9.868/99, dispondo que *“compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual”*.

Assim, tratando-se do ato impugnado de Lei Federal que contraria o texto constitucional, necessário concluir pelo pleno cabimento da presente ADI, posto que é o instrumento mais adequado do controle concentrado de constitucionalidade para o caso em tela.

#### **IV - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO**

A Lei Complementar nº 173/2020 instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal e prevendo medidas para a contenção da pandemia do Novo Coronavírus, incluindo a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios; a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto a instituições financeiras e instituições multilaterais de crédito; a entrega de recursos da União para os estados, Distrito Federal e municípios com o objetivo de financiar ações de enfrentamento à Covid-19.

Todavia, traz a Lei condicionantes em relação à gestão financeira dos entes federados e seus respectivos poderes, proibindo a concessão de aumentos e reajustes para servidores públicos, bem como determinando o congelamento da contagem do

---

<sup>4</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

tempo de serviço para fins de adicionais por tempo, até 31 de dezembro de 2021.

No mais, com alterações da LRF, estabeleceu a proibição de concessão de aumentos, reajustes, reestruturação de planos de carreira e nomeação em concurso público que impliquem em aumento de despesa com pessoal para além do mandato do Chefe de Poder ou Órgão.

Nesse sentido, necessário se debruçar sobre os vícios de constitucionalidade que maculam o presente diploma normativo.

#### **IV.1 - DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

##### ***a) vício de processo legislativo sem participação popular (art. 1º, par. único, art. 5º e art. 14 da CRFB/88)***

O Projeto de Lei Complementar nº 39/2020, que resultou no texto da **Lei Complementar nº 173/2020**, foi objeto de discussão nas duas casas do Congresso Nacional, sendo iniciativa do Senado Federal, com vistas a estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), de forma a alterar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, bem como dispor sobre a forma de apoio da União aos entes da federação.

Diante da urgência e necessidade de um programa de combate à pandemia que se alastrou pelo território nacional, procedeu o Congresso Nacional com votação da Lei por meio eletrônico, sem qualquer manifestação em plenário, bem como sem qualquer possibilidade de participação da população em geral.

O Congresso Nacional instituiu sistema de deliberação remota, no qual os parlamentares votam meio de dispositivos eletrônicos como tablets e smartphones. Não se pode negar que tal mecanismo é importante para garantir o funcionamento das Casas Legislativas durante o estado de calamidade pública, aprovando importantes medidas

para enfrentamento da pandemia.

Todavia, ciente de que o meio eletrônico traz possibilidade real de manter o funcionamento do poder de legiferação, o Congresso Nacional deve reconhecer que a flexibilidade formal dos meios tradicionais de deliberação devem ser marcados por autocontenção. Assim, se não seria aceitável que o Congresso deixasse de fazer uso das ferramentas tecnológicas disponíveis para assegurar o seu funcionamento durante o Estado de Calamidade, é igualmente inaceitável que o faça avançando sobre questões que não se revestem a urgência necessária para enfrentamento da pandemia.

Dito isso, em que pese o objetivo central da Lei em criar e estabelecer diretrizes para o combate à transmissão do vírus e minoração dos efeitos danosos ocasionados em todo o país, é possível verificar que o Congresso foi além, criando regramentos que interferem não só na independência e autonomia dos entes federativos e seus respectivos poderes, como também atingiu toda a relação funcional entre servidores públicos de todo o país e suas respectivas entidades pagadoras.

Tal adição, evidenciada nos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, ultrapassa a própria finalidade do mecanismo de deliberação virtual estabelecido Congresso Nacional. Isso porque, como sabido, ao se adicionar ao texto legislativo questões de grande relevância nacional, com temas de maior complexidade e, no entanto, sem urgência real, o processo legislativo deveria garantir o acesso e debate da população em geral.

O Congresso Nacional, ao votar a Lei Complementar nº 173/2020, ao invés de se liminar ao programa de apoio e combate à pandemia da COVID-19, instituiu obrigações acessórias a todos os entes da federação e seus respectivos poderes. Decerto, o regramento sancionado pela Presidência da República apresenta graves consequências à sociedade em geral, tendo como destaque o regime jurídico e remuneração dos servidores de todo o país.



Ocorre que, como já relatado, todo o processo legislativo foi realizado por meio de votação eletrônica, via tablet e smartphones, como vem sendo desde o mês de março para as demais deliberações legislativas. Apesar da facilidade que a tecnologia trouxe para a continuidade do processo legislativo, esta não pode ser utilizada para deliberar questões de grande relevância nacional com impactos reais na vida de todos os cidadãos sem viabilizar, também, as condições de sua participação, ao menos, em meios eletrônicos.

Considerando que a participação popular é condição para o próprio exercício da democracia, deliberações legislativas tendentes à alterar a independência e autonomia dos entes da federação e seus respectivos poderes, bem como modificar a relação funcional de todos os servidores do território nacional não poderiam ser realizadas de portas fechadas, eletronicamente e de forma excessivamente surpreendentemente célere, sob pena de violar as regras e princípios constitucionais estruturantes do sistema político brasileiro.

Sob o auspício do Estado Democrático de Direito, não basta apenas a garantia de votar e ser votado. Em verdade, é preciso que existam garantias sólidas de proteção aos direitos fundamentais, principalmente ao direito de participar de audiências públicas, ao debate, à reunião, à circulação de ideias, o que se revela absolutamente comprometido em razão do necessário isolamento social para conter a disseminação da Covid-19.

Em termos conceituais, entende-se a participação na vida pública e política como a atuação organizada e responsável dos indivíduos (ou organizações representativas em alguns casos) nas questões de interesse da cidadania e da coletividade. Não se restringe, portanto, a participação popular apenas ao ato de escolha de representantes políticos. É muito mais abrangente. Trata-se de uma dinâmica ínsita à natureza do indivíduo, compreendendo a política como toda ação inclinada ao atendimento de interesses

coletivos para se alcançar um fim comum.<sup>5</sup>

A efetividade democrática está, assim, relacionada sobretudo à sociedade civil organizada e à dinâmica que ela desenvolve. Os movimentos, organizações, associações e sindicatos podem, a partir de sua atuação, revigorar os sentidos da democracia e arena político-institucional, representada no parlamento e na administração estatal.

A participação popular é assegurada no plano internacional de proteção de direitos humanos. Em âmbito global, o art. 25 do **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos** reconhece e protege o direito de cada cidadão participar na condução dos assuntos públicos, o direito de votar e ser votado e o direito de ter acesso ao serviço público.

Regionalmente, os direitos políticos de participação estão previstos na **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (art. 23), no primeiro protocolo da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (art. 3) e na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (art. 13).

Ato contínuo, figura necessário apontar que **Constituição da República**, efetivo instrumento de defesa do Estado Democrático de Direito e da própria tessitura democrática do país, consagra o princípio democrático enquanto um dos seus postulados mais caros:

**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: (...)

**Parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

---

<sup>5</sup> PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. In: ALVIM, Frederico; DIAS, Joelson. A Lei Brasileira de Inclusão e a efetivação do direito à participação política das pessoas com deficiência. Impactos do Estatuto da Pessoa com Deficiência no ordenamento brasileiro. Editora Jus Podivm: 2018.

