



**Poder Judiciário**  
**Supremo Tribunal Federal**

**Recibo de Petição Eletrônica**

<b>Petição</b>	54077/2020
<b>Processo</b>	ADI 6450
<b>Tipo de pedido</b>	Amicus curiae

Impresso por: 680.752.940-68 ADI 6450  
Em: 10/07/2020 - 19:42:25

<b>Relação de Peças</b>	<p>1 - Pedido de ingresso como amicus curiae Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>2 - Procuração e substabelecimentos Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>3 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>4 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>5 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>6 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>7 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>8 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>9 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>10 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>11 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>12 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>13 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>14 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>15 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p> <p>16 - Documentos de Identificação Assinado por: RUDI MEIRA CASSEL</p>
<b>Data/Hora do Envio</b>	10/07/2020, às 19:42:17
<b>Enviado por</b>	RUDI MEIRA CASSEL (CPF: 680.752.940-68)

Excelentíssimo Senhor Relator  
Ministro ALEXANDRE DE MORAES  
**Supremo Tribunal Federal**  
Brasília - DF

### **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.450**

Assunto: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público | Controle de constitucionalidade (10645)

Ementa: Constitucional e administrativo. Servidor Público. LC 173/2020. Medidas de contenção de gastos. Proibição de aumentos e benefícios. Impedimento do recebimento de adicionais fundados no tempo de serviço. Violação à separação dos Poderes e às demais autonomias administrativas. Violação ao Pacto Federativo. Preservação de direito adquirido.

**FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS – FENAPRF**, CNPJ nº 03.658.044/0001-00, com domicílio em Brasília-DF, SHN, Quadra 02, Bloco F, Edifício Executive Office Tower, salas 1815 a 1820, CEP 70.702-906, com endereço eletrônico [juridico@fenaprf.org.br](mailto:juridico@fenaprf.org.br); **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS – FENAMP**, CNPJ nº 25.308.977/0001-00, com domicílio em Brasília - DF, Asa Sul, no Setor Bancário Sul, Quadra 2, bloco E, sobreloja, sala 206, CEP 70070-120, endereço eletrônico [fenamp@fenamp.org.br](mailto:fenamp@fenamp.org.br); **SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO – SINAIT**, CNPJ nº 03.657.939/0001-11, com domicílio em Brasília-DF, no SCN, quadra 1, bloco C, nº 85, salas 401 a 407, Edifício Brasília Trade Center, CEP 70711-902, endereço eletrônico: [sinait@sinait.org.br](mailto:sinait@sinait.org.br); **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - SINDITAMARATY**, CNPJ nº 11.339.703/0001-65, com domicílio em Brasília-DF, no Setor de Rádio e TV Sul, Quadra 701, bloco I, Edifício Palácio da Imprensa, 2º andar, salas 210 a 213, endereço eletrônico [contato@sinditamaraty.org.br](mailto:contato@sinditamaraty.org.br); **SINDICATO NACIONAL DOS PERITOS FEDERAIS AGRÁRIOS – SINDPFA**, CNPJ nº 15.021.685/0001-20, com domicílio em Brasília/DF, SBN, Quadra 01, Bloco D, Ed. Palácio do Desenvolvimento, 20º andar, sala 2006, Asa Norte, CEP 70057-900, endereço eletrônico [contato@sindpfa.org.br](mailto:contato@sindpfa.org.br); **SINDICATO NACIONAL SERVIDORES DO PLANO ESPECIAL DE CARGOS DA POLÍCIA FEDERAL – SINPECPF**, CNPJ nº 7.636.968.000.158, com sede em Brasília-DF, na localização SAUS, Quadra 04, Lote 09/10, do Edifício Victoria

