

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA, entidade de classe de âmbito nacional, sociedade civil sem fins lucrativos inscrita no CNPJ sob o nº 28.806.963/0001-04, com sede no SCN, Quadra 05, Bloco A, Sala nº 702, Brasília Shopping and Towers – Asa Norte, Brasília/DF, CEP nº 70.715-900, neste ato representada pelo seu presidente RAFAEL DE SÁ SAMPAIO (termo de posse e ata da assembleia geral eleitoral anexos), vem, respeitosamente, por meio de seus advogados com procuração anexa, com fulcro no art. 102, inciso I, alínea “a”, art. 103, inciso IX, ambos da Constituição Federal, e art. 2º, inciso IX, da Lei nº 9.868/99, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

em face da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, em razão de incidirem em ofensas aos artigos 5º, *caput* e inciso XXXVI; 37, incisos X e XV; 61, §1º, inciso II, alíneas “a” e “c”; 96, inciso II, alínea “b”; 127, §2º; todos da Constituição Federal, é o que passa a pôr em evidência, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir.

1. DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Este eg. Supremo Tribunal Federal é possuidor de uma jurisprudência sistemática que elenca os requisitos a serem preenchidos, a título de configuração de legitimidade ativa, pelas **entidades representativas de classe** que visam o ajuizamento de ações de controle de constitucionalidade concentrado. Essa jurisprudência é muito bem retratada no seguinte julgado de relatoria do Min. Edson Fachin:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 10 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2012, DE MINAS GERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES DE CLASSE. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 42, §§ 1º E 2º, E 142, § 3º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS. ARTIGO 22, XXI E XXIII.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece os seguintes requisitos a serem atendidos pelas entidades de classe no ajuizamento de ação de controle concentrado: a) abrangência nacional; b) delimitação subjetiva da associação; c) pertinência temática; e d) compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado. Requisitos atendidos pelas associações postulantes. Legitimidade ativa reconhecida. (...).¹

Dessa forma, demonstra-se os motivos pelos quais os requisitos elencados acima estão, um a um, preenchidos em relação à Associação Nacional dos Delegados da Polícia Judiciária que permitem o ajuizamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

1.1 DA ABRANGÊNCIA NACIONAL

Quanto ao âmbito nacional, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária – ADPJ, fundada em 23 de agosto de 2017, é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, e constitui entidade de classe de âmbito nacional, congregando delegados de polícia das Polícias Cíveis e Federal, para a defesa de suas prerrogativas, direitos, interesses e livre exercício do cargo.

A ADPJ conta com mais de 7.000 (sete mil) associados, domiciliados em 15 (quinze) unidades diferentes da nossa federação.

Com profundo respeito a todos os delegados que se dedicaram à defesa das instituições de Polícia Judiciária e ao cargo de delegado de polícia, a ADPJ propõe a busca pela ressignificação da instituição diante da dramática crise de segurança pública e social enfrentada em nosso país. Com efeito, a evolução social, e a consequente necessidade de renovação da polícia judiciária, impõe a existência de um moderno canal de interlocução entre os delegados de polícia, visando com isso a construção de uma visão crítica sob a perspectiva do DELEGADO DE POLÍCIA, primeiro guardião da Constituição e dos direitos fundamentais dos cidadãos no processo de persecução penal.

Assim, tal presença maciça dos associados por mais de 15 (quinze) Estados atende a exigência de associados em ao menos 09 (nove) Estados, conforme entendimento estabelecido na ADIN nº 79 (rel. Min. Celso de Mello).

1.2 DA DELIMITAÇÃO SUBJETIVA DA ASSOCIAÇÃO

¹ 1 ADI 4912, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-106 DIVULG 23-05-2016 PUBLIC 24-05-2016.

A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária – ADPJ é entidade que se enquadra no requisito disposto pelo art. 103, IX, da CF/88, pois possui, dentre suas finalidades, a de substituir e/ou representar certa categoria delimitada, qual seja, de Delegados de Polícia Judiciária, perante as autoridades judiciárias e administrativas, os interesses individuais e coletivos da categoria.