Nesse sentido, José Afonso da Silva leciona o seguinte:

“A afirmativa de que a ‘República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito’ não é uma mera promessa de organizar esse tipo de Estado, mas a proclamação de que a Constituição está fundando um novo tipo de Estado, e, para que não se atenha a isso apenas em sentido formal, indicam-se-lhe objetivos concretos, embora programáticos, que mais valem por explicitar conteúdos que tal tipo de Estado já contém”.<sup>6</sup>

A Constituição também consagra o direito político como fundante do Estado Brasileiro, por meio do seu art. 14:

**Art. 14.** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)

Direitos políticos esses que, cumpre ressaltar, são sustentados pela liberdade fundante de pensamento, manifestação e reunião, direitos fundamentais do país:

**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; (...)

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; (...)

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

Cabe reiterar que o Congresso Nacional não age erroneamente ao fazer rápido e eficiente uso dos meios tecnológicos para garantir o seu funcionamento nestes tempos de anormalidade. Não se ignora que, no mesmo esteio e para garantir o mínimo de estabilidade e funcionamento em momentos complexos, outras instituições também fizeram o mesmo. São marcas de flexibilidade formal e autogestão dos órgãos e poderes

---

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. Os princípios constitucionais fundamentais. In Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Brasília, v. 6. n. 4, p. 17-22, out./dez. 1994. p. 21.

da Administração que devem, para evitar prejuízos, serem acompanhadas da devida autocontenção.

Contudo, o que se vislumbra no caso em comento é situação completamente diversa. Isso porque o Congresso Nacional, por meio dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar Nº 173 de 2020 criou regramentos que modificam substancialmente o ordenamento jurídico vigente, sendo o processo legislativo por meio eletrônico, mais do que uma forma de manutenção de um módico de normalidade, acaba por se travestir de verdadeiro instrumento de exclusão, inaugurando grave prescedente na realidade democrática brasileira.

Apesar de a pandemia compelir o Congresso a utilizar de meios outros para o exercício de seu poder legiferante, o próprio Estado de Calamidade Pública resultante dessa pandemia exige a mesma moderação e zelo para com a proteção da democracia brasileira, não sendo razoável admitir processo legislativo sobre temas de exacerbado interesse nacional sem antes permitir o real exercício do munus cívico.

É importante ressaltar que no paradigma do Estado Democrático de Direito, o cidadão deixa de ser mero objeto das ações governamentais e passa a ser visto também como verdadeiro sujeito de direitos. Assim, tendo em vista que o referido diploma normativo realizou profundas alterações no **regime de jurídico funcional** de diversos servidores públicos sem que fosse lhes facultada presença, inclusive por meio das entidades sindicais, nas sessões ou qualquer outra forma de participação, se torna forçoso concluir que houve, no processo de aprovação da Lei Complementar nº 173/2020, a violação da garantia de um mínimo de direitos essenciais à sua condição de trabalho e de participação plena e efetiva na definição dessas condições. Nesse sentido:

“A consolidação do Estado Democrático de Direito passou a exigir o incremento de mecanismos de cooperação e negociação para o exercício do poder estatal. Nesse sentido, se hoje se assegura a participação dos cidadãos na discussão e na escolha das políticas públicas que lhes dizem

respeito, não mais se justifica, então, negar ao servidor público o direito de também participar da fixação de suas condições de trabalho.<sup>7</sup>”

Assim, considerando que a Constituição não permite a vulnerabilização do princípio democrático e do próprio ordenamento jurídico constitucional brasileiro, principalmente por se tratar de momento em que a população encontra impedida de participar do processo democrático de acompanhamento da discussão e votação das leis, é que se torna forçoso concluir pela inconstitucionalidade formal dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, sobretudo em razão da matéria elencada em tais dispositivos prescindir de real participação popular, em procedimento legislativo público e participativo, sem os empecilhos existentes em razão da pandemia pela qual o Brasil se encontra em pleno combate.

***b) vício de iniciativa (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, §1º, II, a e c; art. 96, II, b; art. 127, §2º, da CRFB/88)***

Por outro lado, cumpre ressaltar que, em específico ao art. 7º e art. 8º da Lei Complementar, é patente a existência de vício de iniciativa. Isso porque a LC nº 173/2020 decorre de processo legislativo originado do PLP nº 39/2029, de autoria do Senador Antônio Anastasia (PSD/MG), mesmo versando sobre o regime jurídico de servidores públicos de todos os poderes da República.

Destarte, é importante ressaltar que o legislador constituinte entendeu por bem definir que certas matérias deveriam ser propostas por agentes específicos. Nesse sentido nos explica o Min. Gilmar Mendes que:

“Em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa. A iniciativa privativa visa subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração

---

<sup>7</sup> CAMPOS, Sarah. Os efeitos da pandemia da COVID-19 nas relações de trabalho da Administração Pública, in: DAL POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio. *As Implicações da Covid-19 no Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, 2020.

**do debate legislativo em tomo do assunto reservado.”<sup>8</sup>**

Nesse sentido, necessária a exegese do art. 61 da CRFB/88:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

**§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

**a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

**c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Ocorre que a Lei Complementar nº 173/2020 realizou, como já exposto, mudanças profundas no regime jurídico de todos os servidores, em todos os entes federados e em todos os poderes. Consoante se depreende do art. 8º:

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

**I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;**

---

<sup>8</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009.



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

**II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;**

**III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;**

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

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

**VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório,** em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

**IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.**

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).

Fica evidente, portanto, que o art. 8º versa sobre **modificações tanto na estrutura da carreira quanto na contagem de tempo de serviço dos servidores**, cuja iniciativa é reservada a agentes específicos. Também, a Lei Complementar nº 173/2020, de maneira quiçá impressionante, consegue de uma só vez **violar a iniciativa específica de gestão dos servidores de todos os poderes de todos os entes da federação**.

Ainda, quanto ao art. 7º, ao não permitir que o gestor público pratique atos que aumentem despesas com pessoal com a previsão de parcelas a serem implementadas nos próximos mandatos, impossibilita, ao fim e ao cabo, a execução de políticas de pessoal, na medida em que os gastos com pessoal são despesas correntes de caráter continuado e decorrentes de programações financeiras ao longo do tempo:

**Art. 7º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

*"Art. 21. É nulo de pleno direito:*

*I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:*

*a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e*

*b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;*

*II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;*

*III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de*



*Poder ou órgão referido no art. 20;*

*IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:*

*a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou*

*b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.*

*§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:*

*I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e*

*II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.*

*§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória." (NR)*

Segundo a justificativa do PLP nº 39/2020, “a motivação é impedir que os governantes e chefes de Poder atuais criem despesas novas para seus sucessores, inviabilizando, dessa forma, a futura administração”. E, ainda, considera “que proibir isso, mais do que ajudar na presente crise, ajuda a resolver um problema mais estrutural, que a LRF, em sua redação original, não conseguiu plenamente”.

É bom recordar que a atual redação do parágrafo único, do art. 21 da LRF, que considera nulo “ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão”, visa assegurar condições de igualdade entre os candidatos, preservando o equilíbrio na disputa eleitoral. Do contrário, tal conduta poderia “afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos” no pleito, conforme se lê do art. 73 da Lei das Eleições.<sup>9</sup>

Ocorre que, ao alterar o art. 21 da LRF, o art. 7º da LC nº 173/2020, na verdade,

---

<sup>9</sup> STF, Resp 25110/MA, decisão monocrática, Min. Dias Toffoli, de 12.8.2013.

afronta toda a perspectiva de boa gestão pública de pessoal, instituindo entrave às garantias de profissionalização da função pública brasileira previstas no art. 39, *caput*, §1º e § 3º, da CRFB/88.

