



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI,
PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL – ANAPE, CNPJ n° 89.137.863/0001-19, com sede no Setor Comercial Sul, Q 01, Bl ‘E’, Sls. 1001-1014, Edf. Ceará, Brasília/DF, representada por seu Presidente, **Vicente Martins Prata Braga**, brasileiro, casado, Procurador do Estado do Ceará, inscrito no CPF sob o n° 972.687.393-20, portador da identidade n° 19309 OAB/CE, vem, perante Vossa Excelência, por seus advogados e advogada que a esta subscrevem, endereço para intimações no rodapé, com fundamento nos artigos 102, I, “a” e “p” e 103, IX, ambos da Constituição Federal, e na Lei n° 9.868/199, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

C/C MEDIDA CAUTELAR

em face dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar n° 173, de 27 de maio de 2020, pelos fundamentos que passa a expor;



I – DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

A ANAPE – Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal é **uma entidade de classe de âmbito nacional**, sem fins lucrativos, que tem por finalidade representar, patrocinar e defender, de forma exclusiva, os interesses gerais dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal relacionados com o seu exercício funcional, bem como agir no sentido de consolidar a Advocacia de Estado como instituição essencial à Justiça.

No bojo de sua estrutura estatutária, a ANAPE dispõe, dentre outros vários, de objetivos inerentes a sua existência que, sobretudo, incorpora os valores e prerrogativas dos Procuradores dos Estados e Distrito Federal. Assim, destacam-se no art. 3º, os seguintes preceitos:

Art. 3º A ANAPE tem os seguintes objetivos:

I – propugnar pela melhoria dos padrões de desempenho profissional e pela **elevação funcional de seus membros**;

VIII – promover, em âmbito nacional, com exclusividade, a **representação, a defesa judicial e extrajudicial dos interesses e das prerrogativas institucionais e funcionais, zelando pela dignidade, valorização e independência dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, bem como da Advocacia Pública**; (gn)

IX – promover ações diretas de inconstitucionalidade contra qualquer lei ou ato normativo, mandados de segurança coletivo, mandado de injunção e demais ações cuja legitimação lhe seja outorgada por lei, **com vistas da salvaguarda das prerrogativas dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal**; (gn)

Assim, demonstrada que a requerente é entidade de classe de âmbito nacional, resta configurada a sua legitimidade ativa para o ingresso de ação de controle concentrado de constitucionalidade, com fundamento no art.



103, IX da CF/88 e art. 2º, IX da Lei nº 9.868/99. Inclusive, cabível pontuar que a legitimidade ativa da ANAPE para a provocação do controle abstrato de constitucionalidade e já foi reconhecida por essa Excelsa Corte em diversas oportunidades¹.

No tocante à **pertinência temática**, esta se faz clara quando observamos que os dispositivos impugnados violam direitos e prerrogativas dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, uma vez que vedam a concessão de vantagens, reajustes, bem como o que veda a contagem do tempo para fins de período aquisitivo para 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*”.

Nítido, portanto, que a decisão a ser prolatada nos presentes autos tem impacto direto da remuneração dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, bem como na própria carreira, visto que atinge promoção e progressão destes agentes públicos, com base em norma formal e materialmente incompatível com o texto constitucional.

Assim, em observância às suas disposições estatutárias e à autorização legal e constitucional existente, a ANAPE vem a esse Pretório Excelso para assegurar os direitos e interesses dos **Procuradores dos Estados e do Distrito Federal**, tendo em vista que as garantias de irredutibilidade salarial e a de direitos adquiridos estão sendo violadas pela lei complementar ora impugnada.

¹ ADIs 159, 859, 1120, 1575, 1679, 4261, 4843, 5107, 5215, 5262, dentre outras.



II – DA NORMA IMPUGNADA

A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, veio a estabelecer 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*”.

Em síntese, a referida norma trata da renegociação da dívida dos Estados com a União, altera diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, em especial, versa sobre a mitigação de direitos e garantias de servidores públicos.

Vejamos a redação dos 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;

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



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

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 nos 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;



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

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;



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

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



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

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.

