

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

PODEMOS, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrito no CNPJ sob o nº 01.248.362/0001-6, com sede no SAUS, Quadra 4, Bloco A, Salas 1005 a 1008, Ed. Victoria Office Tower, Asa Sul - Brasília/DF, neste ato representado por sua Presidente Nacional e representante legal **Renata Hellmeister de Abreu**, brasileira, casada, Deputada Federal, inscrita no CPF nº 306.696.888-00, e também por seu filiado, o Deputado Federal Leonardo Barreto de Moraes, vem, respeitosamente, por seus advogados, com fundamento nos artigos 102, I, “a” e “p”¹, e 103, IV², da Constituição da República de 1988 e art. 2º, VIII³, da Lei 9.868/99, perante Vossas Excelências, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar

para declarar a inconstitucionalidade parcial da Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, consoante as razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

¹ 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; (...) p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade; (...).

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

³ Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: (...) VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; (...).

I. LEGITIMIDADE ATIVA DE PARTIDO POLÍTICO

Primeiramente, considera-se inequívoca a legitimidade ativa do Podemos 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 do artigo 103, inciso VIII, da Constituição da República e na Lei 9.868/1999, artigo 2º, inciso VIII.

Segundo a jurisprudência 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*”.⁴

Dessa forma, portanto, os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocação do controle de constitucionalidade, de modo que resta clara a legitimidade do Podemos para a propositura da presente ação.

II. NORMA IMPUGNADA

A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por escopo o reconhecimento das inconstitucionalidades formais e materiais dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar 173/2020, em conformidade com os fundamentos que serão detalhados em tópicos próprios.

A par de evidenciar os vícios que inquinam a norma, faz-se oportuna a transcrição

⁴ ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 24.11.2000.

da integralidade dos dispositivos impugnados, a saber:

“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;

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. 65

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto no inciso I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

a) contratação e aditamento de operações de crédito;

b) concessão de garantias;

c) contratação entre entes da Federação; e

d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.” (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 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.

§ 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).

Daí, portanto, a presente ação direta visando a declaração de inconstitucionalidade e a conseqüente suspensão da eficácia dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, em observância a necessária participação democrática na atividade legislativa e ao vício de iniciativa, bem como aos princípios da autonomia federativa, separação dos poderes,

direito adquirido e da irredutibilidade dos vencimentos do servidor protegidos pela Constituição da República.

III. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Esse Supremo Tribunal é competente para processar e julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade na forma da Lei Federal nº 9.868/99, que estabelece 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”.

Nesse sentido, tratando-se do ato impugnado de Lei Federal que contraria o texto constitucional, não há dúvidas quanto ao cabimento da presente ADI, sendo certo que é a via adequada para o controle concentrado de constitucionalidade no caso específico.

IV. BREVE SÍNTESE

É de conhecimento público que por meio do Decreto Legislativo 6/2020, o Congresso Nacional decretou a ocorrência de estado de calamidade pública em razão da grave pandemia do novo Coronavírus.

Nesse contexto, a Lei Complementar ora impugnada foi elaborada e instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e prevendo a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante contrapartidas em relação à gestão financeira dos entes federados.

Ocorre que a Lei Complementar combatida, ao proibir o aumento salarial e a concessão de auxílios até final de 2021, violou o princípio da irredutibilidade remuneratória do funcionalismo público (art. 37, XV, CR) e, ao impedir a contagem de

tempo de efetivo exercício para fins de concessão de adicionais a ele vinculados, afrontou o direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CR), e a manutenção do valor e poder de compra (art. 37, X, CR), sendo esses os fatores que, materialmente, forçam o reconhecimento da inconstitucionalidade do ato impugnado.

Ademais, a norma impugnada também incorreu em vícios formais, quais sejam, aqueles decorrentes do vício de iniciativa, tendo em vista que a proposição que originou a LC 173/2020 foi de autoria parlamentar e tratou de matéria reservada aos chefes dos Poderes e órgãos correspondentes (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, §1º, II, a e c; art. 96, II, b; art. 127, §2º, todos da CR), conforme será devidamente exposto a seguir.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO

V.1. Dos aspectos de inconstitucionalidade formal:

A) Do vício de iniciativa e da afronta ao pacto federativo:

Faz-se forçoso o reconhecimento da existência de vício de iniciativa nos art. 7º e 8º da Lei Complementar. Importante destacar que a LC nº 173/2020 é resultante do processo legislativo originado do PLP nº 39/2029, de autoria do Senador Antônio Anastasia (PSD/MG), ainda que verse sobre o regime jurídico de servidores públicos de todos os poderes da República.

Nesse cenário, é cediço que o constituinte originário, em temas específicos, reservou a possibilidade de iniciativa do processo legislativo apenas a algumas autoridades ou órgãos, conforme prescrito pelo 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.