Assim prevê o estatuto social da entidade de classe:

“Art. 3º. São objetivos e finalidades institucionais da ADPJ:

I – representar e promover, por todos os meios, em âmbito nacional e internacional, a defesa das prerrogativas, dos direitos e interesses dos Delegados de Polícia, velando pela harmonia e integração da Polícia Judiciária Brasileira; (...)

VI– defender os regimes próprios e peculiares, nos moldes da Constituição e da legislação infraconstitucional, para as Carreiras de Delegados de Polícia; (...)

XII – defender o Estado democrático de direito, preservando os direitos e as garantias individuais e coletivas. (...)

XIV - defender os interesses, prerrogativas e atribuições dos Delegados de Polícia de carreira e das Polícias Cíveis e Federal, nas esferas judicial e extrajudicial, em todas instâncias decisórias, inclusive promover ações visando o controle de constitucionalidade;

XV - defender os interesses e prerrogativas constitucionais e legais perante o Congresso Nacional, em suas duas Casas, e nos Poderes Legislativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no Poder Executivo e demais esferas de poder; (...)

XVIII– promover todas as medidas, de quaisquer naturezas, desde que não vedadas pela lei, em defesa dos interesses de seus associados.”

Dessa forma, a entidade de classe se mostra delimitada, uma vez que representa o conjunto de pessoas físicas que passam por situação comum.

1.3 DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA E DA COMPATIBILIDADE ENTRE A ABRANGÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO E O ATO IMPUGNADO

Tem-se como objetivo desta ação a declaração de inconstitucionalidade do artigo 7º e do artigo 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Tal Lei instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), bem como retificou a Lei de Responsabilidade Fiscal e trouxe medidas que visam conter a pandemia do Novo Coronavírus, incluindo a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios; a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto a instituições financeiras e instituições multilaterais de crédito; a entrega de recursos da União para os estados, Distrito Federal e municípios com o objetivo de financiar ações de enfrentamento à Covid-19.

Contudo, a Lei Complementar nº 173/2020 trouxe condicionantes em relação à gestão financeira dos entes federados e seus respectivos poderes, proibindo a concessão de aumentos e reajustes para servidores públicos, além de determinar o congelamento da contagem do tempo de serviço para fins de adicionais por tempo, até 31 de dezembro de 2021.

Referida vedação causa impacto direto aos servidores representados pela entidade de classe Autora, uma vez que esses servidores irão suportar a falta do justo pagamento e manutenção do seu poder aquisitivo frente ao impacto da pandemia do Covid-19 em contraprestação ao regular exercício de suas atividades.

Logo, infere-se que a ADPJ tem a necessária pertinência temática para propor a presente ação, tendo em vista se tratar de associação representativa de categoria que será diretamente atingida pelos dispositivos, aqui defendidos como inconstitucionais. A finalidade da ADPJ, descrita no tópico acima, não deixa dúvidas de sua legitimidade para o caso.

Desta feita, serve a presente para apontar os vícios de constitucionalidade que maculam tal diploma normativo, e por se tratar de ação direta de inconstitucionalidade, deve-se observar o regramento da Lei nº 9.868/1999, em especial seu art. 3º, que determina a indicação do dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações. Com isso, vem indicar os dispositivos ora 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 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.”
[...]

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).”

Conforme será demonstrado nos tópicos abaixo os arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, padecem de vícios formais e materiais, os quais acarretam em sua inconstitucionalidade, vejamos tais vícios:

I) Formal: a Lei Complementar nº 173/2020 contém vício de iniciativa por ser de autoria de parlamentar, violando as prerrogativas dos chefes dos Poderes ou Órgãos para a iniciativa das leis que dispõem sobre regime jurídico de seus servidores públicos (art. 61, §1º, II, a e c; art. 96, II; art. 127, §2º, todos da CRFB/88);

II) Material: por ofensa aos postulados constitucionais da separação dos poderes (arts. 1º e 2º, da CRFB/88) e à autonomia federativa (art. 18 da CRFB/88); a extrapolação de competência regulamentadora (art. 169 da CRFB/88); bem como a violação à regra da irredutibilidade remuneratória dos servidores públicos (art. 37, XV, da CRFB/88), à garantia na manutenção do valor e poder de compra (art. 37, X, da CRFB) e ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CRFB).