Da leitura dos dispositivos supratranscritos, observa-se a existência de violação material ao princípio da separação dos poderes (arts. 1º e 2º da CF/88), à autonomia federativa (art. 18 da CF/88), à garantia da irredutibilidade remuneratória (art. 37, XV, da CF/88), bem como ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF/88).

Já no plano formal, há inequívoco vício de iniciativa (art. 61, §1º, II, a e c, da CF/88), uma vez que a lei foi fruto de projeto de iniciativa parlamentar e não do Chefe do Poder Executivo.

A partir das inconstitucionalidades no plano material e formal, tem-se que a procedência da presente ação é medida necessária para garantir o respeito e observância ao que determina a Constituição Federal e à ordem jurídica vigente no país, razão pela qual devem ser os dispositivos aqui questionados declarados inconstitucionais.



III – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Conforme mencionado no tópico antecedente, a Lei Complementar nº 173/2020 foi originada do Projeto de Lei Complementar nº 39/2020, de autoria do Senador Antônio Anastasia (PSD/MG), que trata, dentre outras, de matérias relacionadas ao regime jurídico dos servidores públicos de todos os Poderes da República.

Sobre a temática, convém colacionar o que dispõe o art. 61 da CF/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:**

(...)

II - disponham sobre:

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

(...)

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

Notável, assim, que a Carta Constitucional fixou, de forma clara e expressa, que pertence privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que venham a tratar sobre criação de cargos, remuneração,



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos.

A partir desta compreensão, interessante colacionar, novamente, o teor do 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 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;



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

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.

Torna-se inequívoco que o art. 8º versa sobre matéria que é privativa do Chefe do Poder Executivo (regra extensível aos Estados-



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

membros por força do art. 25 da CF/88), de modo que é flagrante o vício de iniciativa quando se observa que a autoria da referida norma foi de um parlamentar.

Este é o posicionamento desta e. Suprema Corte:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CONTRA A LEI Nº 538, DE 23 DE MAIO DE 2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. - **O § 1º do art. 61 da Lei Republicana confere ao Chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas "a" e "c" do inciso II do art. 61).** - Insistindo nessa linha de opção política, a mesma Lei Maior de 1988 habilitou os presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, tudo nos termos da alínea "b" do inciso II do artigo 96. - **A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes.** Por isso mesmo, de compulsória observância pelos Estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste (Cf. ADI 250, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 843, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 227, Rel. Min. Maurício Correa; ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e ADI 665, Rel. Sydney Sanches, entre outras). - **O diploma legislativo em foco é formalmente inconstitucional, dado que o Projeto de Lei nº 102/99, que deu origem à norma impugnada, foi de iniciativa parlamentar.** - De outra parte, a Lei amapaense nº 538/02 é materialmente inconstitucional, porquanto criou um diferenciado quadro de pessoal na estrutura dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para aproveitar servidores de outras unidades da Federação, oriundos de qualquer dos três Poderes. Possibilitou, então, movimentação no espaço funcional em ordem a positivar um provimento derivado de cargos públicos. Mas tudo isso fora de qualquer mobilidade no interior de uma mesma carreira. E sem exigir, além do mais, rigorosa compatibilidade entre as novas funções e os padrões remuneratórios de origem. Violação, no particular, à regra constitucional da indispensabilidade do concurso público de provas, ou



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

de provas e títulos para cada qual dos cargos ou empregos a prover na estrutura de pessoal dos Poderes Públicos (Súmula 685 do STF). - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do instrumento normativo impugnado.

(ADI 3061, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2006, DJ 09-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02236-01 PP-00084 RTJ VOL-00199-02 PP-00622 LEXSTF v. 28, n. 331, 2006, p. 99-106)

Em seu voto, o e. Ministro Relator Ayres Britto, ponderou que *“com os olhos postos na presente questão de Direito, serenamente concluo que é manifesta a inconstitucionalidade formal do diploma legislativo em causa, dado que, segundo noticiou o próprio requerido, o Projeto de Lei nº 102/99, que deu origem à norma impugnada, foi de iniciativa parlamentar. De iniciativa exclusivamente parlamentar, frise-se, para cuidar de matéria imbricada com os quadros de pessoal de todos os Poderes do Estado”*.