Nesse sentido, nas palavras do Exmo. Min. Gilmar Mendes, trata-se de iniciativa reservada ou privativa. Ademais, “*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 do debate legislativo em tomo do assunto reservado.*”⁵

No entanto, na contramão do que preceitua a Constituição da República, a norma ora impugnada realizou, como exposto anteriormente, mudanças significativas no regime jurídico de todos os servidores, em todos os entes federados e em todos os poderes.

Destaca-se o art. 8º da LC nº 173/2020:

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;**
- 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**

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009.

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.

§ 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).

Observa-se, portanto, que o art. 8º versou sobre modificações na estrutura da carreira e na contagem de tempo de serviço dos servidores, cuja iniciativa é reservada aos agentes específicos. Ademais, a Lei Complementar nº 173/2020 simultaneamente violou a iniciativa específica de gestão dos servidores de todos os poderes de todos os entes federados.

Da mesma forma, 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, o art. 7º impede a execução de políticas de pessoal, já 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)

Ao alterar o art. 21 da LRF, o art. 7º da LC nº 173/2020 afronta toda a perspectiva de boa gestão pública de pessoal, violando as 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.

Desta maneira, além de violar 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 o que, nesse cenário, significa além da afronta à gestão pública de pessoa, também ataca o pacto federativo e a separação dos Poderes (arts. 1º e 2º, CRFB/88).

Da leitura do supracitado art. 61, §1º, II, a e c, da CRFB/88, é de fácil verificação a prerrogativa do Executivo para iniciativa do processo legislativo que trata do regime jurídico dos seus servidores.

Ademais, nos termos do art. 51, IV⁶; art. 52, XIII⁷; art. 61, §1º, II, a e c; art. 96, II⁸, b; art. 127, §2º⁹, da CRFB/88 os chefes do Judiciário, Ministério Público e Legislativo são os responsáveis pelo estabelecimento dos regimes jurídicos de seus próprios servidores.

Ante o exposto, sendo certo que o art. 7º e o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 abordam e estabelecem significativas alterações para o funcionalismo público de todos os Poderes da República, sem que sua propositura tenha respeitado o que preceitua a Constituição da República quanto a sua iniciativa, urge-se a declaração de inconstitucionalidade com o afastamento de sua eficácia, ante existência de vício de iniciativa.

Sobre o tema, posiciona-se o Supremo Tribunal Federal:

ACÇÃO 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

⁶ 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;

⁷ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...)

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;

⁸ 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;

⁹ 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.

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)

No mesmo sentido:

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



NEDD

NÚCLEO ESTADO DEMOCRÁTICO
DE DIREITO

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

14



Rua dos Timbiras, 138, sala 802, Funcionários
Belo Horizonte/MG, CEP: 30.140.060
(31) 3347.3577
Correio Eletrônico: sarah@sarahcampos.adv.br



SHIS QL 4, Conjunto 2, Casa 15, Lago Sul
Brasília/DF, CEP 71.610-225
(61) 3321-0913
Correio Eletrônico: barbosaedias@barbosaedid-



arbitrário 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, transgride 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)

Pugna-se, portanto, pela declaração de inconstitucionalidade formal, pelo vício de iniciativa, dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

V.2. Dos aspectos de Inconstitucionalidade Material:

A) Do congelamento e irredutibilidade dos vencimentos do servidor e ao direito adquirido:

Nos termos do artigo 37, X da CRFB, a fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos deve ser procedida mediante lei específica, sendo assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índice.

Veja-se:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) ... 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 privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual,

sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Observa-se, nesse cenário, que o constituinte pretendeu proteger os vencimentos dos servidores dos efeitos da perda salarial pela inflação. Dessa forma, eventual interpretação política ou administrativa que não comporte adequação ao texto constitucional acaba por gerar insegurança jurídica quanto a estabilidade que está, expressamente, prevista constitucionalmente.

Com efeito, impedir a revisão anual dos vencimentos dos servidores, com a garantia da devida correção monetária, resulta em violação expressa da norma constitucional do artigo 37, X, que legitima a garantia da preservação do valor aquisitivo da remuneração.

Ademais, como previsto no mencionado dispositivo constitucional, os vencimentos dos servidores públicos são irredutíveis, salvo se ultrapassarem o teto constante no inciso XI do referido artigo, ou no caso de acúmulo indevido de acréscimos pecuniários, ou ainda nas hipóteses de discriminações tributárias, o que não seria o caso da presente ação.

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 remuneração¹⁰, bem como vedar sejam criados ou majorados auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório¹¹, o art. 8º afronta o art. 37, XV da CRFB/88, que garante a irredutibilidade remuneratória aos servidores públicos.

¹⁰ 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;

¹¹ 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

Ainda, o mesmo dispositivo de Lei, em seu inciso IX, passou a impedir que os servidores de toda a federação possam continuar a contar o tempo de efetivo exercício nos respectivos cargos, 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 dependentes¹², 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 indispensável 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.