Logo, deve-se declarar a inconstitucionalidade dos atos normativos impugnados, pelas razões abaixo expostas.

2. DO CABIMENTO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI COMPLEMENTAR

Os dispositivos cuja a inconstitucionalidade se pleiteia, arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, padece de vício formal e material, acarretando na distribuição desta ação direta de inconstitucionalidade, a qual é de competência do STF processar e julgar, nos moldes do art 102, I, “a” da CF:

“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;”

Dessa forma, por se tratar de normativo federal primário, que inova no mundo materialmente vinculado a outra norma, cabível a discussão de sua constitucionalidade pela via eleita.

3. **DO DIREITO**

3.1 **DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

Primeiramente, há de se ressaltar o nítido vício de iniciativa dos referidos atos normativos, quais sejam os arts. 7º e 8º da Lei Complementar 173/2020, uma vez que **a referida norma versa sobre o regime jurídico de servidores públicos de TODOS OS PODERES DA REPÚBLICA**. Contudo, a sua origem vem do Projeto de Lei Complementar nº 39/2020, de autoria do Senador Antônio Anastásia (PSD/MG).

Dito isto, deve-se fazer um breve adendo acerca do trâmite legislativo das leis complementares, as quais seguem os mesmos procedimentos das leis ordinárias, inclusive quanto aos órgãos legitimados para a sua iniciativa. Contudo, tem-se como diferença o quórum mais elevado e na hipótese de incidência, que tem de estar definida previamente na Constituição.

A iniciativa de lei ordinária pode decorrer de qualquer senador ou deputado federal; por comissão em funcionamento no Congresso Nacional; pelo Presidente da República; pelo procurador-geral da República; e pelos Tribunais Superiores, nos moldes do art. 61, da Constituição Federal, com exceção de matérias específicas, as quais só podem ter iniciativas agentes específicos dispostos em lei. **Se essa iniciativa privada não for obedecida, ocorrerá nítida inconstitucionalidade formal**, observando-se como regra geral o princípio da separação dos poderes, nos moldes do art. 2º, da CF, vejamos:

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

Os atos normativos impugnados, por sua vez, versam sobre o regime jurídico de servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Logo, regulamenta matéria cuja iniciativa é privada a agentes específicos**, vejamos os artigos 61, §1º, alíneas “a” e “c”; 96, inciso II, 127, §2º, da Constituição Federal, *in verbis*:

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;**

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 juízes que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;**

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

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

Assim, observa-se de forma cristalina a inconstitucionalidade forma dos atos normativos ora impugnados, uma vez que houve desrespeito às iniciativas privativas, as quais se encontram asseguradas no texto constitucional. **A iniciativa do**

projeto de Lei Complementar foi feita por agente diverso do que exige a lei. Tal vício formal enseja na destituição da eficácia jurídica da norma, sendo esta a jurisprudência pacífica do STJ, vejamos:

ACÇÃO 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[...]

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.

Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à

exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE – O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina. **RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “ultra vires” do Poder Legislativo, que não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.**²

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.203/2010 DO ESTADO DE ALAGOAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE LICENÇA PARA OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS EM RAZÃO DO DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE

² ADI 2364, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019.

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.³

Assim, as leis referentes aos regimes jurídicos dos servidores públicos são de iniciativa privativa do poder Executivo, devendo ser de repetição obrigatória nas Constituições estaduais e leis orgânicas, delineando-se, dessa forma, a separação dos três poderes. **Contudo, a Lei Complementar nº 173/2020 realizou, em seu art. 7º e 8º, mudanças profundas no regime jurídico de todos os servidores, em todos os entes federados e em todos os poderes, tendo como iniciativa um senador, quando deveria ser prerrogativa do Chefe do Poder Executivo.**

³ ADI 4648, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019.

Tem-se de forma cristalina que os arts. 7º e 8º versam sobre modificações tanto na estrutura da carreira quanto na contagem de tempo de serviço dos servidores, porém essa iniciativa é reservada a agentes específicos, tal fato foi totalmente ignorado pela Lei Complementar nº 173/2020, a qual violou a iniciativa específica de gestão dos servidores de todos os poderes de todos os entes da federação, devendo-se declarar o vício de iniciativa.