No mesmo sentido foi o entendimento firmado quando do julgamento da ADI 2.300/RS, de relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI COMPLEMENTAR 11.370/99, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LIMITAÇÃO DO PODER-DEVER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO. SUBMISSÃO OBRIGATÓRIA AO PODER JUDICIÁRIO. ALTERAÇÃO NO REGIME JURÍDICO. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE. **1. Segundo jurisprudência assentada no Supremo Tribunal Federal, as regras de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal formam cláusulas elementares do arranjo de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente reproduzidas no ordenamento constitucional dos Estados-membros.** **2. Ao provocar alteração no regime jurídico dos servidores civis do Estado do Rio Grande do Sul e impor limitações ao exercício da autotutela nas relações estatutárias estabelecida entre a**



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Administração e seus servidores, a Lei Complementar Estadual 11.370/99, de iniciativa parlamentar, padece de vício formal e material de incompatibilidade com a Constituição Federal. 3. Ação julgada procedente. (g.n.).

(ADI 2300, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 16-09-2014 PUBLIC 17-09-2014)

Em seu valoroso voto, o e. Ministro Relator assim consignou:

1. **A Lei Complementar Estadual 11.370/99, do Rio Grande do Sul, está, realmente, em confronto com a Constituição Federal. Há muito tempo está consagrado na jurisprudência desta Suprema Corte que as regras de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal são cláusulas elementares do arranjo de distribuição de poder no contexto da Federação**, e, por essa razão, devem ser necessariamente reproduzidas pelo ordenamento constitucional dos Estados-membros. Milita na esteira dessa afirmação uma torrencial cadeia de precedentes, todos a corroborar a adstrição dos entes federativos às regras vitais do processo legislativo federal. São ilustrativos dessa orientação os seguintes julgados: ADIs 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26/2/1999; 2420, Rel^a. Min^a. Ellen Gracie, DJ de 8/4/2005; 2113, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, DJe de 21/8/2009; e 2856, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 1/3/2011.

A legislação estadual aqui contestada encontra sua desvalia justamente nesse ponto. Ao promover invidiosa alteração no regime jurídico dos servidores civis do Rio Grande do Sul, editando norma destinada a limitar o exercício da autotutela nas relações estatutárias estabelecidas entre a Administração e seus servidores, **a norma em questão se contrapôs abertamente ao prescrito no artigo 61, § 1º, II, “c”, da Constituição, e, com isso, se desviou do desenho procedimental que lhe competia observar.**

Especificamente no que respeita à necessidade de observância das regras de iniciativa para fins de inovações normativas em sede de regime jurídico de servidores, eis a consistente orientação da jurisprudência firmada por esta Suprema Corte:

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 288 da Constituição do Estado do Amazonas, introduzido pela EC nº 40/2002. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Aposentadoria. Proventos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de 12%, por mandato eletivo, aos servidores que o tenham



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

exercido. **Emenda parlamentar aditiva. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo.** Caso de proposta de emenda à Constituição. Irrelevância. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. **Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alíneas “a” e “c”, da CF,** aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a norma de Constituição do Estado-membro que, oriunda de emenda parlamentar, disponha sobre concessão de acréscimo de vantagem pecuniária a proventos de servidores públicos que hajam exercido mandato eletivo. (ADI 3295, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011, DJe de 05/08/2011)

