

## Parecer SINJUSC nº 36/2020

**Lei Complementar nº 173, de 27.05.2020. Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Arts. 7º e 8º. Inconstitucionalidades. Alteração de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como mitigação de direitos e garantias de servidores públicos até 31 de dezembro de 2021.**

**1.** Foi solicitado pela Diretoria do SINJUSC parecer acerca da (in)constitucionalidade da **Lei Complementar nº 173, de 27.05.2020**, que dispõe sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e, em seus arts. 7º e 8º, traz uma série de apodamentos a direitos e garantias dos servidores públicos até 31 de dezembro de 2021, além de alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como prevê renegociação da dívida dos Estados com a União no período.

**2.** Logo após a edição da referida Lei Complementar, esta foi alvo de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, propostas por diferentes partidos políticos e entidades de servidores públicos, todas questionando, em essência, o disposto nos arts. 7º e 8º da LC 173.

Assim a redação dos artigos questionados:

Art. 7º A [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 21.** É nulo de pleno direito:

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

"Art. 65. ....

[§ 1º](#) Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

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

a) contratação e aditamento de operações de crédito;

b) concessão de garantias;

c) contratação entre entes da Federação; e

d) recebimento de transferências voluntárias;

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

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

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

I - aplicar-se-á exclusivamente:

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 6º (VETADO).

**3.** As principais Ações Diretas de Inconstitucionalidade que tramitam no Supremo Tribunal Federal, questionando a constitucionalidade dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar 173/2020 podem ser sistematizadas no seguinte **quadro comparativo**, que contém, igualmente, os fundamentos jurídicos de cada uma delas, a saber:

Número da ADI	Proponente	Artigos atacados da LC 173/2020	Inconstitucionalidades Formais	Inconstitucionalidades Materiais
<b>6444</b>	COBRAPOL – Confederação Brasileira de Policiais Civis	Art. 8º	<b>a)</b> Vício de iniciativa (arts. 61, §1º, II, “a” e “c”; art. 96, II, e art. 127, CF);	<b>a)</b> Violação aos princípios da isonomia e direito adquirido (art. 5º, caput, e inciso XXXVI, CF); <b>b)</b> Violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos e congelamento (art. 37, incisos X e XV, CF); <b>c)</b> violação à coisa julgada (art. 5º, XXXV, CF); <b>d)</b> violação ao pacto federativo (arts. 1º e 18, CF);
<b>6447</b>	PT – Partido dos Trabalhadores	Arts. 7º e 8º	<b>a)</b> Necessidade de participação democrática (arts. 1º, par. único; 5º, VI, XV, e 14); <b>b)</b> Vício de iniciativa (arts. 51, IV, 52, XIII, 61, §1º, II, “a” e “c”; art. 96, II, e art. 127, §2º, CF);	<b>a)</b> Separação de poderes (arts. 1º e 2º, CF); <b>b)</b> Autonomia federativa (art. 18, CF); <b>c)</b> Extrapolação da competência regulamentadora (art. 169, CF); <b>d)</b> Violação ao princípio da irredutibilidade (art. 37, XV, CF); <b>e)</b> Violação à garantia da manutenção do valor e poder de compra dos vencimentos (art. 37, X, CF);



				f) Violação ao direito adquirido (art. 5º, XXVVI, CF);
6450	PDT – Partido Democrático Trabalhista	Arts. 7º e 8º	a) Vício de iniciativa (arts. 51, IV, 52, XIII, 61, §1º, II, “a” e “c”; art. 96, II, “b”, e art. 127, §2º, CF);	a) Violação ao princípio da separação de poderes (art. 2º, CF); b) Violação à autonomia federativa (art. 18, CF); c) Violação ao princípio da eficiência (art. 37, caput, CF); d) Violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, CF); e) Violação ao princípio da proporcionalidade (art. 37, caput, CF); f) Violação à manutenção do poder de compra dos vencimentos e proventos (art. 37, X, CF); g) Violação ao art. 169 da CF – orçamento público; h) Violação ao princípio que veda o retrocesso social;
6525	PODEMOS	Arts. 7º e 8º	a) Vício de iniciativa (arts. 61, §1º, II, “a” e “c”; art. 96, II, e art. 127, CF);	a) Violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos e congelamento (art. 37, incisos X e XV, CF); b) Violação ao pacto federativo e separação de poderes (arts. 2º e 18, CF);
6526	ANAPE – Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal	Arts. 7º e 8º	a) Vício de iniciativa (arts. 61, §1º, II, “a” e “c”);	a) Violação ao princípio da separação de poderes (arts. 1º e 2º, CF); b) Violação ao princípio da autonomia federativa (art. 18, CF); c) Violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, CF); d) Violação ao direito adquirido (art. 5º, XXVVI, CF);