Office Tower, Salas 403/406, CEP 70070-938, endereço eletrônico [juridico@sinpecpf.org.br](mailto:juridico@sinpecpf.org.br); **SINDICATO DOS AUDITORES DA RECEITA DO DISTRITO FEDERAL - SINDIFISCO/DF**, CNPJ sob nº 05.212.363/0001-04, com domicílio em Brasília/DF, no SRTVN, Quadra 702, Bloco P, Sala 2011, Ed. Brasília Rádio Center, CEP 70.719-900, **SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DE 2ª INSTÂNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINJUS-MG**, CNPJ nº 17.336.116/0001-07, com domicílio em Belo Horizonte - MG, na Avenida João Pinheiro, 39, 10º andar, sala 101, Centro, CEP 30130-180, endereço eletrônico [<wagner@sinjus.org.br>](mailto:wagner@sinjus.org.br); **SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL EM PERNAMBUCO – SINTRAJUF/PE**, CNPJ 41.033.929/0001-02, com domicílio em Recife-PE, na Rua Pombal, nº 52, Santo Amaro, CEP 50100-170, endereço eletrônico [<sind@sintrajufpe.org.br>](mailto:sind@sintrajufpe.org.br), telefone (81) 3421.2608; **ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA REFORMA AGRÁRIA EM BRASÍLIA – ASSERA-BR**, CNPJ nº 01.599.091.0001.96, com domicílio em Brasília-DF, no Setor Bancário Norte, Quadra 01, Bloco D, Edifício Palácio do Desenvolvimento, 14º andar, Sala 1404, CEP 70027-900, endereço eletrônico [assera@assera.com.br](mailto:assera@assera.com.br); **ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DA JUSTIÇA ELEITORAL – ABJE**, entidade associativa inscrita no CNPJ sob o nº 63.060.784/0001-63, com domicílio em São Paulo/SP, na Rua Francisca Miquelina, nº 123, Bairro Bela Vista, CEP 70165-900; **SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DA JUSTIÇA DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO - SINDIQUINZE**, inscrito no CNPJ sob nº 57.503.922/0001-39, com sede em Campinas-SP, na Rua Dr. Quirino, 594, Centro, CEP 13015-080, e-mail: [sindiquinze@sindiquinze.org.br](mailto:sindiquinze@sindiquinze.org.br); **SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO EM MATO GROSSO DO SUL – SINDJUF/MS**, CNPJ nº 33.784.273/0001-23, com domicílio em Campo Grande-MS, na Rua João Tessitore, nº 252, Bairro Chácara Cachoeira, CEP 79040-250, endereço eletrônico [juridico@sindjufems.org.br](mailto:juridico@sindjufems.org.br); **SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SINDJUSTIÇA-RJ**, CNPJ nº 30.904.288/0001-90, com domicílio no Rio de Janeiro-RJ, na Travessa do Paço, nº 23, 13º e 14º andares, Centro, CEP 20010-170, endereço eletrônico [sindjustica@sindjustica.org.br](mailto:sindjustica@sindjustica.org.br); **SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL EM GOIÁS - SINJUFEGO**, CNPJ nº 26.943.688/0001-37, com sede na cidade de Goiânia - GO, na Rua 115, Quadra F36, Lote 86, Setor Sul, CEP 74085-325, endereço eletrônico [sinjufego@sinjufego.org.br](mailto:sinjufego@sinjufego.org.br); **SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA – SINPOJUD-BA**, inscrito no CNPJ sob nº 73.836.819.000.167, com domicílio em Salvador/BA, na Rua Francisco Ferraro, nº 47, Nazaré, CEP 40040-495; **SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – SINPOJUFES**, CNPJ nº 36.328.102/0001-88, com domicílio na Rua Duque de

Caxias, nº 155, Ed. Renata, Sala 201, centro, Vitória-ES, CEP 29010-120, endereço eletrônico [sinpojufes@sinpojufes.com.br](mailto:sinpojufes@sinpojufes.com.br); **SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS NO ESTADO DE GOIÁS – SINPRF/GO**, CNPJ nº 37.427.028/0001-10, com domicílio em Goiânia-GO, Rua 32 QD. A-20 Lote 20 - Jardim Goiás, Goiânia/GO, CEP 74805-350, telefone (62) 3233-6502, e-mail [contato@sinprfgo.org.br](mailto:contato@sinprfgo.org.br); **SINDICATO DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DE SÃO PAULO - SINTRAJUD-SP**, CNPJ nº 01.202.841/0001-44, com domicílio na cidade de São Paulo - SP, na rua Antônio de Godoi, nº 88, 16º andar, centro, CEP 01034-000, endereço eletrônico [juridico@sintrajud.org.br](mailto:juridico@sintrajud.org.br); **SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – SINTUFRJ**, CNPJ nº 42126300/0001-61, com sede na Praça Jorge Machado Moreira, s/n, Cidade Universitária, CEP 21941-592, Rio de Janeiro-RJ, telefone (21) 3194-7100, endereço eletrônico [sintufrj@sintufrj.org.br](mailto:sintufrj@sintufrj.org.br); **SINDICATO DOS SERVIDORES DAS JUSTIÇAS FEDERAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SISEJUFE**, CNPJ nº 35.792.035.000.195, com domicílio no Rio de Janeiro/RJ, na Avenida Presidente Vargas, nº 509, 11º andar, Centro, CEP 20071-003, endereço eletrônico [contato@sisejufe.org.br](mailto:contato@sisejufe.org.br); **SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS - SITRAEMG**, CNPJ nº 25.573.338/0001-63, com domicílio na cidade de Belo Horizonte/MG, na Rua Euclides da Cunha, nº 14, Bairro Prado, CEP nº 30.411-170, endereço eletrônico [falecom@sitraemg.org.br](mailto:falecom@sitraemg.org.br); por seus procuradores regularmente constituídos (mandato anexo), que recebem intimações e notificações em Brasília-DF, no SAUS, quadra 5, bloco N, salas 212 a 217, Ed. OAB, CEP 70.070-913, telefone (61) 3223-0552, endereço eletrônico [publica@servidor.adv.br](mailto:publica@servidor.adv.br), com fundamento no § 2º do artigo 7º da Lei 9.868, de 1999, apresentam intervenção como ***AMICI CURIAE***, conforme segue:

## **1. DA INTERVENÇÃO**

O § 2º do artigo 7º da Lei 9.868, de 1999, diz que o relator “considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades”.

Sobre a relevância da matéria, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face dos artigos 7º e 8º da Lei Complementar 173, de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar 101, de 2000, e dá outras providências.

Tais disposições impactam os interesses dos servidores numa forma não prevista pelo atual regime constitucional para eventuais crises com despesas de pessoal, constantes do artigo 169 da Constituição e do artigo 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>1</sup>.

Isso porque as medidas de contenção de despesas constitucionais são ativadas em exercícios posteriores quando verificado o não atingimento dos limites fiscais no exercício anterior. Por sua vez, os artigos 7º e 8º da Lei Complementar 173, de 2020, pretendem a imediata e incondicional aplicação de severos mecanismos de contenção de gastos sem que isso seja motivado por descumprimento dos limites fiscais, e sim em função do estado de calamidade pública gerado pela pandemia do Coronavírus.

Extraí-se das alterações que o artigo 7º imprime na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000), relacionadas com os servidores públicos, um maior detalhamento do regime atual (artigos 21 e 42)<sup>2</sup>, pois há vedação para criação de gastos com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poderes ou órgãos financeiramente autônomos<sup>3</sup>, e cujas parcelas ultrapassem o mesmo mandato.

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:

---

<sup>1</sup> Constituição da República: Art. 169 [...] § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: [...] ADCT: Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

<sup>2</sup> Lei Complementar 1010 (Lei de Responsabilidade Fiscal): Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição; II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. [...] Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

<sup>3</sup> LRF : 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 Assembléia 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.

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

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. II – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou do 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 do Poder ou do 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) resulte em aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resulte 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 aumento de despesa obrigatória.” (NR) [...]

Por sua vez, o artigo 8º cria várias hipóteses temporárias de proibição de gastos com pessoal e outras despesas até 31 de dezembro de 2021, quando reconhecido o estado de calamidade pública na forma do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, restando impedida **(i)** a concessão de aumentos ou recomposições salariais, inclusive mediante auxílios/indenizações ou reestruturação de carreira; **(ii)** a contagem do tempo de serviço realizado nesse período para a aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes; a **(iii)** realização de concursos que não tenham por objeto reposição de quadro ou serviços temporários e, conseqüentemente, criação ou provimento de cargos fora de tais situações; **(iv)** a criação de outras despesas obrigatórias ou seu reajuste fora dos parâmetros inflacionários:

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 do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I – conceder a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de 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 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 um período superior a dois exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II – não implementada a prévia compensação, a lei ou 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).”

Tem-se, portanto, que o artigo 7º da Lei Complementar nº 173, de 2020, fixa medidas **perenes** em relação aos aumentos salariais do funcionalismo público, aparentemente de forma a evitar que suas concessões comprometam gestões posteriores. Ao passo que o artigo 8º cria regra de especificação **temporária** em relação à disciplina das finanças públicas nessa época de calamidade pública.

Daí a relevância da matéria para os substituídos, pois serão prejudicados não apenas com o congelamento salarial até 31 de dezembro de 2021, mas também com o constante engessamento da sua política salarial em razão das inconstitucionalidades que serão apontadas adiante.