Qualquer proposta tendente a proibir a concessão de aumentos, reajustes, reestruturação de planos de carreira e nomeação em concurso público por um Chefe de Poder ou órgão que ultrapasse o seu mandato não atende nenhum juízo de razoabilidade, na medida em que o que mais se espera dos administradores públicos é que passem a gerir a coisa pública **como questão de Estado e não de governo**.

Nesse sentido, o dispositivo não apenas viola o exercício de competências privativas dos Chefes do Poderes e órgãos independentes de disciplinarem o regime jurídico dos seus servidores, mas também os princípios da moralidade e eficiência administrativa consagrados no art. 37, *caput*, da CRFB/88, significando, portanto, verdadeiro ataque à gestão pública de pessoal por vias orçamentárias, afetando, inclusive, o já tão fragilizado pacto federativo e a separação dos Poderes (arts. 1º e 2º, CRFB/88).

Da simples leitura do art. 61, §1º, II, a e c, da CRFB/88 constata-se a prerrogativa do Executivo Federal de iniciativa do processo legislativo afeito ao regime jurídico dos seus servidores, mas não só. O chefe do Legislativo e o chefe do Judiciário, bem assim do Ministério Público são os responsáveis, de acordo o art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, §1º, II, a e c; art. 96, II, b; art. 127, §2º, da CRFB/88 em estabelecer os regimes jurídicos de seus próprios servidores:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...)  
IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...)



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 96. Compete privativamente: (...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: (...)  
b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (...)

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

Assim, levando-se em consideração que o art. 7º e o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 dispõem sobre profundas mudanças para o funcionalismo público do executivo federal **sem que sua propositura tenha sido feita pela Presidência da República**, bem como para os servidores dos **demais Poderes da República**, é patente a existência de profundo vício de iniciativa em sua tramitação, reputando-se inconstitucional o referido artigo.

É importante ressaltar, ademais, que o art. 61 da CRFB/88 é de observância obrigatória para os entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Isso implica dizer que as questões afeitas ao regime jurídico dos servidores estaduais e municipais devem ser tratadas por meio de lei de iniciativa do chefe do executivo local, **razão pela qual não pode o Congresso Nacional determinar a sua aplicação aos Estados e Municípios de maneira compulsória**.

Nesse sentido, é o entendimento jurisprudencial consolidado do Supremo Tribunal Federal:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PRECEITO NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE, ALÉM DE IMPLICAR AUMENTO DA DESPESA



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**

Diretório Nacional

PÚBLICA, TAMBÉM INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – PROVIMENTO DERIVADO – ASCENSÃO E “ENQUADRAMENTO” – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – OFENSA AO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO – CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA LEGAL IMPUGNADA (ART. 70 DA LEI Nº 6.161/2000) QUE, AO TORNAR SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO, FEZ INSTAURAR SITUAÇÃO FUNCIONAL INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO – IMPOSSIBILIDADE – OFENSA AOS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS DO CONCURSO PÚBLICO, DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. **PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado.** Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.** Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. **SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo.** Precedentes. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE – O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

a outros. Precedentes. Doutrina. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “ultra vires” do Poder Legislativo, que não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF, ADI 2364, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.203/2010 DO ESTADO DE ALAGOAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE LICENÇA PARA OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS EM RAZÃO DO DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES ESTADUAIS (ARTIGO 61, § 1º, II, A, C E F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A reserva legal e a iniciativa do processo legislativo são regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos demais entes federativos, mercê de implicarem a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes. Precedentes: ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007; ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º/10/2004; e ADI 766, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 11/12/1998. **2. A iniciativa das leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, bem como sobre a remuneração dos servidores civis e militares da administração direta e autárquica estadual, compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz do artigo 61, § 1º, II, a, c, e f, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria.** Precedentes: ADI 3.295, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 5/8/2011; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; e ADI 3.555, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 8/5/2009. 3. In casu, a Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas, de origem parlamentar, ao instituir modalidade de licença para os policiais e bombeiros militares estaduais em razão do desempenho de mandato classista, usurpou a iniciativa do chefe do Poder Executivo para a elaboração de leis que disponham sobre regime jurídico e remuneração dos servidores militares estaduais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas. (STF, ADI n. 4648/AL, Tribunal Pleno, Relator Ministro LUIZ FUX, DJe de 13.09.2019)

Forçoso concluir, portanto, pelo vício de iniciativa no art. 7º e art. 8º da Lei

Complementar nº 173/2020, figurando irreparável inconstitucionalidade formal.

#### IV.2. DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

##### *a) Ofensa à separação dos poderes (art. 2º da CRFB/88) e à autonomia federativa (art. 18 da CRFB/88)*

Ultrapassadas as inconstitucionalidades formais, melhor sorte não assiste aos dispositivos ora impugnados quanto à sua materialidade, consoante passa a se expor.

Consoante dispõe o art. 2º da Constituição de 1988:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Percebe-se, portanto, que o texto constitucional elegeu a separação dos poderes como um dos pilares da república, reforçando a sua necessidade de independência na harmonia do seu funcionamento. Nesse sentido, consoante ensina o Min. Luis Roberto Barroso:

“O conteúdo nuclear e histórico do princípio da separação de Poderes pode ser descrito nos seguintes termos: **as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto.**”<sup>10</sup>

Diante de sua importância, cumpre ressaltar que o legislador constituinte à elegeu como cláusula pétrea constante do art. 60, §4º, da CRFB/88 sendo que qualquer emenda constitucional que seja tendente a abolir o princípio em comenda encontra-se vetada pelo ordenamento. Nesse ponto, lição do ilustre constitucionalista José Afonso da Silva:

“Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração. Emenda que tire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja,

---

<sup>10</sup> BARROSO, Luis Roberto. Direito Constitucional Contemporâneo. São Paulo: Saraiva. 2018. P. 113

indica tendência de abolir a forma federativa de Estado.”.<sup>11</sup>

Isso significa que qualquer alteração legislativa e constitucional que busque alterar a separação equilibrada entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário se reveste de ilegalidade de pronto. Para essa separação permanecer existindo, se torna necessário que se estabeleçam alguns limites e preceitos, como explica novamente o Min. Luis Roberto Barroso:

“Na experiência brasileira, a doutrina mais autorizada extrai dessas ideias centrais dois corolários: a especialização funcional e a necessidade de independência orgânica de cada um dos Poderes em face dos demais. A especialização funcional inclui a titularidade, por cada Poder, de determinadas competências privativas. A independência orgânica demanda, na conformação da experiência presidencialista brasileira atual, três requisitos: (i) uma mesma pessoa não poderá ser membro de mais de um Poder ao mesmo tempo, (ii) um Poder não pode destituir os integrantes de outro por força de decisão exclusivamente política 552 ; e **(iii) a cada Poder são atribuídas, além de suas funções típicas ou privativas, outras funções (chamadas normalmente de atípicas), como reforço de sua independência frente aos demais Poderes.**”<sup>12</sup>

O que se depreende dessa lição é que para além das funções típicas dos poderes, outras funções que não são necessariamente exercidas por eles podem vir a existir justamente para que se realize a manutenção de sua independência. Podemos compreender, nesse contexto, a possibilidade de dispor do regime jurídico de seus próprios servidores, garantindo que os trabalhadores dos poderes tenham a tranquilidade necessária para realizar sua atribuição, mesmo para os poderes que não detenham a atividade legislativa como seu *munus* precípua.