4. Após indicar os fundamentos jurídicos de cada uma das principais Ações Diretas de Inconstitucionalidade que tramitam no C. STF, contra a redação dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar 173/2020, cumpre desenvolver, minimamente, aqueles que entendemos com maior propensão de serem acolhidos pelo STF.

#### 4.1 – A primeira inconstitucionalidade a destacar diz com o vício formal de iniciativa.

Com efeito, 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 outros aspectos, de matérias relacionadas ao **regime jurídico dos servidores públicos de todos os Entes Federados, bem como de todos os Poderes da República**, como se infere do art. 8º:

Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), **a União, os Estados, o Distrito Federal e os**



**Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:**

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

**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).

Todavia, na medida em que se originou em uma das casas do Congresso Nacional, por ser de autoria de parlamentar, fica evidente a violação aos arts. **arts. 61, §1º, II, “a” e “c”**; **art. 96, II, “b”**, e **art. 127, §2º, da CF**, valendo transcrever:

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

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

(...)

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

Como referido na ADI 6444, analisando o teor do art. 8º, da Lei Complementar nº 39/20, fica evidente que a vedação de concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de vencimentos, bem como impossibilidade de contagem do tempo de congelamento salarial como período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes (que aumentem a despesa com pessoal) trata-se, sem dúvida, de ingerência sobre a organização administrativa dos diferentes entes federativos e poderes, dispondo sobre a situação de servidores públicos, matéria reservada à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo.

Da mesma forma, à luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Executivo Estadual as leis e decretos que versem sobre organização administrativa e seu funcionamento. Assim, a Lei atacada usurpa, também, reserva de iniciativa dos Governadores de Estado e do Distrito Federal.

Logo, a inconstitucionalidade é manifesta, como reconhece a jurisprudência do C. STF:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PRECEITO NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE, ALÉM DE IMPLICAR AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA, TAMBÉM INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** PROVIMENTO DERIVADO ASCENSÃO E “ENQUADRAMENTO INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL OFENSA AO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA LEGAL IMPUGNADA (ART. 70 DA LEI Nº 6.161/2000) QUE, AO TORNAR SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO, FEZ INSTAURAR SITUAÇÃO FUNCIONAL INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO IMPOSSIBILIDADE OFENSA AOS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS DO CONCURSO PÚBLICO, DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS –



**O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v .g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.** Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. (ADI 2364, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019) (STF - ADI: 2364 AL - ALAGOAS 0004176-36.2000.1.00.0000, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 17/10/2018, Tribunal Pleno).

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 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)

**4.2 – Há inconstitucionalidade também, agora do ponto de vista material, no que tange à violação ao princípio da separação de poderes e autonomia administrativa (pacto federativo), previstos nos arts 1º, 2º e 18 da Constituição Federal.**

De fato, o art. 1º da Constituição Federal é claro ao afirmar que o Brasil é uma República Federativa:

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:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

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

Por sua vez, o art. 2º da CF88 prevê que a autonomia e separação dos Poderes:

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

Insiste-se: a característica fundamental em uma República Federativa é a descentralização de poder a partir da concessão de autonomia aos entes federados, os quais terão a prerrogativa de autogestão e autoadministração, bem como de legislar nas matérias de suas respectivas competências.

Por sua vez, o art. 18 da Constituição prevê 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*”.

Ora, os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, ora debatidos, promoveram flagrante violação ao pacto federativo, tendo em vista que seus efeitos alcançam não apenas a União, mas também os Estados, Municípios e o Distrito Federal, de forma vinculante, mitigando-se a autonomia federativa destes entes, o que é vedado pela Constituição, sendo que deveriam ter sido respeitadas as regras de iniciativa e de competência de cada ente federado.

Além disso, veja-se que tanto o art. 8º, que trata sobre 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 federados e a todos os Poderes, transcende a competência do Poder Legislativo.

Ao não observar esta limitação constitucional, é patente a violação aos arts. 1º, 2º e 18 da CF/88.