Os ataques aos servidores públicos em momentos de crise, infelizmente, se tornaram rotineiros no 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.

É importante ressaltar que antes do início da crise do novo coronavírus, os ministros do Supremo Tribunal Federal reafirmaram, no julgamento da ADI nº 2238, o

Defensoria Pública e de servidores empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivada de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

¹² 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.

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:

ACÇÃO 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 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**



NEDD

NÚCLEO ESTADO DEMOCRÁTICO
DE DIREITO

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 pessoal (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 Juízes 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 estímulos 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 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**

20

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)

Dessa forma, imperiosa se faz a declaração de inconstitucionalidade dos mencionados artigos, também pelo vício material, em razão da afronta ao art. 37, XI da Constituição da República o qual garante a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos e conseqüentemente o direito adquirido.

B) Da violação do pacto federativo, ofensa à separação dos poderes:

Da mesma forma, a norma ora impugnada também encontra óbice material no que tange à violação do pacto federativo. Isso porque, 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.

Nesse cenário, evidencia-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. Luís 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.”¹³

¹³ BARROSO, Luis Roberto. Direito Constitucional Contemporâneo. São Paulo: Saraiva. 2018. P. 113

Insta ressaltar que o legislador constituinte elegeu o art. 60, §4º, da CRFB/88 como cláusula pétrea constante 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, indica tendência de abolir a forma federativa de Estado.”¹⁴

Dessa forma, toda alteração legislativa e constitucional que altere 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.**”¹⁵

Nesse contexto, mesmo para os Poderes que não detenham a atividade legislativa como função precípua, devemos compreender a possibilidade de disporem sobre o regime jurídico de seus próprios servidores, garantindo que os trabalhadores tenham a tranquilidade necessária para desempenharem suas atribuições.

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

¹⁵ BARROSO, 2018. P. 113.

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 necessário que se estabeleçam que, para além da inconstitucionalidade formal no que se refere ao vício de iniciativa, 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)

Da mesma forma, não se pode admitir o avanço 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.¹⁶

Conforme constante no art. 18 da CRFB/88¹⁷, 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.)

¹⁶ BARROSO, 2018. P. 112.

¹⁷ rt. 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.

Dessa forma, é 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.

VI. DO PEDIDO CAUTELAR. FUMAÇA DO BOM DIREITO E PERIGO DA DEMORA

A Constituição da República, em seu art. 102, I, “p”¹⁸, bem como os arts. 10¹⁹ e 11²⁰ da Lei nº 9.868/1999 preveem expressamente a possibilidade de pedido cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade.

Portanto, a medida liminar deve ser deferida para suspender, até julgamento da ação, a eficácia das normas atacadas, 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) e ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI).

Assim, devem ser suspensos os arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020,

¹⁸ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: 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; p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;

¹⁹ 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.

²⁰ Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo

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.

A **fumaça do bom direito**, com efeito, está devidamente comprovada em razão da demonstração de ofensa aos dispositivos constitucionais elencados.

O **perigo da demora** está consubstanciado na própria vigência da norma impugnada e na necessidade de 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.

VII. PEDIDOS

Assim, diante de todo o exposto, requer:

- a) o conhecimento da presente ADI, porquanto preenchidos seus pressupostos de admissibilidade;
- b) na forma dos arts. 10²¹ e 11²² da Lei nº 9.868/1999, o deferimento de medida cautelar, visando à suspensão da eficácia dos art. 7º e 8º da LC 173/2020 em razão dos vícios formais e materiais demonstrados, até o julgamento

²¹ 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.

²² Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo

definitivo da ação.

- c) caso não deferido o pedido (b), o que se admite apenas para argumentar, que se imprima, então, à presente ADI o rito sumário do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, em razão da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem jurídica e política do país;
- d) sejam solicitadas informações às autoridades competentes, nos termos do art. 6º da Lei nº 9.868/1999;
- e) decorrido o prazo das informações, seja determinada a oitiva sucessiva do Exmo. Advogado-Geral da União e do Exmo. Procurador-Geral da República (art. 8º da Lei nº 9.868/1999);
- f) após o devido processo legal, no mérito, seja julgado integralmente procedente o pedido inicial da ação para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, mantendo-se incólume o art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- g) por fim, requer que todas as publicações **sejam efetuadas em nome do advogado Joelson Dias, OAB/DF nº 10.441.**

Dá à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

P.E. Deferimento.

Brasília, 29 de julho de 2020.

Joelson Dias
OAB/DF 10.441

Marcelli Pereira Da Fonseca
OAB-DF 33.843



N E D D

NÚCLEO ESTADO DEMOCRÁTICO
DE DIREITO

Carla Albuquerque Zorzenon
OAB/DF 50.044

Thyago Mendes
OAB/DF 64.705