

EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ref.: ADI n. 6.450/DF

Matéria: *Amicus Curiae*.
Representatividade adequada do Postulante. Relevância jurídica do debate. Legitimação da tese a ser fixada por esse Supremo Tribunal Federal (STF).

FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO, FONACATE, associação integrada por entidades nacionais associativas e sindicais representativas de carreiras que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas do Estado nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e no âmbito do serviço público federal, estadual, distrital ou municipal, inscrito no CNPJ sob o n. 10.407.434/0001-64, com sede no SRTVN Quadra 702, Bloco P, Edifício Brasília Rádio Center, 1º andar, Ala B, Salas 1.029/1.031, CEP: 70.719-900, Asa Norte, Brasília/DF, titular do endereço eletrônico: fonacate@fonacate.org.br, devidamente constituído e autorizado por força de seu Estatuto Social para estar em juízo, vem, respeitosamente, por seus advogados, com fundamento no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, e nos arts. 138 e 983 do Código de Processo Civil, postular sua admissão como

AMICUS CURIAE

nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.450/DF, ajuizada pelo PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT para alegar a contrariedade dos art. 7º e 8º da Lei Complementar (LC) n. 173, de 27 de maio de 2020, à Constituição Federal, mediante os seguintes argumentos, que pugnam pela integral procedência dos pedidos formulados em controle concentrado de constitucionalidade.



I – INTRODUÇÃO

O fundamento da ação direta proposta pelo PDT pauta-se em inconstitucionalidades formal e material, por violação aos arts. 2º (princípio da *separação dos poderes*), 18 (princípio *federativo*), 37, incisos XV e X (*irredutibilidade de vencimentos*), 51, inciso IV, 52, inciso XIII; 61, § 1º, alíneas *a* e *c*, 73, 96, inciso II, alínea *b*; 127, §2º (*vício de iniciativa*) e 169, todos da Constituição Federal, perpetradas pelos arts. 7º e 8º da LC n. 173/2020.

Em sede cautelar, o PDT requer a suspensão imediata da eficácia da integralidade dos dispositivos impugnados da LC n. 173/2020, a fim de resguardar os direitos dos servidores públicos federais até decisão final do Supremo Tribunal Federal (STF).

A ADI foi ajuizada em 8 de junho de 2020 e distribuída ao Ministro ALEXANDRE DE MORAES, que decidiu imprimir-lhe, em 12 de junho de 2020, o rito abreviado do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, segundo o qual a medida cautelar será apreciada pelo Plenário, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

No dia 16 de junho de 2020, foram encaminhados ofícios com pedidos de informações à Presidência da República e às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que têm o prazo de até 10 (dez) dias úteis para apresentarem manifestação quanto aos pedidos formulados pelo PDT, que foram apresentadas em 25 de junho de 2020 (Senado Federal) e em 30 de junho de 2020 (Advocacia-Geral da União).

Feitas tais considerações preliminares, passa-se à demonstração do interesse do FONACATE para ingresso no feito como *amicus curiae*.

II – CABIMENTO DO INGRESSO DO FONACATE COMO *AMICUS CURIAE*

O FONACATE, fundado em 11 de dezembro de 2007, sediado na cidade de Brasília, Distrito Federal, é uma associação dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

O Fórum é integrado exclusivamente por entidades nacionais associativas e sindicais representativas de carreiras ou de categorias funcionais que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas do Estado nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e no âmbito do serviço público federal, estadual, distrital ou municipal.

Apesar de a intervenção de terceiros no processo de controle concentrado representar uma exceção, a Lei n. 9.868/1999 admite que, “considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá [o relator], por despacho irrecurável, admitir (...) a manifestação de outros órgãos ou entidades”.

Tal prerrogativa, que confere ampla legitimidade democrática ao controle normativo abstrato, está expressa também no art. 138 do Código de Processo Civil:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a *relevância da matéria*, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, *com representatividade adequada*, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

Como será exposto, a *relevância da matéria* trazida nos autos e a *representatividade adequada* do Postulante, ante suas qualidades subjetivas (representatividade) e objetivas (aptidão para aportar elementos de interesse ao aprofundamento do debate), esclarecem a conveniência do deferimento do presente pedido de intervenção do FONACATE como *amicus curiae*.