Na jurisprudência do 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)

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) (grifou-se).

Ora, a Câmara dos Deputados só poderia editar norma para tratar de seus servidores (art. 51, IV, da CF/88), bem como o Senado Federal

para os seus (art. 52, XIII, CF/88).

Nessa medida, a Lei Complementar 173/2020, por ser de autoria de parlamentar, invade a competência do Poder Judiciário e do Poder Executivo, sendo evidente a inconstitucionalidade material dos arts. 7º e 8º daquela.

**4.3 – Há inconstitucionalidade material também por violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos e proventos (art. 37, XV), bem como violação à garantia de manutenção do poder de compra dos mesmos vencimentos e proventos (art. 37, X), além de usurpação ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI).**

Com efeito, o art. 7º da LC nº 173/2020 estabelece 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.

Nessa medida, pela leitura de ambos os dispositivos, percebe-se que até 31.12.2021 todos os entes federados estão proibidos de qualquer ato relacionado à política de pessoal que importe em aumento de despesa, mesmo que tais atos estejam fundados no direito adquirido.

A previsão de tais dispositivos da LC 173/2020, não há dúvida, viola as disposições dos arts. 5º, XXXVI, 37, X e XV, da CF88, a saber:

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

(...)

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

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;

(...)

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;

Ao estabelecer, em seus incisos I a VI, que os servidores de todos os entes federados não poderão, até 31.12.2021, receber, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como vedar sejam criados ou majorados auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, o art. 8º afronta o **art. 37, XV**, da CF/88, que garante a irredutibilidade remuneratória aos servidores públicos, bem como o **art. 37, X**, que assegura a manutenção do poder de compra de vencimentos e proventos.

Ainda, o mesmo dispositivo de Lei, em seu inciso IX, passou a impedir que os servidores de toda a federação possam continuar a contar o tempo de efetivo exercício nos respectivos cargos, entre a data da aprovação da Lei Complementar nº 173/2020 e 31.12.2021, para fins de concessão de adicionais vinculados ao tempo de serviço, como anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes dependentes, em flagrante violação ao **art. 5º, XXXVI**, da CF/88.

5. Além do que já se expôs, há outras inconstitucionalidades que igualmente podem ser suscitadas, a exemplo do que se referiu na NT 35/2020 acerca da Resolução nº 14/2020 da Presidência do TJSC:

a) a LC 173/2020 fere **direitos fundamentais sociais**, como são o **direito à irredutibilidade do salário e a proteção do salário**, nos termos do **art. 7º, VI e X, da CF88**, bem como o correspondente **art. 37, XV, da CF88**, como já se viu;

b) além disso, pode ser invocado como argumento contra a LC 173/2020 o **princípio que veda o retrocesso social**<sup>1</sup>, princípio este que tem como base a dignidade da pessoa humana, a segurança jurídica e a máxima efetividade das normas constitucionais, sendo o Estado responsável pela prestação dos direitos sociais. O C. STF reconhece tal princípio, como se infere do julgado no **ARE 639.337**<sup>2</sup>, da relatoria do Min. CELSO DE MELLO, segundo o qual “o Estado,

<sup>1</sup> SILVA JUNIOR, Luiz Carlos da. [O princípio da vedação ao retrocesso social no ordenamento jurídico brasileiro. Uma análise pragmática. Revista Jus Navigandi](#), ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3651, 30 jun. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24832>. Acesso em: 16 fev. 2020.

<sup>2</sup> “[...]”

A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS.

- O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.
- A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à



*após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados<sup>3</sup>.”;*

**c) violação ao princípio da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana**, na medida em que o apodamento de garantias e direitos, mesmo que temporário, frustra a legítima expectativa dos servidores de permanecerem recebendo tais vantagens.

Florianópolis, 10 de outubro de 2020.

**Pedro Maurício Pita Machado**  
OAB RS 24.372 - SC 12.391<sup>A</sup> - DF 29.543

**Luciano Carvalho da Cunha**  
OAB RS 36.327 - SC 13.780<sup>A</sup>

**Fabrizio Costa Rizzon**  
OAB RS 47.867 - SC 19.111<sup>A</sup>

**Pita Machado Advogados**  
Assessoria Jurídica do SINJUSC

---

educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. [...] Em consequência desse princípio, **o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.**” (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125)