Assim, quando o art. 7º e o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 avançam sobre o regime dos servidores públicos de todos os poderes, torna-se forçoso concluir que, para além da inconstitucionalidade formal no que se refere ao vício de iniciativa,

---

<sup>11</sup> DA SILVA, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 14ª ed., ed. Malheiros: 1997, p. 66.

<sup>12</sup> BARROSO, 2018. P. 113.

também se trata de uma violação à separação dos poderes. Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO LEGISLATIVO: INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, c. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA A OUTRO PODER: PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. C.F., art. 2º. I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. **II. - Leis que disponham sobre servidores públicos são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (C.F., art. 61, § 1º, II, a, c, f), à Câmara dos Deputados (C.F., art. 51, IV), ao Senado Federal (C.F., art. 52, XIII), ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça (C.F., art. 96, II, b).** III. - **Lei de iniciativa reservada a outro poder: não-observância: ofensa ao princípio da separação dos poderes (C.F., art. 2º).** IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, ADI 2731, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 25-04-2003 PP-00035 EMENT VOL-02107-01 PP-00198)

No mesmo sentido é que deve se compreender os avanços da legislação sobre os servidores dos outros entes federativos. Isso porque as alterações no art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) promovidas pelo art. 7º da LC nº 173/2020 atrela os entes federativos a uma decisão exarada pela própria União, reduzindo a sua capacidade de autogoverno e autogestão, num ataque particularmente severo à sua autonomia financeira e administrativa. Conforme nos explica o Min. Luis Roberto Barroso:

De forma sumária, a caracterização do Estado federal envolve a presença de três elementos: a) a repartição de competências, por via da qual cada entidade integrante da Federação receba competências políticas exercitáveis por direito próprio, frequentemente classificadas em político-administrativas, legislativas e tributárias; b) **a autonomia de cada ente, descrita classicamente como o poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada ente estatal poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração;** e c) a participação na formação da vontade do ente global, do poder nacional, o que tradicionalmente se dá pela composição paritária do Senado Federal, onde todos os Estados têm igual representação.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> BARROSO, 2018. P. 112.



Isso porque, consoante se depreende do art. 18 da CRFB/88:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.

É importante ressaltar que mesmo sob o pretexto de auxiliar financeiramente os entes federados, sobretudo em razão da pandemia do Novo Coronavírus, **não é possível subtrair deles atribuições que lhe são constitucionalmente previstas, como o poder de dispor sobre o regime jurídico de seus próprios servidores.** Ao entrar no mérito das vedações e proibições dos servidores em outros entes federados que não a União, se torna evidente que há flagrante violação ao pacto federativo cristalizado no texto constitucional.

Isso implica dizer que é impossível pensar, sob o paradigma constitucional vigente, em qualquer forma de transposição do poder de gestão financeira. Nunca é demais ressaltar que sem a autonomia, o pacto federativo se torna mera descentralização administrativa, o que desvirtua completamente o princípio insculpido na CRFB/88. Nesse sentido, importante precedente do STF:

**VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO, PELA SUPRESSÃO DA PRERROGATIVA DE AUTOADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. (...) 3. O modelo federativo constitucionalmente adotado não autoriza a hierarquização das vontades dos entes políticos, nem permite transposição unilateral das atribuições constitucionais de um ente federado a outro, porquanto a autonomia insculpida no art. 18 da Constituição Federal é corolário da ideia de forma federativa de Estado; sem ela, existirá mera descentralização administrativa, sem a correspondente multiplicação de centros de poder que perfaz uma real federação. (ADI nº 3.499/ES, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019) (g.n.)**

Diante desse ponto, forçoso concluir pela inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º Lei Complementar nº 173/2020, no que diz respeito especificamente aos limites materiais da separação dos poderes e do pacto federativo.

***b) Inconstitucionalidade do art. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020 – violação ao art. 169 da CRFB/88 – extrapolação do limite do poder regulamentar.***

Por outro lado, cumpre ressaltar outra inconstitucionalidade presente nos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, notadamente a sua extrapolação dos limites regulamentares dispostos no art. 169 da CRFB/88.

Isso porque o artigo em questão faz profundas alterações no controle de despesa com pessoal, extrapolando significativamente o permissivo constitucional que o sustenta.

Nesse sentido, cumpre repisar a primeira parte do art. 7º ora atacado, no que altera o art. 21 da LC nº 101/2000:

**Art. 7º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

*"Art. 21. É nulo de pleno direito:*

***I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:***

*a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e*

*b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;*

***II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;***

***III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;***

***IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:***

***a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou***

***b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.***

*§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:*

*I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o*



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

*cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e*

*II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.*

*§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória." (NR)*

Percebe-se da exegese desse dispositivo que se estabeleceu uma série de condições para a validade do ato que provoque aumento da despesa com pessoal, delimitando sobremaneira a sua condição de validade.

Entretanto, cumpre aqui trazer à baila o art. 169 da CRFB/88:

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.**

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

**I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;**

**II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.**

Se verifica aqui, portanto, que as duas únicas restrições para o aumento de despesas com pessoal são os **limites numéricos dispostos em lei complementar**, a **prévia dotação orçamentária** e, por fim, a **autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

Nesse contexto, é possível classificar o art. 169 como uma norma de eficácia contida. Assim, como explica o Min. Luís Roberto Barroso:

Normas de eficácia contida (melhor se diria restringível, como sugeriu Michel Temer) **são as que recebem, igualmente, normatividade suficiente para reger os interesses de que cogitam, mas preveem meios normativos** (leis,

conceitos genéricos etc.) que lhes podem reduzir a eficácia e aplicabilidade.<sup>14</sup>

O que se verifica nesse caso é que uma norma de eficácia contida é aquela que tem eficácia imediata, mas permite ao legislador infraconstitucional uma margem de discricionariedade, sempre nos parâmetros por ela estabelecidos. Assim, não há como uma lei que deriva sua validade do texto constitucional ultrapassar a lacuna regulamentadora que foi a ela destinada.

Portanto, em adotar novas formas de restrição de validade, considerando nulos os atos que implicam em a) aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão (art. 21, inciso III) e b) a aprovação, edição ou sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato para nomeação de aprovados em concurso público, quando resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo ou, ainda, resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo, a Lei Complementar nº 173/2020 foi além do permissivo constitucional conferido pelo art. 169.

Nesse sentido, em estabelecer restrições às despesas com pessoal mais gravosas do que as que já estavam previstas no texto constitucional, a Lei Complementar nº 173/2020 acaba por extrapolar, e muito, os limites constitucionalmente previstos para sua atuação.

Também não são diferentes as disposições do art. 8º da LC nº 173/2020, ao disporem que:

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

---

<sup>14</sup> BARROSO, 2018. P. 134.



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

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

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

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Verifica-se que citado dispositivo impõe “providências” para o controle de despesa com pessoal durante a pandemia da COVID-19 que extrapolam as previstas nos §§3º e 4º do art. 169 da CRFB/88:

Art. 169 (...)