II.a – Relevância da matéria

A Ação Direta de Inconstitucionalidade em epígrafe, ao que interessa à manifestação do FONACATE, versa sobre a constitucionalidade de dispositivos da LC n. 173/2020, que “estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”, e dispõe, entre outras providências, sobre a limitação de despesa relativa ao funcionalismo público (art. 7º) e impinge verdadeiro *congelamento remuneratório* aos servidores públicos federais, distritais, estaduais e municipais.

A relevância da matéria extrai-se do próprio teor do despacho de 9 de junho de 2020 (evento 7 – Pje) – , que entendeu pela necessidade de submissão plenária da medida de urgência pleiteada:

Os arts. 7º e 8º, dispositivos especificamente impugnados pelo Partido Requerente, preveem mecanismos de limitação ao gastos, pelos Estados, com despesas de pessoal, além de alterar o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

O Partido Requerente alega, essencialmente, que o texto impugnado é formalmente inconstitucional, por violar regras constitucionais que reservam a iniciativa de propositura de leis nessa matéria, além de violar os arts. 2º da CF (princípio da separação dos Poderes); o art. 18 da CF (autonomia federativa); 37, *caput* (princípio da eficiência) e incisos X e XV (revisão geral anual dos servidores públicos e garantia da irredutibilidade de vencimentos), da CF; entre outras alegações.



Diante da relevância da matéria constitucional suscitada e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, mostra-se adequada a adoção do rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, pelo que determino:

- (a) solicitem-se as informações, a serem prestadas pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional, no prazo de 10 (dez dias); e
- (b) em seguida, remetam-se os autos ao Advogado-Geral da União e à Procuradora-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para a devida manifestação. [...]

O exame da questão constitucional adentra tema sensível e de extrema importância, pois relacionado à ordem social, à segurança jurídica e a princípios constitucionais basilares do ordenamento jurídico, em especial os princípios da irredutibilidade vencimental, da separação dos Poderes e da autonomia federativa.

Por tudo, é inequívoca a relevância jurídica da matéria dos autos.

II.b – Representatividade adequada do Postulante

O FONACATE, conforme suas disposições estatutárias (doc. anexo), atua tanto administrativa quanto judicialmente na defesa dos direitos e dos interesses profissionais, institucionais e corporativos comuns, bem como os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos das entidades filiadas, que abrangem servidores de carreiras típicas de Estado.

O Postulante tem atuado ostensivamente em inúmeros casos de interesse nacional, com temas vinculados às suas atribuições institucionais.

Em caráter ilustrativo, para reforçar a representatividade do Postulante em temas relevantes e recentes, podem ser citadas suas atuações, como *amicus curiae*, na ADI n. 4.297/DF (objeto: art. 12 da LC n. 73/1993 – Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) e na ADI n. 6.258/DF (objeto: dispositivos da Emenda Constitucional n. 103/2019 – “Reforma da Previdência”).

O art. 1º, § 1º, do Estatuto do Fórum bem delimita o quadro associativo, ao conceituar as Carreiras Típicas de Estado como *“aquelas que não têm correspondência no setor privado, sendo típicas, exclusivas e permanentes do Estado brasileiro relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas, formadas por servidores estatutários, stricto sensu exercendo função pública”*.

Ainda de acordo com o Estatuto, registrado sob o n. 82.798, em 27 de maio de 2013, no 2º Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas de Brasília/DF, o FONACATE atua nas esferas administrativa e judicial no amparo e na defesa dos direitos e dos interesses profissionais, institucionais e corporativos comuns, bem como os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos das entidades filiadas.

A LC n. 173/2020 impede (inconstitucionalmente e indistintamente) os reajustes remuneratórios de “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” (art. 8º, I). Além disso, o art. 7º da LC n. 173/2020 estabelece diversas regras relativas ao controle de pessoal que se traduzem em verdadeiro menoscabo a direitos e garantias fundamentais dos servidores públicos.

Nesse contexto, um dos principais eixos de atuação do FONACATE é a defesa administrativa e judicial dos direitos e dos interesses profissionais, institucionais e corporativos comuns, bem como os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos das entidades filiadas, que envolvem servidores públicos federais, distritais, estaduais e municipais de carreiras típicas de Estado.

A admissão do FONACATE como *amicus curiae* cumprirá um dos papéis precípuos desse instituto: a pluralização e a integral legitimação democrática do debate constitucional, o que é inerente à cognição judicial realizada em sede de processo objetivo de controle normativo abstrato.