E mesmo no que se refere a alterações sem caráter financeiro, a exigência se mantém:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.293, DE 20 DE JUNHO DE 1.990, DO ESTADO DO PARANÁ. ANISTIA. INTEGRANTES DO MAGISTÉRIO E DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARANÁ. PUNIÇÃO DECORRENTE DE INTERRUPTÃO DAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS. PARALISAÇÃO. PUNIÇÕES SEM EFEITOS DE 1º DE JANEIRO A 20 DE JUNHO DE 1.990. NÃOCUMPRIMENTO DO PRECEITO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 22, INCISO I; 25, CAPUT; 61, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. O ato normativo impugnado respeita a "anistia" administrativa. A lei paranaense extingue punições administrativas às quais foram submetidos servidores estaduais. 2. Lei estadual que concede "anistia" administrativa a servidores públicos estaduais que interromperam suas atividades --- paralisação da prestação de serviços públicos. 3. **A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que cabe ao Chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo referente a lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem assim disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. 4. Aplica-se aos Estados-membros o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil. Precedentes. 5. Inviável o projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo que disponha a propósito servidores públicos --- "anistia" administrativa, nesta hipótese --- implicando aumento de despesas para o Poder Executivo. 6. Ao Estado-membro não compete inovar na matéria de crimes de responsabilidade --- artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil. Matéria de competência da União. "São da competência legislativa da União a definição dos**



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento" [Súmula 722]. 7. Ação direta julgada procedente, por maioria, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 9.293/90 do Estado do Paraná. (ADI 341, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe 11/06/2010)

Essa razão, atinente ao vício de iniciativa, por si só, conduz à declaração de inconstitucionalidade formal da lei impugnada.

Interessante, ainda, trazer o julgamento da ADI 1197, de relatoria do e. decano Ministro Celso de Mello:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 122/94 DO ESTADO DE RONDÔNIA – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – LICENÇA PRÊMIO POR ASSIDUIDADE NÃO GOZADA EM VIRTUDE DE NECESSIDADE DO SERVIÇO – POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO EM PECÚNIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. **PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do 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 ato legislativo eventualmente editado.** Situação ocorrente na espécie, em que diploma legislativo estadual de iniciativa parlamentar autoriza a conversão em pecúnia da licença prêmio por assiduidade não gozada em razão de necessidade de serviço: concessão de vantagem que, além de interferir no regime jurídico dos servidores públicos locais, também importa em aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo 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 a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção 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, motivada pela superveniente



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

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.**

(ADI 1197, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 30-05-2017 PUBLIC 31-05-2017)

Evidencia-se, dessa forma, que esta e. Suprema Corte tem firme posicionamento acerca da inconstitucionalidade formal de norma de iniciativa parlamentar que verse sobre matéria que seja de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ressaltado, ainda, que nem mesmo a sanção da norma pela autoridade competente é capaz de sanar o vício.

No mesmo sentido é a inconstitucionalidade formal do art. 7º da LC nº 173/2020, uma vez que veda qualquer ato que aumente despesa com pessoal, impossibilitando a auto-gestão e autoadministração do Estado-membro, com relação aos seus servidores públicos. Por consequência, a criação de cargos, reajustes, pagamentos de vantagens, realização de promoção e progressão funcional dos servidores públicos, por exemplo, estariam vedados.

E, como demonstrado, tais atos são provenientes de leis de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, de modo que se constata o vício de iniciativa também em face do art. 7º, uma vez que legisla sobre matéria fora de sua competência constitucional.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Por fim, é de se salientar que a LC n° 173/2020 buscou regulamentar sobre regime jurídico de servidores não apenas no executivo, mas também dos demais Poderes e do Ministério Público, com aplicação a todos os entes federativos.

Não bastasse, memora-se que o art. 61 da CF/88 é de observância obrigatória pelos demais entes federativos, de modo que **não poderia uma lei complementar federal atingir a esfera jurídica estadual e municipal de forma direta e compulsória.**

Nesse sentido, é a lição do e. Ministro Gilmar Ferreira Mendes e do ilustre jurista Paulo Gustavo Gonet Branco²:

“Como no Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismos que favoreçam a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos. A repartição de competências entre as esferas do federalismo é o instrumento concebido para esse fim. (...) A União é o fruto da junção dos Estados entre si, é a aliança indissolúvel destes. É quem age em nome da Federação. **No plano legislativo, edita tanto leis nacionais – que alcançam todos os habitantes do território nacional e outras esferas da Federação – como leis federais – que incidem sobre os jurisdicionados da União, como os servidores federais e o aparelho administrativo da União”. (grifamos).**

Assim, apenas os Chefes de Executivo de cada ente federativo podem, em caráter privativo, elaborar projetos de lei que tenham por objeto regramento sobre criação e provimento de cargos, questões remuneratórias e regime jurídico de seus servidores.

² MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 857 e 861.



Destaca-se, aqui, que o art. 37, X, da CF/88 dispõe que “*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*”. (destacamos).

Ao considerar que os arts. 7º e 8º da LC nº 173/2020, de autoria de parlamentar, promovem alterações profundas para todo o funcionalismo público, **indubitável a caracterização de vício formal de iniciativa**, por violação aos arts. 61, §1º, II, ‘a’ e ‘c’; 51, IV; 52, XIII; 96, II, ‘b’; e 127, §2º, todos da CF/88, a tornar necessária a declaração de inconstitucionalidade destes dispositivos.

IV – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

IV.1 – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

A Constituição Federal, logo em seu art. 2º, dispôs que “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”. O princípio da separação dos Poderes é, portanto, um dos pilares da República brasileira, ante a necessidade de observância de independência, harmonia e equilíbrio entre tais Poderes.

Tal é a importância deste pilar, que foi constituído como cláusula pétrea, mais especificamente no art. 60, §4º, III, da CF/88, sendo vedada, assim, qualquer possibilidade de alteração que tenha por objetivo mitigar o princípio da separação dos Poderes.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

A partir desta compreensão, mesmo na remota hipótese de se ultrapassa a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, tem-se a configuração de vício material por ofensa ao referido princípio constitucional.

Veja-se que tanto o art. 8º, que regulamenta questão acerca do regime jurídico e remuneração de servidores públicos, quanto o art. 7º, que limita a autonomia de administração e gestão de seus recursos a todos os entes federativos e a todos os Poderes, transcende a competência do Poder Legislativo. Ao não observar esta limitação constitucional, é patente a violação ao art. 2º da CF/88. Este é o posicionamento deste e. Supremo Tribunal Federal:

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 PP00035 EMENT VOL-02107-01 PP-00198)

Dessa forma, tem-se que a Câmara dos Deputados só poderia editar norma para tratar de seus servidores (art. 51, IV, da CF/88), bem como o Senado Federal (art. 52, XIII, CF/88). Por consequência, ao ser aprovada lei de iniciativa parlamentar que invade a competência do Poder Judiciário e do



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Poder Executivo, configura-se a inconstitucionalidade material dos arts. 7º e 8º da LC nº 173/2020 por violação ao art. 2º da CF/88.

IV.2 – DA VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA FEDERATIVA

O art. 1º da CF/88 é claro ao afirmar que o Brasil é uma República Federativa. Nesse sentido, convém mencionar que o federalismo é uma forma de organização do Estado, caracterizada pela descentralização do Poder a partir da concessão de autonomia aos entes federados, os quais terão a prerrogativa de autogestão e autoadministração, bem como a de legislar nas matérias de suas respectivas competências.

O texto constitucional, em seu art. 18, consolidou que “*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*”.

Os dispositivos ora impugnados, como bem delineado, promoveram flagrante violação ao pacto federativo, tendo em vista que seus efeitos abrangem não apenas a União, mas também os Estados, Municípios e o Distrito Federal, de forma vinculante, mitigando-se a autonomia federativa destes entes.

Frise-se que não poderiam as normas objeto da presente ação promover a regulamentação geral acerca de matérias que deveriam obedecer às regras de iniciativa e às de competência de cada unidade federativa.

Inclusive, interessante mencionar que a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados publicou as notas



informativas de nº 18 e 19, ambas de 2020, salientando a possibilidade de questionamento sobre a competência para legislar sobre matérias que se inserem dentro da autonomia dos entes federativos. Senão vejamos.