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

§ 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.

§ 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.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

De acordo com o dispositivo constitucional, se ultrapassados os limites estabelecidos no art. 169 da CRFB/88, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão adotar as seguintes providências: **a)** redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; **b)** exoneração dos servidores não estáveis e **c)** se as medidas previstas em *a* e *b* não forem suficientes para assegurar o cumprimento dos limites estabelecidos, 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.

Em verdade, dispositivos da própria Lei de Responsabilidade Fiscal já foram, no bojo da ADI nº 2238, suspensos por medida cautelar justamente por se tratarem de extrapolações ao permissivo constitucional do art. 169 da CRFB/88:

EMENTA: 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. Lei Complementar nº 101/2000. (...). XXV - Art. 23, §§ 1º e 2º: a competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

**Constituição Federal está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado**, ocorrendo, inclusive, ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Medida cautelar deferida para suspender, no § 1º do art. 23, a expressão "quanto pela redução dos valores a eles atribuídos", e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo. XXVI - Art. 56, caput: norma que contraria o inciso II do art. 71 da Carta Magna, tendo em vista que apenas as contas do Presidente da República deverão ser apreciadas pelo Congresso Nacional. XXVII - Art. 57: a referência a "contas de Poder", no § 2º do art. 57, evidencia a abrangência, no termo "contas" constante do caput do artigo, daqueles cálculos decorrentes da atividade financeira dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, que somente poderão ser objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas competente (inciso II do art. 71 da Constituição). Medida cautelar deferida. Medida Provisória nº 1.980-22/2000. Ação prejudicada. XXVIII - Arts. 3º, I, e 4º: diploma normativo reeditado, sem que houvesse pedido de aditamento da petição inicial após as novas edições. Ação prejudicada, nesta parte. (STF, ADI 2238 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-172 DIVULG 11-09-2008 PUBLIC 12-09-2008 EMENT VOL-02332-01 PP-00024 RTJ VOL-00207-03 PP-00950)

Assim sendo, forçoso concluir pela inconstitucionalidade do art. 7º na parte que altera o art. 21 da LRF e do art. 8º da LC nº 173/2020 por flagrante extrapolação dos limites regulamentares dispostos no art. 169 da CRFB/88.

**c) Inconstitucionalidade do art. 8º à irredutibilidade remuneratória (art. 37, XV, da CRFB/88), à manutenção do poder de compra da remuneração dos servidores (art. 37, X, da CRFB/88) e ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CRFB/88)**

Por fim, cumpre ressaltar a flagrante inconstitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 por violação aos artigos 37, X e XV e 5º, XXXVI, da CRFB/88.

O art. 8º, ao proibir, em seus incisos I a VI, que todos os servidores de todos os entes federados não poderão, até o final do ano de 2021, receber, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração<sup>15</sup>, bem como proibir que

---

<sup>15</sup> Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

sejam criados ou majorados auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório<sup>16</sup>, o dispositivo afronta o art. 37, XV da CRFB/88, que garante a irredutibilidade remuneratória aos servidores públicos.

Ainda, o mesmo dispositivo de Lei, em seu inciso IX, impede que os servidores de toda a federação possam continuar a contar o tempo de efetivo exercício nos respectivos cargos públicos, entre a data da aprovação da Lei Complementar nº 173/2020 e 31 de dezembro de 2021, para fins de concessão de adicionais vinculados ao tempo de serviço, como anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes dependentes<sup>17</sup>, em flagrante violação ao art. 5º, XXXVI da CRFB/88.

Ambas modificações fazem parte de um projeto maior de vulnerabilização aos direitos dos servidores públicos que vem se delineando desde antes do início da pandemia do Novo Coronavírus. Em verdade, vem se consolidando uma política de governo que entende o servidor público como despesa pública desnecessária, e não como um trabalhador necessário para concretizar a prestação de serviços públicos.

A adoção dessa perspectiva meramente econômica, intentada por diversas vezes nos últimos meses, solidifica ainda mais um contexto de ataque ao serviço público e, de maneira mais preocupante, de transferir para os trabalhadores públicos o ônus de mais uma crise na história brasileira.

Não obstante todas as dificuldades provocadas pela pandemia da Covid-19, essa grave crise de saúde pública revela, cada vez mais, a importância do papel e da atuação

---

<sup>16</sup> Art. 8º (...) VI – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

<sup>17</sup> Art. 8º (...) IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.



do Estado, especialmente no que diz respeito aos serviços públicos que oferece à população, a excelência na sua prestação e a capacitação de seus servidores.

Contudo, os ataques aos servidores públicos em momentos de crise, infelizmente, se tornaram a tônica dos debates acerca do equilíbrio fiscal no Brasil. O que se verifica é que, no horizonte de equilíbrio do orçamento público, a solução mágica para recuperação da sanidade das finanças pública acaba sendo representada por cortes na prestação do serviço público e, conseqüentemente, nos sistemas de proteção social e nas despesas de pessoal.

Importante lembrar aqui que ao mesmo passo em que o Congresso Nacional decidiu por impor o ônus da crise econômico - financeira aos servidores públicos, **as instituições financeiras receberam aporte de R\$1,216 trilhões<sup>18</sup>, valor vastamente superior aos 60 bilhões<sup>19</sup> destinados ao auxílio financeiro dos entes federados para enfrentamento da pandemia** concedido na própria LC nº 173/2020.

Ainda, com a aprovação da EC nº 106 de 2020, o Banco Central ficou autorizado a injetar cerca de **R\$ 972,9 bilhões<sup>20</sup> no mercado financeiro**, ao lhe permitir a compra e venda de ativos financeiros em mercados secundários, assumindo os riscos e prejuízos das instituições financeiras privadas sem seja estabelecido qualquer limite ou contrapartida ao país (art. 7º da EC nº 106/2020), na contramão da suposta necessidade de adequação do ordenamento e do orçamento para financiar o combate ao Novo Coronavírus.

A ajuda às instituições financeiras inclusive é muito superior aos auxílios concedidos aos trabalhadores e empresas produtivas do país afetados pela crise

---

<sup>18</sup> <http://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/banco-central-detalha-pacote-de-r-1216-tri-contra-a-crise-do-coronavirus/>

<sup>19</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/28/sancionada-ajuda-de-r-125-bilhoes-para-estados-e-municipios-com-veto-a-reajuste>

<sup>20</sup> <https://auditoriacidada.org.br/presidente-do-banco-central-informa-a-senadores-que-as-operacoes-autorizadas-pela-pec-10-podem-chegar-perto-de-r1-trilhao/>

econômica decorrente da pandemia, estimados inicialmente em cerca de R\$ 100 bilhões (para atender 46 milhões de pessoas) e ampliado para apenas R\$ 154 bilhões (visando o atendimento de 79,9 milhões de pessoas carentes)<sup>21</sup>.