A admissão de terceiro, apto a contribuir para o aprofundamento do debate constitucional, como é o caso do Postulante,

qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais. Em suma, a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99 – que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* – tem por precípuo finalidade pluralizar o debate constitucional”.

[STF, Decisão monocrática nos autos da ADI n. 2.130-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 2.2.2001]

A participação do Postulante servirá ao aprofundamento do debate constitucional, com as respectivas pluralização e legitimação da solução jurídica objetivada em sede de controle concentrado.

Por tudo, demonstrado que a norma impugnada tem negativa ingerência sobre questões inerentes às funções institucionais do FONACATE, frustrando garantias fundamentais do funcionalismo público brasileiro, constitui seu interesse demonstrar sua inconstitucionalidade.

III – INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA

Ao pugnar pela inconstitucionalidade das normas questionadas, deve ser esclarecido, já de início, que as considerações aportadas pelo Postulante visam a agregar elementos argumentativos que demonstrem a procedência dos pedidos formulados na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.450/DF, sem que exista despicienda repetição das considerações técnicas já carreadas aos autos.

Feita a ressalva, cumpre avançar sobre os elementos de procedência da pretensão autoral.

A LC n. 173/2020, conversão o Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 39, de 24 de março de 2020, de Autoria do Senador Antônio Anastasia (PSD/MG), alterou, por intermédio do art. 7º, o art. 21 da LC n. 101/2000, que passou a prever a impossibilidade de aumento de 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. 20¹ (inciso III).

Além disso, o inciso IV torna nula a aprovação, a edição ou a sanção por Chefe do Executivo, por Presidente e membros da Mesa ou órgão decisório do Legislativo, por Presidente de Tribunal do Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados de norma legal que contenha alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público ou a edição de ato para nomeação de aprovados em concurso público que resulte em aumento de despesa com pessoal (i) nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo ou (ii) que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

Essas restrições dos incisos II, III e IV devem ser observadas somente pelos titulares ocupantes de cargos eletivos dos Poderes referidos no artigo 20, mesmo que reconduzidos ou reeleitos, consoante previsto no §1º. E o §2º considera ato de nomeação ou de provimento de cargo público os mencionados no §1º do artigo 169 da CR² ou que acarretem, de alguma forma, criação ou aumento de despesa obrigatória.

¹ Art. 20. (...) § 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: I - o Ministério Público; II - no Poder Legislativo: a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas; c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; III - no Poder Judiciário: a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

² Art. 169. (...) § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O aumento de despesa com pessoal em geral, seja decorrente de concessão de reajuste ou de reestruturação de carreira nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato de titular de Poder ou órgão do artigo 20, já era proibida pela LRF. A disposição do inciso IV, alínea “a”, do art. 7º minudenciou as formas em que o aumento da despesa pode se materializar: aprovação, edição ou sanção por Chefe do Executivo, por Presidente e membros da Mesa ou órgão decisório do Legislativo, por Presidente de Tribunal do Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

O art. 8º da LC n. 173/2020 prevê que, na ocorrência da situação prevista no art. 65 da LC n. 101/2000, estarão impossibilitadas, até 31 de dezembro de 2021, entre outras medidas, (i) a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores e empregados públicos e militares; (ii) a criação de cargo, emprego ou função e a alteração de carreira que impliquem aumento de despesa; (iii) a instituição ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza; (iv) a contagem desse 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.

É flagrante a inconstitucionalidade da LC n. 173/2020, conforme será demonstrado a seguir.

III.a – Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa

Consoante reportado anteriormente, a LC n. 173/2020 decorre da conversão do PLP n. 39/2020, de autoria do Senador Antônio Anastasia (PSD/MG), e, portanto, é originária do Senado Federal. Porém, a **iniciativa** de diplomas normativos que envolvam **regime jurídico de servidores públicos**, como é o caso do art. 8º da mencionada legislação, é do respectivo chefe do Poder ao qual estão vinculados.

Segundo entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF), a expressão regime jurídico “**exterioriza** o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, *estatutárias ou contratuais*, **mantidas** pelo Estado com os seus agentes” (STF, Pleno, ADI n. 1809/SC, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJe de 18.07.2017).