3.2 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

a) DO DIREITO ADQUIRIDO C/C PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Conforme se observa no art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, há o impedimento expresso do aumento com despesas de pessoal, salvo raríssimas exceções, como a exceção que admite a possibilidade de vantagens pecuniárias aos profissionais que estão na “linha de frente” do enfrentamento à pandemia, quais sejam os profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública, conforme se observa no § 5º do art. 8º da Lei Complementar, *in verbis*:

“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:

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;

§ 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.”

Ora, é notório os profissionais de saúde e assistência social se encontram na “linha de frente” do enfrentamento à pandemia, colocando suas vidas em risco para salvar o máximo de pessoas possíveis nesse momento crítico vivido.

Contudo, a norma ignora dezenas de outros profissionais que da mesma forma estão arriscando sua vida diariamente para preservar vidas, manter a ordem e segurança da população brasileira, tais como os policiais e delegados, dentre outras.

Percebe-se de forma nítida a violação ao princípio constitucional da isonomia, uma vez que os profissionais de segurança que atuam junto a população correm os mesmos dos profissionais de saúde, em verdade em alguns casos correm mais riscos, pois não há o risco apenas de infecção pelo vírus (Covid-19), como há os riscos inerentes da profissão, a qual infelizmente tem altos índices de lesões corporais e homicídios, diferentemente das demais profissões.

Logo, é latente a violação ao princípio da isonomia, uma vez que uma pequena parcela de profissionais é beneficiada, enquanto outros que se encontram na mesma situação, ou até mesmo em situações piores, não têm os mesmos direitos.

Com isso, deve essa Suprema Corte declarar a inconstitucionalidade dos atos normativos ora impugnados por ferirem diretamente o princípio constitucional da isonomia.

Assim, deve-se ressaltar que além da violação ao princípio da isonomia, **também se tem violado no presente caso o direito adquirido, pois o que existe é uma verdadeira coibição do usufruto de um direito legalmente previsto.**

Quando os servidores públicos ingressam na carreira, carreira esta que é regida por legislação e cumprindo os requisitos para que dela façam uso, os servidores têm legítima expectativa de ver cumpridas as normas existentes.

Observa-se que os atos normativos impugnados violam diversas garantias constitucionalmente previstas, por um esforço desesperado de flexibilização do orçamento dos entes federados em decorrência da pandemia, o que não justifica a violação aos princípios constitucionais da isonomia e do direito adquirido, devendo ser declarada a inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar 173/2020.

Por fim, vale destacar que esse posicionamento não parece minimamente coerente com os princípios que norteiam o estado de exceção deflagrado com a decretação do estado de calamidade em face da pandemia, que se caracteriza justamente pelo afrouxamento dos limites de gasto e das regras para contratações do Estado. Afinal, para enfrentar uma situação extraordinária são necessárias medidas céleres e excepcionais.

Conforme amplamente veiculado na imprensa internacional, o alto grau de contaminação de servidores públicos durante o combate da pandemia, especialmente das áreas de saúde e **segurança**, fez com que os governantes de todo o mundo tomassem medidas excepcionais, conforme as necessidades locais, para manter esses serviços funcionando.

A Itália contratou médicos cubanos; a Inglaterra, mesmo diante de um quadro de xenofobia, abriu as fronteiras para imigração de profissionais de saúde; em Nova Iorque, o quadro de policiais colapsou ao chegar a 18% de contaminação.

Desse modo, o combate a pandemia exigiu a habilitação extraordinária de profissionais visando a manutenção dos serviços essenciais, sendo essa medida tão necessária como a compra emergencial de respiradores, máscaras ou álcool em gel.

De outro lado, o cenário atual fez despertar a opinião pública sobre a importância desses serviços e a necessidade de mantê-los hígidos. Houve uma quebra de paradigma, no qual indivíduos abastados, acostumados a resolverem suas demandas por meio da contratação de serviços privados, se viram democraticamente obrigados a compartilhar a estrutura do Estado no combate à pandemia. Pela primeira vez vimos a sociedade elevar servidores públicos anônimos à condição de heróis.