Na Nota Informativa nº 18 e na Nota Informativa, mais especificamente nos tópicos 3.4 e 7, respectivamente, que tratam das vedações em despesas com pessoal dos entes federados, foi ressaltado o seguinte:

- **Poderá haver questionamentos quanto à possibilidade de a União legislar sobre matérias inerentes à competência legislativa e administrativa dos entes subnacionais, sem ofender a autonomia de tais entes.** A forma federativa adotada pela Constituição (art. 18) repartiu o poder entre União, Estados e Municípios, garantindo a unidade sem concentração absoluta de poder no ente central. A descentralização político administrativa, com a repartição de competências - legislativa, administrativa e tributária -, garante a autonomia dos entes. A autonomia vincula-se à repartição de competências e ao princípio federativo.
- Nesse sentido, **poderá ser questionada a possibilidade de norma infraconstitucional impor restrição ao exercício de competência legislativa e administrativa de outros entes.** De forma que a emenda constitucional é o instrumento mais indicado para determinar o congelamento da remuneração de todos os agentes públicos das esferas de governo atingidas pela calamidade reconhecida pelo CN.

Ou seja, o próprio Congresso Nacional já tinha ciência de que as alterações promovidas no sentido de trazer vedações e restrições aos entes federativos no tocante à política de pessoal poderia ser questionada, tendo em vista a violação da autonomia federativa destes.

Hialino, portanto, que os arts. 7º e 8º da LC nº 173/2020, ao disciplinarem matérias que se inserem na competência constitucional dos



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Estados, Municípios e do Distrito Federal, violaram materialmente o texto constitucional. Isto porque **as vedações contidas nos referidos dispositivos extrapolam o caráter geral previsto no art. 24 da Constituição, tendo por efeito imediato a suspensão automática de todas as normas estaduais, municipais e distritais que disciplinem os regimes jurídicos, remunerações, planos de carreira, de seus respectivos servidores públicos.**

Em resumo, durante o período compreendido entre a vigência da norma e o dia 31/12/2021, tem-se que a LC nº 173/2020 suspende todas as normas que tratem da matéria em todos os entes federativos, para todas as carreiras, de todos os Poderes da República.

A situação jurídica instaurada pelos dispositivos ora impugnados é inconstitucional, porquanto desvirtua o pacto federativo, a partir do ferimento das competências constitucionais. Nesse sentido, cita-se recente decisão deste e. STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 280 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. OBRIGAÇÃO DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS RELACIONADAS A EDUCAÇÃO, SAÚDE E TRANSPORTE. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EDITAR LEI COMPLEMENTAR FIXANDO NORMAS PARA COOPERAÇÃO ENTRE ENTES FEDERATIVOS. INEXISTÊNCIA. 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) (destacamos).

Dessa forma, a lei complementar federal não poderia trazer obrigações e vedações aos Estados e ao Distrito Federal e, por consequência, mitigar a autonomia destes para tratar acerca do regime jurídico único dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, sobre a remuneração destes, a criação e provimento de novos cargos e, por fim, a vedação de contagem de tempo de serviços destes servidores para fins de promoção, progressão, anuênios, triênios, licença prêmio, dentre outros.

Importante consignar que neste período de crise pandêmica, o exercício das atribuições constitucionalmente designadas, com exclusividade, aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, por força do art. 132 da CF/88, não foram suspensas. Ao contrário, houve considerável aumento de atividades, por se tratar de atividade essencial, na defesa dos interesses do Estado, principalmente em momento de grave crise sanitária.

Assim, seja por meio de trabalhos consultivos, seja pelas ações judiciais em que as PGEs representam os seus respectivos Estados e o DF, tem-se que os Procuradores têm atuado para auxiliar, de forma efetiva e eficaz, nas políticas de enfrentamento ao COVID-19.



Não se mostra minimamente admissível a mitigação da autonomia dos Estados e do DF para tratar do regime jurídico desses servidores, vedando qualquer reajuste, vantagens, gratificações, indenizações ou benefícios de qualquer natureza. E mais, a proibição de contagem do tempo de serviço, frise-se: efetivamente prestado, para fins de promoção, progressão, pagamento de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio.