No mesmo julgado, o Ministro CELSO DE MELLO, com base em jurisprudência da Corte Suprema, aponta quais são esses aspectos da relação estatutária mantida entre o Estado e seus agentes públicos que compõem o regime jurídico:

Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende, como enfatiza a jurisprudência desta Corte (ADI 1.381-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.867/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), todas as regras pertinentes (a) às formas de



provimento, (b) às formas de nomeação, (c) à realização do concurso, (d) à posse, (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço, (f) às hipóteses de vacância, (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos), (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária, (i) às reposições salariais e aos vencimentos, (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho, (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas, (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, (m) aos deveres e proibições, (n) às penalidades e sua aplicação e (o) ao processo administrativo.

Nesse cenário, a vedação à concessão, a qualquer título, de *vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração*, contida no inciso I do artigo 8º da LC n. 173/2020, a proibição de *alteração de estrutura de carreira* do inciso II, a desautorização da *criação de cargos* do inciso II, a impossibilidade de *contratação ou admissão de pessoal* do inciso IV, a *realização de concurso público* do inciso V, o embargo à criação ou majoração de *auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive de cunho indenizatório* do inciso VI e a interdição ao *cômputo do tempo de serviço para concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio* do inciso IX, são considerados aspectos do regime jurídico de agentes públicos.

O art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a”, “c” e “f”, da Constituição Federal prevê que cabe ao Presidente da República a proposição de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos federais e dos Territórios e dos militares.

Nos âmbitos estadual e municipal, a mudança no regime jurídico de servidores do Executivo igualmente deve ser feita pelo chefe desse Poder de cada ente federativo, à luz do mencionado dispositivo constitucional, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria.

No que tange aos servidores do Poder Judiciário federal e estadual e do Ministério Público da União e dos Estados, também cabe a seus respectivos chefes a regulamentação, consoante os arts. 96, II, “b”, 127, § 2º, da Constituição Federal.

Em razão da usurpação da prerrogativa constitucional de instauração de processo legislativo relativo a regime jurídico de servidores, é inequívoco o vício de iniciativa perpetrado pela LC n. 173/2020; a título ilustrativo, vale conferir a pacífica jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal a respeito do tema:

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.

[STF, Tribunal Pleno, ADI n. 2364/AL, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, julgado em 17.10.2018; grifos aditados]

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PRESENÇA DE SEGUNDO PROFESSOR DE TURMA NAS SALAS DE AULA EM ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a completa instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

2. Ao estabelecer a obrigatoriedade de as escolas públicas de educação básica de Santa Catarina manterem a presença de um segundo professor de turma nas salas de aula que tiverem alunos com diagnóstico de deficiências e transtornos especificados no texto normativo, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, **viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, c).**

3. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

[STF, Tribunal Pleno, ADI n. 5.786/SC, Relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 25.09.2019]

Portanto, é manifesta a inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado (art. 8º da LC n. 173/2020), uma vez que dispõe acerca de matéria cuja iniciativa é reservada a agente específicos, nos termos dos arts. 51, inciso IV, 52, inciso XIII, 61, §1º, alíneas “a” e “c”, 73, 96, inciso II, alínea “b”, e 127, § 2º, da Constituição Federal.



III.b – Inconstitucionalidade material

Quanto à análise da constitucionalidade material do disposto nos arts. 7º e 8º da LC n. 173/2020, vale apontar que, em síntese, é manifesta a contrariedade aos preceitos constitucionais da separação dos Poderes, da autonomia federativa (art. 2º, *caput*, 169, CF) e da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, CF).

Em primeiro lugar, convém esclarecer que o art. 7º da LC n. 173/2020, ao exaurir o conteúdo de regras de controle/limitação de despesa com pessoal, perpetra inconstitucional ingerência em matéria que é de natureza concorrente entre os entes federativos, que, por óbvio, em atenção às peculiaridades regionais, deveriam ter a oportunidade *a posteriori* de suplementar a norma.

Isso porque, como se sabe, a Constituição Federal prevê, em seu art. 169, a **autonomia político-administrativa (despesas/administração de pessoal etc.) dos respectivos entes federativos** e, paralelamente, estabelece restrições a essa autonomia. Tais restrições, contudo, não poderiam estar **indistintamente** previstas em norma hierarquicamente inferior (LC n. 173/2020) à Constituição Federal.

Nessa linha, é uníssono entendimento desse Supremo Tribunal Federal: :

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. [STF, Tribunal Pleno, ADI n. 3499/ES, Rel. Ministro LUIZ FUX, julgado em 30.08.2019]

Portanto, a incontestável minimização da órbita volitiva estadual, distrital e municipal perpetrada pela LC n. 173/2020, em flagrante violação ao art. 169 da CF, é

evidentemente incompatível com a lógica constitucional e contraria o princípio da autonomia federativa.