Afinal, é assustador pensar que a contaminação pelo coronavírus, no pico da pandemia, pode significar o falecimento sem atendimento por falta de leito de UTI. Imaginemos agora ficar sem segurança pública, energia elétrica, água, serviço de limpeza, etc, durante a pandemia. É inegável que seria um caos e é necessário que o Estado disponha de meios para evitar que isso ocorra. Todavia, as referidas medidas propostas podem ser o símbolo do início do processo de degeneração desses serviços.

Em um cenário hipotético, não podemos descartar a necessidade de contratações extraordinárias no Brasil, como aconteceu em outras nações. São previsíveis, ainda, jornadas e serviços extraordinários, criação de benefícios para tratamento de saúde dos profissionais altamente expostos à contaminação, etc.

Nesse sentido, o congelamento generalizado de contratações, reajustamento e criação de benefício de qualquer natureza para servidores públicos, em todo o Brasil e sem observar as necessidade específicas de cada região, em um período de calamidade pública, **retira dos governantes a flexibilidade necessária para enfrentarem a crise de acordo com as demandas locais, o que vai de encontro com a própria natureza da medida.**

Para vencer essa guerra é preciso eleger o verdadeiro inimigo e este definitivamente não é o serviço ou servidor público que, ao fim e ao cabo, é a linha de frente no combate à pandemia.

Assim, deve se dar a importância devida aos servidores, de modo geral, que estão enfrentando de frente a pandemia, especialmente aos servidores públicos da área de segurança, categoria defendida pelo Autor.

**b) DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS C/C
MANUTENÇÃO DO PODER DE COMPRA**

Além da violação aos princípios da isonomia e do direito adquirido, deve-se ressaltar a violação direta ao art. 37, X e XV da Constituição Federal, uma vez que o art. 8º da referida Lei Complementar, veda expressamente qualquer tipo de aumento aos servidores de todos os entes federativos, até o dia 31 de dezembro de 2021. Da mesma forma, veda a criação e majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de natureza indenizatória.

A violação ao inciso X, do art. 37, da CF, é cristalino, pois conforme supracitado no tópico da inconstitucionalidade formal, não foi observado pela norma impugnada a iniciativa privativa em cada caso, muito pelo contrário, tem-se uma lei de iniciativa do poder legislativo, a qual atinge **TODOS OS ENTES DA FEDERAÇÃO**, vejamos:

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:

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;

Ademais, o dispositivo assegura revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices. Tal normativo foi criado visando impedir que os servidores se vissem prejudicados diante dos danos da inflação. Por isso, criar óbice à revisão anual dos vencimentos dos servidores, confira violação expressa à norma do art. 37, X, da CF/88.

Por outro lado, o inciso XV, do art. 37, da CF, também é violado de forma latente, uma vez que a referida norma proíbe a redução dos subsídios e vencimentos dos servidores públicos, vejamos:

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Logo há previsão constitucional da irredutibilidade dos subsídios e vencimentos dos servidores públicos. Contudo, o art. 8º, da LC n. 173/2020 não observou tal previsão constitucional ao vetar qualquer tipo de reajuste ou adequação da remuneração dos servidores públicos.

Percebe-se que uma lei infraconstitucional tenta de forma direta afastar o direito de irredutibilidade dos vencidos dos servidores públicos, uma vez que com a ausência de adequação da remuneração não será possível a concessão de adicionais vinculados ao tempo de serviço, como anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos, os quais englobam a remuneração dos servidores.

Vale informar que este tema foi pautado recentemente pelo STF, no dia 24 de junho de 2020, oportunidade em que foi provida a ADI 2238, decidindo-se em síntese pela impossibilidade de flexibilizar o mandamento constitucional da irredutibilidade de salários para gerar alternativas menos onerosas ao Estado.

Inclusive, o plenário do STF se debruçou sobre a questão da irredutibilidade dos vencidos dos servidores públicos anteriormente, vejamos:

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. –

[...] A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA DE CARÁTER

JURÍDICO-SOCIAL INSTITUÍDA EM FAVOR DOS AGENTES PÚBLICOS. - A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o Poder Público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos. A cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos e proventos - que proíbe a diminuição daquilo que já se tem em função do que prevê o ordenamento positivo (RTJ 104/808) - incide sobre o que o servidor público, a título de estipêndio funcional, já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida. [...]⁴

Deve-se pontuar que a irredutibilidade de vencimentos não se trata somente da diminuição dos valores recebidos pelos servidores, conforme se observa na jurisprudência do STF é 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*, vejamos o precedente 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.