Cumpramos ressaltar também o intento francamente discriminatório por parte de integrantes do governo, buscando proteger os lucros das instituições financeiras às custas dos servidores que mantêm a administração funcionando, sugerindo inclusive que eles se resignem à necessidade:

CORONAVÍRUS

## **Servidor não pode ficar em casa, com geladeira cheia, enquanto brasileiros perdem emprego, diz Guedes**

Ministro da Economia disse que funcionalismo público tem que dar cota de sacrifício e não pedir aumento por um ano e meio



22

Nesse sentido, o mesmo estado que já não consegue dar respostas suficientes para as necessidades sociais de seus administrados também não mais conseguirá garantir uma condição de trabalho digna aos seus servidores. Se hoje já se supõe a infelicidade da própria sociedade, ao servidor reclamará muito esforço de argumentação para não se sujeitar a um “sacrifício especial”, em nome da almejada sustentabilidade do estado e da justiça intergeracional<sup>23</sup> – e, atualmente, em nome da recuperação econômica após a crise econômica assombrosa que vem como uma das comorbidades trazidas pela COVID-

<sup>21</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/07/gastos-com-auxilio-emergencial-podem-chegar-a-r-154-bilhoes-em-tres-meses>

<sup>22</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/servidor-nao-pode-ficar-em-casa-com-geladeira-cheia-enquanto-brasileiros-perdem-emprego-diz-guedes.shtml>

<sup>23</sup> CAMPOS, Sarah. Crise do Estado ou estado de crise? O ajuste orçamentário e a precarização da função pública, in: *Revista Fórum de Direito Sindical: RFDS*, ano 1, n. 1, (jul./dez. 2015). Belo Horizonte: Fórum, 2015.

19.

Aliás, em alguns países europeus, por exemplo, essa constatação já não é mero prognóstico. Alain Supiot e um grupo de peritos, ao analisarem as transformações do trabalho na Europa, constataram que “existe uma inquietação cada vez maior pela pauperização de uma parte dos trabalhadores ao serviço do Estado”. Os pesquisadores associaram o empobrecimento dos trabalhadores na função pública com o fato de eles terem perdido seus “privilégios”, sem a respectiva contrapartida financeira, muito em decorrência de questões orçamentárias enfrentadas pelos estados<sup>24</sup>.

No contexto de crise, em que a solução perpassa o corte de despesas públicas, a redução das prestações de serviço à sociedade acaba por refletir a diminuição das garantias funcionais dos trabalhadores desse setor. Nesse sentido, se as garantias funcionais se inserem na rubrica “despesa”, a adequação desses gastos ao orçamento do estado acaba sendo medida escolhida para o saneamento das contas públicas.

Por óbvio, crises financeiras são corolários naturais do capitalismo. Crises geradas por desastres naturais, em partes específicas do globo, também são conhecidas e enfrentadas com certa frequência. Entretanto, a pandemia do Novo Coronavírus se reveste como algo transnacional, imparável e, de certa maneira, imprevisível. O que se abre é um novo contexto de crise – revestido de uma tragédia humana irreparável, tornando a recessão econômica que se aproxima ainda mais preocupante. Nesse sentido, se torna especialmente preocupante, novamente, a exigência dos governantes para que os trabalhadores do serviço público, incluindo aqueles na linha de frente do combate à doença, sejam os que devem fazer as maiores concessões e sacrifícios para suportar a crise.

Nesse sentido, é profundamente consternante que a resposta seja

---

<sup>24</sup> CAMPOS, Sarah. *O déficit de proteção dos direitos sociais no sistema global: a crise econômico-financeira dos estados e os impactos nos direitos dos servidores públicos*. Belo Horizonte: RTM, 2018.

consistentemente a violação a direitos e garantias dos servidores, em especial ao ditame constitucional da irredutibilidade remuneratória.

Assim dispõe o art. 37 da CRFB/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XV - 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;

É importante ressaltar que antes do início da crise do Novo Coronavírus, os ministros do Supremo Tribunal Federal reafirmaram, no julgamento da já referida ADI nº 2238, o entendimento já consolidado na jurisprudência da corte que a irredutibilidade da remuneração dos servidores é direito constitucionalmente previsto e, nesse sentido, não poderia ser relativizado.

Aliás, o conceito de irredutibilidade dos vencimentos dos servidores é objeto de vasto aporte jurisprudencial por parte dessa Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL. - O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. - O princípio



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes. **A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA DE CARÁTER JURÍDICO-SOCIAL INSTITUÍDA EM FAVOR DOS AGENTES PÚBLICOS. - A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o Poder Público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos. A cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos e proventos - que proíbe a diminuição daquilo que já se tem em função do que prevê o ordenamento positivo (RTJ 104/808) - incide sobre o que o servidor público, a título de estipêndio funcional, já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida.** O NOVO TETO REMUNERATÓRIO, FUNDADO NA EC 19/98, SOMENTE LIMITARÁ A REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS DEPOIS DE EDITADA A LEI QUE INSTITUIR O SUBSÍDIO DEVIDO AOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - Enquanto não sobrevier a lei formal, de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 48, XV), destinada a fixar o subsídio devido aos Ministros da Suprema Corte, continuarão a prevalecer os tetos remuneratórios estabelecidos, individualmente, para cada um dos Poderes da República (CF, art. 37, XI, na redação anterior à promulgação da EC 19/98), excluídas, em consequência, de tais limitações, as vantagens de caráter



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

peçoal (RTJ 173/662), prevalecendo, desse modo, a doutrina consagrada no julgamento da ADI 14/DF (RTJ 130/475), até que seja instituído o valor do subsídio dos Juizes do Supremo Tribunal Federal. - Não se revela aplicável, desde logo, em virtude da ausência da lei formal a que se refere o art. 48, XV, da Constituição da República, a norma inscrita no art. 29 da EC 19/98, pois a imediata adequação ao novo teto depende, essencialmente, da fixação do subsídio devido aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. A QUESTÃO DO SUBTETO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DOS ESTADOS-MEMBROS E DOS MUNICÍPIOS - HIPÓTESE EM QUE SE REVELA CONSTITUCIONALMENTE POSSÍVEL A FIXAÇÃO DESSE LIMITE EM VALOR INFERIOR AO PREVISTO NO ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO - RESSALVA QUANTO ÀS HIPÓTESES EM QUE A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO ESTIPULA TETOS ESPECÍFICOS (CF, ART. 27, § 2º E ART. 93, V) - PRECEDENTES. (STF, ADI 2075 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2001, DJ 27-06-2003 PP-00031 EMENT VOL-02116-02 PP-00238)

Ocorre que a irredutibilidade de vencimentos não é aplicada somente na impossibilidade de diminuição dos valores a serem recebidos pelos servidores. Em verdade, o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria é que qualquer forma de discrepância entre os rendimentos percebidos pelos servidores e a sua carga horária trabalhada inflige violação ao preceito, de modo a falarmos em uma irredutibilidade *real*, e não somente numa irredutibilidade *formal*. Nesse sentido, importante precedente do STF, submetido ao rito da Repercussão Geral:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. SERVIDOR PÚBLICO. ODONTOLOGISTAS DA REDE PÚBLICA. AUMENTO DA JORNADA DE TRABALHO SEM A CORRESPONDENTE RETRIBUIÇÃO REMUNERATÓRIA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 514 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do Supremo Tribunal Federal na internet e está assim descrito: “aumento da carga horária de servidores públicos, por meio de norma estadual, sem a devida contraprestação remuneratória”. 2. Conforme a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não tem o servidor público direito adquirido a regime jurídico remuneratório, exceto se da alteração legal decorrer redução de seus rendimentos, que é a hipótese dos autos. 3. **A violação da garantia da irredutibilidade de vencimentos pressupõe a redução direta dos estipêndios funcionais pela diminuição pura e simples do valor nominal do total da remuneração ou pelo decréscimo do valor do salário-hora, seja pela redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, seja pelo aumento da jornada de trabalho sem a correspondente retribuição**