Não bastasse, como reportado anteriormente, reforça a inconstitucionalidade material do ato impugnado (art. 8º da LC n. 173/2020) o fato de constituir indevida interferência do Poder Legislativo, já que o mencionado ato é de iniciativa de Senador da República, em matéria (regime jurídico de servidores) de competência *exclusiva* dos Poderes Judiciário e Executivo.

Por essa razão, a LC n. 173/2020 acabou por flagrantemente violar o princípio constitucional da separação (ou divisão) dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal. O mencionado princípio tem por objetivo precípuo garantir a harmonia e a independência entre os Poderes da República e tem como propósito proteger os “indivíduos contra o abuso potencial do poder absoluto (...), estando na origem da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais”:

O conteúdo nuclear e histórico do princípio da separação de Poderes pode ser descrito nos seguintes termos: as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto. A separação de Poderes é um dos conceitos seminais do constitucionalismo moderno, estando na origem da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais. (...)

Na linha do que já se expôs acima, é evidente que a cláusula pétreia de que trata o art. 60, § 4º, III, não imobiliza os quase 100 (cem) artigos da Constituição que, direta ou indiretamente, delineiam determinada forma de relacionamento entre Executivo, Legislativo e Judiciário. (...) Isto é: em primeiro lugar, se a modificação provocar uma concentração de funções em um poder ou consagrar, na expressão do STF, uma “instância hegemônica de poder”; e, secundariamente, se a inovação introduzida no sistema esvaziar a independência orgânica dos Poderes ou suas competências típicas.³

A despeito de o mencionado princípio ter fundamento na discricionariedade, evidentemente que é defeso aos Poderes da República usurparem atribuições típicas a eles constitucionalmente atribuídas. Em outras palavras, trata-se de “garantia máxima de preservação da Constituição democrática, liberal e pluralista” e “nenhum outro princípio de nosso constitucionalismo o excede em ancianidade e solidez”⁴.

³ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 210-212.

⁴ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 554.

Não se pode admitir que, sem expressa autorização constitucional, determinado Poder interfira em prerrogativas jurídicas que são a outro inerentes e indissociáveis, já que a Constituição Federal definiu uma série de competências com o objetivo de garantir a reciprocidade, a harmonia e a independência (“*checks and balances*”) entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário:

Ressaltamos serem os “Poderes” (órgãos) independentes entre si, cada qual atuando dentro de sua parcela de competência constitucionalmente estabelecida quando da manifestação do poder constituinte originário. Nesse sentido, as atribuições asseguradas não poderão ser delegadas de um Poder (órgão) a outro. Trata-se do princípio da indelegabilidade de atribuições. Um órgão só poderá exercer atribuições de outro, ou da natureza típica de outro, quando houver expressa previsão (e aí surgem as funções atípicas) e, diretamente, quando houver delegação por parte do poder constituinte originário, como ocorre, por exemplo, com as leis delegadas do art. 68, cuja atribuição é delegada pelo Legislativo ao Executivo.⁵ Por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora no patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido. Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a partir de sua regulamentação.

Portanto, é de flagrante inconstitucionalidade a ingerência executivo-administrativa perpetrada pelos arts. 7º e 8º da LC n. 173/2020, por violação ao princípio da separação de Poderes (art. 2º, *caput*, da CF), uma vez que, de maneira inequívoca, o Legislativo deslegitimou a competência dos Poderes Judiciário e Executivo para decidirem sobre o regime jurídico dos servidores públicos a eles vinculados.

Além disso, é inequívoco que o *congelamento* salarial previsto no art. 8º da LC n. 173/2020 constitui manifesta violação ao disposto no art. 37, XV, da Constituição Federal (irredutibilidade vencimental).

O ato normativo impugnado expressamente proíbe o recebimento, por todos os servidores públicos, de vantagens, aumentos, reajustes ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, bem como impede o cômputo do tempo de serviço nos respectivos cargos para fins de diversos adicionais.

⁵ LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 20ª edição. Saraiva Educação, 2012, p. 589.



O art. 37, XV, da CF expressamente estabelece que “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis”, ressalvadas as hipóteses do *teto constitucional*, da discriminação tributária e do acúmulo indevido de adicionais, que não correspondem ao previsto na LC n. 173/2020.