[...]

3. A violação da garantia da irredutibilidade de vencimentos pressupõe a redução direta dos estipêndios funcionais pela diminuição pura e simples do valor nominal do total da remuneração ou pelo decréscimo do valor do salário-hora, seja pela redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, seja pelo aumento da

⁴ ADI 2075 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2001, DJ 27-06-2003 PP-00031 EMENT VOL-021116-02 PP-00238.

jornada de trabalho sem a correspondente retribuição remuneratória. [...]

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.

[...]

7. Reafirmada a jurisprudência da Corte e fixadas as seguintes teses jurídicas: i) a ampliação de jornada de trabalho sem alteração da remuneração do servidor consiste em violação da regra constitucional da irredutibilidade de vencimentos; ii) no caso concreto, o § 1º do art. 1º do Decreto estadual nº 4.345, de 14 de fevereiro de 2005, do Estado do Paraná não se aplica aos servidores elencados em seu caput que, antes de sua edição, estavam legitimamente submetidos a carga horária semanal inferior a quarenta horas.⁵

Da mesma forma, percebe-se por consequência violação ao poder de compra dos servidores públicos, pois com a proibição de reajustes e adequações da remuneração a única variável que ensejará nos vencidos será a inflação, ou seja, a remuneração recebida hoje pelos servidores públicos não terá o mesmo poder de compra em 31 de dezembro de 2021, pelo contrário, a remuneração perderá gradativamente seu “valor real” ante a inflação.

Desta feita, deve-se declarar inconstitucional os arts. 7º e 8º da Lei Complementar 173/2020, ante a violação à irredutibilidade dos vencimentos e manutenção do poder de compra, bem como ao art. 37, X e XV da Constituição Federal.

c) DA VIOLAÇÃO À COISA JULGADA

A norma em referência afeta ainda o art. 5º, XXXVI, da CF/88, uma vez que limitam a incidência das suspensões ou proibições das prerrogativas dos servidores públicos às sentenças judiciais transitadas em julgado anteriores à decretação da calamidade pública.

Isso quer dizer que sentença transitada em julgado após a promulgação da LC nº 173/2020 ficarão sem efeito, o que afeta um dos pilares da Constituição Federal, qual seja, da coisa julgada. Senão vejamos o que dispõe o art. 5º, XXXVI, da CF/88:

⁵ ARE 660010, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-032 DIVULG 18-02-2015 PUBLIC 19-02-2015.

“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”

A coisa julgada não pode ter tempo limitado para ser exercida e cumprida, a qualquer tempo e momento ela deve ser implementada sob pena de se perpetuar em favor do ente pública uma violação a direito infraconstitucional ou constitucional.

Não se pode admitir que leis editadas pelo Poder Legislativo venha a liminar ou reduzir a autonomia do Poder Judiciário, no cumprimento de ordem emanada em coisa julgada.

Dessa forma, a segurança jurídica, a vedação ao retrocesso, o princípio da juridicidade e os demais princípios e garantias constitucionais devem atuar como verdadeiros vetores e limites para análise dos dispositivos da Lei Complementar do Projeto de Lei nº 39/2020.

d) DA VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO

A nossa Constituição, já no seu primeiro artigo, dispõe que **a nação brasileira é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal**, constituindo-se num Estado Democrático de Direitos e Garantias:

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

Adiante, dando os contornos da forma de nossa República Federativa, o constituinte estabelece, nos arts. 18 e seguintes, que os Entes Federados são autônomos entre si, possuindo competências próprias.

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

Desse modo, o supracitado dispositivo constitucional estabeleceu o princípio da autonomia dos Entes Federados, que se manifesta, segundo Tavares⁶, na capacidade de auto-organização – e, como decorrência direta desta, a capacidade de autolegislação –, de autogoverno e de autoadministração.

⁶ TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. p. 848.