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

**remuneratória.** 4. Não há divergência, nos autos, quanto ao fato de que os odontologistas da rede pública vinham exercendo jornada de trabalho de 20 horas semanais, em respeito às regras que incidiam quando das suas respectivas investiduras, tendo sido compelidos, pelo Decreto estadual nº 4.345/2005 do Paraná, a cumprir jornada de 40 horas semanais sem acréscimo remuneratório e, ainda, sob pena de virem a sofrer as sanções previstas na Lei estadual nº 6.174/70. 5. **No caso, houve inegável redução de vencimentos, tendo em vista a ausência de previsão de pagamento pelo aumento da carga horária de trabalho, o que se mostra inadmissível, em razão do disposto no art. 37, inciso XV, da Constituição Federal.** 6. Recurso extraordinário provido para se declarar a parcial inconstitucionalidade do § 1º do art. 1º do Decreto estadual nº 4.345, de 14 de fevereiro de 2005, do Estado do Paraná, sem redução do texto, e, diante da necessidade de que sejam apreciados os demais pleitos formulados na exordial, para se determinar que nova sentença seja prolatada após a produção de provas que foi requerida pelas partes. 7. **Reafirmada a jurisprudência da Corte e fixadas as seguintes teses jurídicas: i) a ampliação de jornada de trabalho sem alteração da remuneração do servidor consiste em violação da regra constitucional da irredutibilidade de vencimentos;** ii) no caso concreto, o § 1º do art. 1º do Decreto estadual nº 4.345, de 14 de fevereiro de 2005, do Estado do Paraná não se aplica aos servidores elencados em seu caput que, antes de sua edição, estavam legitimamente submetidos a carga horária semanal inferior a quarenta horas. (STF, ARE 660010, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-032 DIVULG 18-02-2015 PUBLIC 19-02-2015)

Se não é possível, destarte, que se aumente a carga horária sem a correspondente contrapartida financeira ou, ainda, que se diminua a carga horária com consequente diminuição da remuneração, menos ainda se torna possível o congelamento dos salários dos servidores por mais de um ano, sem nenhum tipo de reajuste, justamente quando o país adentra em uma crise sem precedentes e a moeda corrente enfrenta forte desvalorização no mercado. A manutenção do poder de compra dos salários é questão integral para a sua irredutibilidade (art. 37, X, CRFB/88) – tanto é que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal faz a ressalva do reajuste geral anual em seu texto, destinado a manter a atualização dos rendimentos:

Art. 37 (...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (...)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (...)

§ 6º **O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.** (...)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, **ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;**

Nesse contexto, vetar qualquer tipo de reajuste, bonificação ou desenvolvimento na carreira implica em violação premente ao princípio da irredutibilidade de vencimentos cristalizado no art. 37, XV da Constituição, bem assim na garantia de manutenção do valor real dos salários prevista no art. 37, X, da CRFB/88.

Por outro lado, a redução da contagem do tempo dos servidores implica necessariamente em uma violação tão grave quanto a violação da irredutibilidade de salários: macula especificamente a proteção constitucional ao direito adquirido.

O princípio do direito adquirido é expresso no art. 5º:

**Art. 5º:** (...)

**XXXVI:** a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Cabe aqui realizar um pequeno *distinguishing*. Isso porque o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal é de que não existe direito adquirido a regime jurídico, consoante dispõe a Tese 24 disposta em sede de repercussão geral:



“Não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos.”

Contudo, não se está a falar em direito adquirido da forma de composição da remuneração. Quando o art. 8º, IX, da LC 173/2020 não permite a contagem de tempo para fins de bônus pecuniários dos servidores, o que existe é uma verdadeira coibição do usufruto de um direito legalmente previsto. Não existe alteração do regime jurídico nesse ponto – em verdade, ocorre verdadeira suspensão deste, algo impensável sob o jugo da CRFB/88.

Por óbvio, não existe direito adquirido a um regime jurídico específico, mas os servidores tem direito adquirido a serem regidos por um estatuto. Trata-se de direito adquirido normativo, consoante lição magistral de Hely Lopes Meirelles:

“Não há direito adquirido a um regime jurídico, o qual pode ser alterado na forma da Constituição Federal. **Mas, quando o servidor preencher todas as exigências previstas no ordenamento jurídico vigente para a aquisição de um direito, este se converte em direito adquirido e há de ser respeitado pela lei nova.** Ele assegura ao seu titular a faculdade de exercê-lo "sob a configuração com que o direito foi formado e adquirido e no regime jurídico no âmbito do qual se desenvolveu a relação jurídica correspondente, com seus sujeitos ativo e passivo, com as mútuas obrigações e prestações devidas" (STF, RE 587.371)”<sup>25</sup>

E, ainda,

“Alertamos que a questão não envolve direito adquirido ao regime jurídico, mas, sim, a existência de um direito adquirido de ordem individual, isto é, dos efeitos jurídicos legitimamente produzidos no passado (jacta praeterita) e já incorporados ao patrimônio jurídico do servidor, ativo e inativo, e de seus pensionistas.”<sup>26</sup>

Nesse sentido, importa destacar fragmento do sublime voto do ilustre Ministro Marco Aurélio, no julgamento do Recurso Extraordinário de nº 563965, publicado em

---

<sup>25</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2015. P. 521

<sup>26</sup> MEIRELLES, 2015. P. 631

20.3.2009, que trata da necessidade de se proteger o direito adquirido dos servidores públicos quando o seu patrimônio é afetado, consoante se vê:

“...regime jurídico não é uma cláusula fechada, não é algo que se possa empolgar para afastar o reconhecimento de direito do servidor. Toda vez que a observância do regime jurídico novo implicar prejuízo para o servidor, é possível ter-se o reconhecimento desse prejuízo.”

Assim, ao ingressarem na carreira regidos por legislação que explicitamente prevê a contagem de tempo para fins pecuniários, e cumprindo os requisitos para que dela façam uso, os servidores têm legítima expectativa de ver cumpridas as normas existentes. Não se trata aqui, importante ressaltar, da exigência a manutenção de um regramento ante sua mudança, mas uma irresignação ante a suspensão da eficácia e normatividade de um regramento já existente.

Não se nega que a Administração Pública possui prerrogativas legais diferenciadas de qualquer empregador comum, haja vista a necessária proteção do interesse público e o bem comum. Justamente por isso é que se delinea a natureza diferenciada entre o regime jurídico dos servidores estatutários e o dos trabalhadores celetistas.

Contudo, o uso descabido de tais prerrogativas deve ser coibido, de forma a proteger subjetivos daqueles empregados pela administração. Isso porque embora o interesse público tenha sua supremacia, ele também não pode ser absolutizado ao ponto de desqualificar uma série de garantias constitucionalmente previstas. Nesse sentido, mesmo que seja do interesse a flexibilização do orçamento dos entes federados em tempos de crise, isso não é desculpa para os ataques reiterados sofridos pelos servidores públicos, em especial no que diz respeito aos seus direitos subjetivos.