Logo, urge a declaração de inconstitucionalidade material dos arts. 7º e 8º da LC nº 173/2020 pela nítida violação aos arts. 1º e 18 da CF/88 ao suprimir a autonomia dos entes federativos e promover a suspensão das legislações estaduais e distritais, em especial as que versam sobre os servidores Procuradores dos Estados e do Distrito Federal até o dia 31/12/2021.

IV.3 – DA VIOLAÇÃO À IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA E AO DIREITO ADQUIRIDO

Por derradeiro, denuncia-se a existência de incompatibilidade material dos dispositivos aqui questionados com as garantias constitucionais de irredutibilidade remuneratória dos servidores públicos e do direito adquirido.

O art. 7º da LC nº 173/2020 fixa como nulo qualquer ato que promova aumento de despesa de pessoal e não atenda aos requisitos dispostos nos seus incisos. Já o art. 8º proíbe que os entes federados concedam qualquer vantagem, aumento, reajuste, readequação de remuneração, criação de auxílios e benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório.



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

Quando lidos conjuntamente, constata-se que até 31/12/2021 todos os entes federativos estão proibidos de qualquer ato relacionado à política de pessoal que importe em aumento de despesa, mesmo que sejam fundados em direito adquirido.

Sobre tal ponto, é de se memorar que o art. 37, X, da CF/88 dispõe que *“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”*.

Aqui, interessante mencionar que este e. Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE 565.089, afetado pela sistemática de repercussão geral (Tema 19), veio a fixar a tese segundo a qual *“O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso 10 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”*.

No voto vencedor, o e. Ministro Roberto Barroso destacou que *“o Poder Executivo tem o dever, ou de enviar uma mensagem com o aumento, ou de enviar uma mensagem com a justificativa e a demonstração das razões pelas quais não é possível conferir a revisão, porque eu admito que, em muitas situações, não seja possível efetivamente a concessão dessa revisão. Em outras, sendo possível, se o Executivo fizer a opção política de, ainda assim, não dar revisão, ele tem que assumir o ônus político de não o fazer”*.



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Ao editar os arts. 7º e 8º da LC nº 173, houve a supressão do direito de revisão geral anual, o que impõe perda remuneratória em face da inflação, tendo inclusive mitigado o dever de justificativa do Poder Executivo acerca da temática. Há, dessa maneira, a imposição de ausência de revisão da remuneração de todos os servidores públicos, em todos os entes federativos e em todos os Poderes.

Nesse sentido, entende-se que há a caracterização de violação da norma constitucional insculpida no art. 37, X, da CF/88, uma vez que, de forma genérica, nega o direito de revisão geral anual a todos os servidores públicos do país, sem que fossem feitos estudos orçamentários e analisada a situação específica de cada ente federativo. Por decorrência lógica, ante a falta de fundamentação específica, entende-se que as normas impugnadas violam o Tema 19 de repercussão geral.

Não bastasse, ao proibir a contagem de tempo de serviço durante o período de 27/05/2020 a 31/12/2021 para fins de promoção e progressão na carreira, o art. 8º da LC nº 173/2020 interfere na estruturação da carreira, aqui em especial a dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, situação que também representa violação à irredutibilidade salarial (art. 37, XV, CF/88).

Isto porque estes servidores não tiveram suas atividades suspensas durante a crise do COVID-19, de modo que a anulação da contagem do tempo de serviço efetivamente prestado, pode acarretar em prejuízos remuneratórios em decorrência do atraso inconstitucional de movimentações na carreira.



Ainda neste ponto, observa-se que há a inobservância do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF/88), tendo em vista que o serviço foi prestado durante o período que se quer proibir a contagem para os fins legais, de modo a retirar, também de forma inconstitucional, direitos já inseridos no patrimônio jurídico dos servidores.

E, Excelências, não há que se falar em aplicação do Tema 24 de repercussão geral no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico. Afinal, o que se questiona é o fato de **as normas impugnadas promoverem a supressão de direito legalmente previsto**, de modo que **não se está diante de alteração do regime jurídico, mas de sua inconstitucional suspensão.**

Compete salientar que a irredutibilidade é flagrante quando se constata que o congelamento da remuneração dos servidores, impedindo-se a realização de qualquer reajuste, em momento de grave crise sanitária e com a desvalorização brutal da moeda brasileira. Nesse sentido, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal traz a excepcionalidade no tocante ao reajuste geral anual:

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.