Como é cediço, caracteriza o nosso sistema Federativo a ausência de hierarquia entre os Entes e o estabelecimento constitucional de competências próprias, que, por constituírem-se os próprios fundamentos do Estado, são imutáveis, não podendo ser legitimamente alteradas nem mesmo pelo poder constituinte derivado.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

.....

§ 4º **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**

I - a forma federativa de Estado;

.....

III - a separação dos Poderes;

Nesse cenário, cumpre esclarecer que é competência da União socorrer os Entes federados em face de calamidades públicas (arts. 21, XVIII, e 167, §3º, da CF/88), sendo certo que a Lei Complementar n.º 173/2020 foi elaborada no exercício desse poder-dever.

Art. 21. Compete à União:

.....

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as **calamidades públicas**, especialmente as secas e as inundações;

Art. 167. São vedados:

.....

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou **calamidade pública**, observado o disposto no art. 62.

Desse modo, não é mero favor da União o auxílio concedido aos Estados em face da pandemia de coronavírus, mas um dever, visto que reconhecido o interesse público, o exercício da autorização normativa se torna cogente.

Com efeito, se é certo que o exercício desse poder-dever permite à União impor condições fiscais aos Entes socorridos, essa faculdade, contudo, não pode servir de fundamento a negação do próprio auxílio ou à limitação ao exercício de competências materiais próprias dos Estados.

Portanto, **é compreensível que as condições impostas estabeleçam restrições ao exercício de poder discricionário dentro de um controle fiscal dos Entes socorridos, mas estará em flagrante testilha com o Pacto Federativo quando imponha limites à deveres legitimamente**

estabelecidos no exercício de suas competências constitucionais, como os decorrentes do regime jurídico dos servidores, **sem considerar a condição fiscal do Ente**.

O art. 163 da CF/88 confere à União competência para dispor sobre finanças públicas, dívida pública e fiscalização financeira da administração pública, que, no exercício dessa competência, elabora leis nacionais, aplicáveis a todos os Entes federados. Todavia, se a lei transborda esse escopo, naturalmente perde a natureza de norma fiscal e pode ganhar contorno de norma federal, aplicável somente à União.

Nessa senda, a Lei Complementar n.º 173/2020 ultrapassou os limites de competência constitucional da União ao estabelecer, em seu art. 8º, condições aos Estados e Municípios que implicam vedações ao desempenho de suas competências constitucionais e cumprimento de normas locais de **forma genérica, sem estabelecer qualquer liame com o interesse público no caso concreto e desconsiderando as especificidades e condição fiscal de cada Ente** no combate à calamidade.

Ao analisar o **art. 8º da LC n.º 173/2020**, podemos observar que a norma em questão **não tratou de matéria fiscal, visto que estabeleceu de forma genérica limites à competências dos Entes federados** no trato de contratações e regime jurídico dos seus servidores, por tempo determinado, **como condição ao auxílio para enfrentamento da calamidade, de forma dissociada de qualquer questão fiscal**.

Mais, no art. 8º, IX, a norma impugnada chega a exigir a suspensão dos efeitos de normas dos Entes federados que concedam vantagem em razão do tempo a servidores como condição ao auxílio ao enfrentamento da calamidade, de forma dissociada da condição fiscal do Ente, em flagrante ofensa do Pacto Federativo.

Tais características do dispositivo em questão (art. 8º), exigir como condição à prestação de auxílio, que, frise-se, é um dever constitucional da União, a limitações ao exercício de direito decorrente de regime jurídico posto e ao poder de autolegislação dos Entes federados sobre matéria que importe em gasto de servidores, afastada de qualquer consideração sobre sua situação fiscal, retira insofismavelmente a natureza fiscal da norma.

Essa confusão relativa à natureza da norma impugnada e seu alcance material, foi observada pelo próprio Poder Executivo ao vetar o §1º do art. 10, quando apresentou as seguintes razões:

“A propositura legislativa, ao dispor que ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020,

também para os estados, Distrito Federal, e municípios, cria obrigação aos entes federados, impondo-lhe atribuição de caráter cogente, em violação ao princípio do pacto federativo inscrito no caput do art. 1º da Constituição da República de 1988, bem como a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inscrita no art. 18 da Carta Magna.”