Pode-se dividir as vantagens funcionais pecuniárias em dois grupos principais. O primeiro é composto pelas vantagens que devem ser concedidas em razão do mero cumprimento de requisitos dispostos em lei. Quanto a esse grupo, **podemos dizer que**

**inexiste juízo de conveniência e oportunidade por parte da administração, devendo ser automaticamente efetivado em virtude do princípio da legalidade.**

O segundo grupo, por sua vez, engloba vantagens que, para além do cumprimento dos requisitos legais, também necessitam de uma atuação proativa da Administração Pública para se tornarem efetivos direitos do servidor. Assim, as vantagens pertencentes a este segundo grupo podem ser chamadas de *interesses* subjetivos – ou seja, legítimos, porém não passíveis de intitulação pelos servidores, pois dependem de ato discricionário da Administração para remanescerem seus efeitos.

Contudo, como visto, a **concessão das vantagens pecuniárias que se identificam no primeiro grupo independe de atuação administrativa.** Em verdade, constituem um dever da Administração, cuja aplicabilidade é automática, sendo que a sua recusa injustificada implica em uma violação de um direito líquido – ou seja, quantificável – e certo, pois legalmente instituído. As vantagens pertencentes a esse grupo configuram o que denomina-se *direito subjetivo* do servidor público.

O Supremo Tribunal Federal tem inclusive garantido que direitos subjetivos dos servidores públicos, assegurados em lei, não possam ser elididos por omissão do Poder Público, ainda que sob justificativas de restrições orçamentárias:

A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. (...)

É preciso proclamar que as Constituições consubstanciam ordens normativas cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela voluntária inação ou por ação insuficiente das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanção normativa que lhes foi imposto, infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e efetuem, em conseqüência, o conteúdo eficaz dos preceitos que compõem



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

a estrutura normativa da Lei Maior. (STF, ADI: 1458 DF, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 25/10/2001, Data de Publicação: DJ 31/10/2001 PP-00022)

Se trata aqui, em verdade, de exigir a realização da justiça e o respeito àqueles que, como bem diz o nome, servem a coisa pública, e a servem com primor tendo em vista que o valor em comento é uma remuneração atrelada à sua produtividade.

Portanto, priorizar uma suposta equalização das contas públicas frente aos trabalhadores no serviço público não é aceitável e, em verdade, se torna uma verdadeira afronta ao princípio da legalidade e da dignidade dos servidores, como se esses fossem obrigados a ter seu serviço e sua dedicação desconsiderados, de modo a implicar uma verdadeira irredutibilidade remuneratória. É nesse sentido que, conforme ensina Hely Lopes Meirelles:

Tais considerações é que nos levaram a entender que, agora, **a Constituição assegura a irredutibilidade real, e não apenas nominal, da remuneração.** (in Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 598/599)

Dessa forma, mostra-se a necessidade de se avaliar com maior cautela a alteração do regime jurídico dos servidores, uma vez que as prerrogativas concedidas à Administração Pública não devem ser utilizadas de forma prejudicial, devendo-se proteger os direitos patrimoniais anteriormente adquiridos.

Por tudo isso, o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 deve ser também declarado inconstitucional por literal afronta ao art. 37, X e XV e art. 5º XXXVI, todos da CRFB/88.

## **V – DO DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR**

As alegações delineadas perfazem os elementos que evidenciam a **probabilidade do direito** (*fumus boni iuris*) e o **perigo de dano** (*periculum in mora*), amparando

prestação de tutela de urgência capaz de resguardar a higidez das disposições constitucionais afetadas pela incompatibilidade dos dispositivos impugnados da Lei Complementar nº 173/2020

Consoante disposto no art. 10 da Lei Federal nº 9.868/1999:

Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

Assim, tendo em vista que as inconstitucionalidades formais e materiais constantes dos diplomas impugnados nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, evidencia-se a presença dos requisitos para a concessão da medida cautelar.

Nesse sentido também o art. 300 do CPC:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. (...)

§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

A título de **plausibilidade jurídica**, ainda que em cognição sumária, está em jogo a força normativa das regras constitucionais atinentes ao processo legislativo, em razão do vício de processo legislativo sem participação popular (art. 1º, par. único, art. 5º, VI, XV e XVU, e art 14 da CRFB/88) e vício de iniciativa (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, §1º, II, a e c; art. 96, II, b; art. 127, §2º, da CRFB/88). Ademais, percebe-se a flagrante violação à separação dos poderes (art. 2º da CRFB/88) e à autonomia federativa (art. 18 da CRFB/88), bem como flagrante violação ao art. 169 da CRFB/88 por extrapolação, por parte dos arts. 7º e 8º da LC nº 173/2020, do limite do poder regulamentar, além da ofensa à irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV), a garantia de manutenção do poder de compra nos estipêndios dos servidores (art. 37, X, CRFB/88) e ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI).

O *periculum in mora*, por seu turno, consubstancia-se na vigência imediata da Lei Complementar nº 173/2020, a partir de sua publicação, já produzindo todos os seus efeitos. É preciso agir com rapidez, para impedir que se consume tamanha afronta à Constituição, que prejudicará não só os próprios servidores, como permitirá verdadeira interferência da União nos demais poderes e entes federados.

Assim, devem ser suspensos os arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, mantendo-se incólume o art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as prerrogativas de iniciativa das leis que disponham sobre regime jurídico dos servidores dos poderes e entes da federação, a fim de evitar maiores danos aos servidores públicos do país, bem como aos próprios gestores públicos e administradores de todo o território nacional, que estarão engessados por regramentos que em momento algum levaram em conta as condições e peculiaridades da situação local nas quais estão inseridos.

## **VI - PEDIDOS**

Assim, diante de todo o exposto, requer:

- a) o conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, porquanto preenchidos seus pressupostos de admissibilidade;
- b) na forma do art. 10º da Lei Federal nº 9.868/1999, o deferimento de medida cautelar para suspender a eficácia dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, mantendo-se incólume o art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o regime jurídico dos poderes e entes da federação, a fim de evitar maiores danos aos servidores públicos do país;
- c) sejam solicitadas informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado (art. 6º da Lei Federal nº 9.868/1999);



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

- d) decorrido o prazo das informações, seja determinada a oitiva do Exmo. Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República (art. 8º da Lei Federal nº 9.868/1999);
- e) após o devido processo legal, no mérito, seja julgado integralmente procedente o pedido inicial da ação para declarar inconstitucional os arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, mantendo-se incólume o art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- f) por fim, requer que todas as publicações intimações ocorram no nome dos advogados EUGÊNIO ARAGÃO, OAB/DF nº4.935 e SARAH CAMPOS, OAB/MG nº 128.257.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília/DF, 3 de junho de 2020.

*Eugênio José Guilherme de Aragão*  
*OAB/DF 4.935*

*Sarah Campos*  
*OAB/MG nº 128.257*

*Angelo Longo Ferraro*  
*OAB/DF 37.922*

*Joelson Dias*  
*OAB/DF nº 10.441*

*Carolina Freire Nascimento*  
*OAB/DF 59.687*

*Luísa Santos*  
*OAB/MG nº 196.542*

*Miguel Filipi Pimentel Novaes*  
*OAB/DF 57.469*

*Rachel Luzardo de Aragão*  
*OAB/DF 56.668*

*Marcelo Winch Schmidt*  
*OAB/DF 53.599*