(...)



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

§ 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;

Hialino, dessa maneira, que ao vetar a realização de revisão de remuneração, bem como de qualquer reajuste ou benefícios, desde que cumpridos os requisitos da LRF, configura violação à garantia constitucional de irredutibilidade remuneratória e da manutenção do valor real dos salários.

Pelas razões expostas, a declaração de inconstitucionalidade material dos arts. 7º e 8º da LC nº 173/2020 é medida que se impõe diante da violação a preceitos fundamentais da irredutibilidade de remuneração e do direito adquirido dos servidores, em especial os associados da ora requerente.

V – DA TUTELA DE URGÊNCIA

O deferimento do pedido de concessão de tutela de urgência em caráter liminar pressupõe a demonstração, pelo Requerente, da plausibilidade jurídica do pedido formulado na ADI (*fumu boni juris*) e do fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*).



CEZAR BRITTO

ADVOGADOS ASSOCIADOS

No que tange à plausibilidade jurídica da alegação de inconstitucionalidade material e formal dos dispositivos impugnados, tem-se que esta resta devidamente demonstrada pelos fundamentos expostos na presente peça.

Em resumo, numa simples leitura dos dispositivos impugnados, pode se observar a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, §1º, II, 'a' e 'c'; art. 96, II, 'b'; art. 127, §2º, todos da CF/88). Já no plano material, há violação ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF/88), à autonomia federativa (arts. 1º e 18 da CF/88), à irredutibilidade remuneratória (art. 37, X, XV, CF/88) e ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI).

O *periculum in mora* é evidente, uma vez que a LC nº 173/2020 entrou em vigência e passou a produzir seus efeitos no dia de sua publicação, ou seja, em 27/05/2020. Desde tal data, os entes federativos encontram sua autonomia mitigada por força de norma flagrantemente inconstitucional; e os servidores públicos, dando-se ênfase aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, estão com a suspensão de todos os seus direitos de índole remuneratória, evidenciando o prejuízo e o risco de dano de difícil ou impossível reparação.

Evidenciada a configuração dos requisitos essenciais para a concessão da liminar pleiteada, a requerente pugna para que seja determinada a suspensão das normas impugnadas (arts. 7º e 8º da LC nº 173/2020), no sentido de que seja retomada a anterior redação da Lei de Responsabilidade Fiscal.



VI – DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer:

- a) A concessão da tutela de urgência de caráter liminar, a fim de que sejam suspensos os efeitos dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020 até o julgamento definitivo desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, com fundamento na alínea “p” do inciso I do art. 102 da CF/88, e do §3º do art. 10 da Lei nº 9.868/99;
- b) A notificação das autoridades responsáveis pela edição da norma objeto da presente ação para que prestem as devidas informações, observados os prazos legais;
- c) A citação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União e a intimação do Exma. Sra. Procuradora-Geral da República para que apresentem manifestação, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.868/99 e do §1º do art. 103 da CF/88;
- d) No mérito, o julgamento de procedência da presente ação, a fim de que seja declarada a **inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa**, dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020;
- e) Ainda no mérito, que seja julgada procedente a ação, no sentido de declarar a **inconstitucionalidade material dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, ante a violação aos princípios constitucionais da separação dos Poderes, da autonomia federativa, da irredutibilidade remuneratória e do direito adquirido.**



CEZAR BRITTO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Oportunamente, requer-se que todas as intimações sejam feitas, com exclusividade, em nome do advogado **RAIMUNDO CEZAR BRITO ARAGÃO, OAB/DF 32.147**, sob pena de nulidade.

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

Termos em que, pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 31 de julho de 2020.

CEZAR BRITTO
OAB/DF 32.147

PAULO FREIRE
OAB/DF 50.755

YASMIM YOGO
OAB/DF 44.864