Como visto, o próprio Executivo reconheceu, ao arrazoar o veto desse dispositivo, que a matéria tratada na lei impugnada extrapola o regramento fiscal, afastando o seu caráter nacional em sua integridade e, por conseguinte, se tornando inaplicável, ao menos em parte, aos demais Entes federados.

Por tais razões, é imperioso se reconhecer a inconstitucionalidade do art. 8º da LC 173/2020, visto que impõe condições à concessão de auxílio para enfrentamento da pandemia de coronavírus, que é devido pela União, sem qualquer respaldo constitucional, especialmente considerando que essas condições estão dissociadas da condição fiscal dos Entes socorridos e afasta essa natureza do dispositivo impugnado.

e) **DA VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES**

Observando-se a Constituição Federal vigente, percebe-se que um dos artigos basilares para a sedimentação da república brasileira é a separação dos Poderes da União, qual seja o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, nos moldes do art. 2º da CF, *in verbis*:

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

Ademais, a separação dos poderes é cláusula pétrea, ou seja, trata-se de princípio constitucional inafastável, inclusive por emendas constitucionais, conforme determinado pelo legislador constituinte no art. 60, §4º, da CF, vejamos:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

III - a separação dos Poderes;

Assim, tem-se que a independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário não pode ser afastada por emenda constitucional, por óbvio não se pode afastar tal independência por Lei Complementar. Contudo, é exatamente

isso que o Poder Legislativo tenta fazer através da LC 173/2020, ao invadir a capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração dos poderes.

É importante ressaltar que mesmo sob o pretexto de auxiliar financeiramente os entes federados, sobretudo em razão da pandemia do Coronavírus, não é possível mitigar atribuições que são constitucionalmente previstas, como o poder de dispor sobre o regime jurídico de seus próprios servidores.

Os efeitos da Lei Complementar 173/2020 recaem sobre todos os servidores públicos do Brasil, incluindo os servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ou seja, uma lei infraconstitucional de iniciativa do Poder Legislativo invade de forma nítida a independência dos Poderes Executivo e Judiciário.

A violação à separação dos poderes é totalmente rechaçada pela jurisprudência da Supra Corte, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 11.452/2000, EDITADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – DIPLOMA LEGISLATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – MATÉRIA INERENTE À ORGANIZAÇÃO E À ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO ADMINISTRATIVO VINCULADO AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DIPLOMA LEGISLATIVO 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 organização e estruturação dos órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo estadual (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, seja dele, ou não, 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. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.⁷

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO LEGISLATIVO: INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, c. **INICIATIVA**

⁷ ADI 2442, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019.

**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.⁸

Ante ao exposto, deve-se concluir pela inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º Lei Complementar nº 173/2020, uma vez que não observado os limites materiais da separação dos poderes e do pacto federativo.

4. DOS PEDIDOS

Ante ao exposto, o Autor **REQUER:**

- a) o **CONHECIMENTO** da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, porquanto preenchidos seus pressupostos de admissibilidade;
- b) a notificação das autoridades responsáveis pelo dispositivo legal ora impugnado, para prestação de informações, nos termos do art. 6º, da Lei Federal n.º 9.868/99;
- c) decorrido o prazo para prestação de informações, que seja determinada a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, nos moldes do art. 8º, Lei Federal n.º 9.868/99;
- a) no mérito, o conhecimento e processamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, para julgar **TOTALMENTE PROCEDENTE** a ação, declarando-se a inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar 173/2020, seja pelo seu

⁸ ADI 2731, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 25-04-2003 PP-00035 EMENT VOL-02107-01 PP-00198.

vício formal, seja por seu vício material, em caráter vinculante, *erga omnes* com efeitos *ex tunc*;

- b) A juntada das provas documentais em anexo sem prejuízo das que eventualmente sejam necessárias ao decorrer do processo;
- c) que todas as publicações sejam feitas em nome do advogado **JULIANO COSTA COUTO, OAB/DF 13.802**, sob pena de nulidade, nos termos da lei.

Termos em que,
Pede deferimento.
Brasília, 24 de agosto de 2020.

JULIANO COSTA COUTO
OAB/DF 13.802

ANA CAROLINA DIAS MALTA
OAB/DF 42.875

DANILO DIAS LOURENÇO
OAB/DF 61.712