Esse Supremo Tribunal Federal há muito considera “a garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional qualifica-se como prerrogativa de caráter jurídico-social instituída em favor dos agentes públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhe especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado”:

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.

[STF, ADI 2075/MC, Relator CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe 27.06.2003]

Recentemente, aliás, no julgamento da ADI n. 2238/DF, o STF reafirmou o entendimento de que o disposto no art. 37, XV, da CF tem o condão de excluir da possibilidade interpretativa de ato normativo infraconstitucional a redução do vencimento de função ou cargo público, já que se trata de hipótese não prevista no art. 169 da CF. Vale conferir os seguintes excertos do Ministro EDSON FACHIN:

Discutem-se na presente hipótese normas complementares ao art. 169, §§3º e 4º, da Constituição da República com vistas a reduzir quantitativamente a despesa total com pessoal em situação de ultrapassagem dos limites previstos no art. 20 da LRF. Em específico, debate-se se as providências autorizadas nos parágrafos §§1º e 2º violam o princípio da irredutibilidade dos vencimentos ou transborda a liberdade de



conformação conferida pelo Poder Constituinte Reformador quando editou a EC 19/1998. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

[...]

Com efeito, por mais inquietante e urgente que seja a necessidade de realização de ajustes nas contas públicas estaduais, a ordem constitucional vincula, independentemente dos ânimos econômicos, a todos, inclusive a este Juiz em atividade de interpretação constitucional. Assim, caso repute-se conveniente e oportuna a redução das despesas com folha salarial no funcionalismo público como legítima política de gestão da Administração Pública, o receituário está previamente fixado nos §§3º e 4º do art. 169 do Texto Constitucional, pelo menos desde a Reforma Administrativa de 1998.

[...]

Feitas essas considerações sobre o *ethos* deste Supremo Tribunal Federal em tempos desafiadores sob a perspectiva econômica, ao meu juízo, a jurisprudência da Corte inviabiliza de qualquer forma interpretação diversa da que foi conferida na ADI-MC 2.238, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, à cláusula de irredutibilidade dos vencimentos.

[...]

Por outro lado, a ordem constitucional preconiza como primeira solução a ser adotada em caso de descontrole no limite de gastos com pessoal a “redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança,” nos termos do inciso I do §3º do art. 169 da Constituição.

Por isso, dou procedência ao pedido tão somente para declarar parcialmente a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 23, §1º, da LRF, de modo a obstar interpretação segundo a qual é possível reduzir valores de função ou cargo que estiver provido.

Quanto ao §2º do art. 23 da LRF, declaro a inconstitucionalidade do dispositivo, ratificando a medida cautelar nesse ponto. [...]

[STF, Tribunal Pleno, ADI 2238/DF, Relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Julgado em 24.06.2020]

Não por outra razão, esse “STF tem entendimento no sentido de que o art. 37, XV, da Constituição, impossibilita que retenção salarial seja utilizada como meio de redução de gastos com pessoal com o objetivo de adequação aos limites legais ou constitucionais de despesa.” (STF, Primeira Turma, RE-AgR 836.198, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 23.03.2018).

Por tudo, além das violações aos princípios da separação dos Poderes e da autonomia federativa, a LC n. 173/2020 ofende diretamente o princípio da segurança jurídica e o art. 37, XV, da CF, que estabelece o princípio da irredutibilidade vencimental.

IV – REQUERIMENTO

Nos termos das razões expendidas, com fulcro no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/1999 e no art. 138 do Código de Processo Civil, o FONACATE requer sua admissão como amicus curiae na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.450/DF, com a fixação dos respectivos poderes por esse eminente Relator (art. 138, § 2º, do CPC), incluída a faculdade de sustentação oral em sessão de julgamento.

Pugna, enfim, pela juntada das presentes razões, que corroboram a procedência integral da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PDT contra os arts. 7º e 8º da Lei Complementar n. 173/2020.

Requer, por fim, que, das futuras publicações, conste o nome do advogado Antônio Torreão Braz Filho, OAB/DF 9.930.

Nesses termos.

Brasília, 13 de julho de 2020.

Vitor Candido Soares
OAB/DF 60.733

Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268

Bruno Fischgold
OAB/DF 24.133

Antônio Torreão Braz Filho
OAB/DF 9.930