O autor da ação<sup>4</sup> acertadamente alega inconstitucionalidade formal por não ter sido viabilizada a participação democrática neste processo decisório, bem como por ter partido de iniciativa parlamentar quando o assunto é privativo dos órgãos com autonomia constitucional para fixar sua política de pessoal. A invalidade formal é sustentada pelo autor sob o prisma da separação dos Poderes, do pacto federativo, da estabilidade salarial e do direito adquirido dos servidores.

A contribuição dos intervenientes, além de corroborar com os argumentos do autor, também aprofunda a adequada interpretação que deve ser dada ao artigo 7º da Lei Complementar 173, de 2020, tendo em vista que sua leitura literal inviabilizará o funcionamento dos órgãos que não se sujeitam às disputas (naturais) do processo eleitoral político-partidário.

A representatividade dos intervenientes, por sua vez, decorre do seu dever constitucional de defesa de interesse ou direito coletivo da categoria ou, pelo menos, de interesse ou direito de parte da mesma categoria; senão, de direitos individuais homogêneos dos servidores interessados, porque “decorrentes de origem comum” (artigo 81, parágrafo único, III, da Lei 8.078, de 1990), hipóteses que, indistintamente, alcançam legitimidade ativa extraordinária à entidade sindical,

---

<sup>4</sup> Outro *amicus curiae* também abraçou os argumentos da autora em prol da procedência da ação (Petição 41301), e acrescentou a necessidade de interpretação conforme ao artigo 8º da Lei Complementar 173, de 2020, para preservar as progressões e promoções, alegando tal necessidade face à dubiedade da redação, mesmo que este ponto já tenha se resolvido no decorrer do processo legislativo.

porquanto defende, em nome próprio, direito alheio, assim autorizado por lei (artigo 18 do Código de Processo Civil).

A exigida autorização legislada vem da Constituição da República, cujo artigo 8º, III, atribui aos sindicatos “a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”, tal que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada” (AgReg-RE 197029/SP).

## **2. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL**

### **2.1. SOBRE O ARTIGO 7º**

Para além do que foi afirmado pela autora em relação ao artigo 7º da Lei Complementar nº 173, de 2020, caso não seja totalmente invalidado, é preciso conceder-lhe interpretação conforme, pois preocupa o fato de que sua leitura literal possa barrar a praxe das reestruturações de carreiras ou reajustes salariais e de benefícios fundada no aumento (parcelamento) gradual dos salários em exercícios seguintes, pois tem se revelado a forma mais sustentável para a absorção dos impactos no orçamento público.

O ideal seria a negociação salarial anual, conforme a inteligência do inciso X do artigo 37 da Constituição da República<sup>5</sup> e da Convenção OIT 151, mas o ciclo orçamentário necessário para a efetivação<sup>6</sup> e a conhecida (por vezes, necessária) demora em todo o processo legislativo inviabilizam esses ajustes.

Por isso é necessário reivindicar uma aplicação contextualizada dessa regra impeditiva com o seu desiderato: conferir maior proteção moral aos mandatos eleitorais político-partidários. Isso implica que as limitações temporais (que não inovam substancialmente na atual disciplina constante da Lei de Responsabilidade Fiscal) não devam impedir toda e qualquer ação estatal que implique aumento de gastos com pessoal.

---

<sup>5</sup> Constituição da República: Art. 37 [...] 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;

<sup>6</sup> Constituição da República: 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.

Nesse sentido, a doutrina:

[...] Do texto supra-transcrito pode-se tirar uma conclusão objetiva: a norma tem cunho de moralidade pública e visa coibir a prática de atos de favorecimento aos quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato, no sentido de evitar o crescimento das despesas com pessoal, o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões. Contudo, embora perfeitamente correta a conclusão acima efetuada, não se pode ter uma visão simplista e linear de que todo o ato que implique em aumento de despesa com pessoal, realizado nos últimos 6 meses de mandato, esteja eivado de nulidade. A questão é mais complexa do que parece e já está suscitando controvérsias de entendimento no tocante ao alcance da norma, face a circunstância de mandatos diferenciados que possuem os gestores públicos e os vários tipos de despesa com pessoal, que são necessários e imprescindíveis à atividade pública. Os gestores públicos não possuem situação igualitária de mandato. Chefes de Poder Executivo e Parlamentares têm mandato político, com funções de Estado, adquirido via processo eleitoral, mas que se distinguem no pertinente à atividade administrativa e à de gestão fiscal.<sup>7</sup>

Tal constatação não protege apenas aqueles vinculados a órgãos orçamentariamente autônomos e desvinculados das eleições político-partidárias (por exemplo, o Judiciário e o Ministério Público), mas sim todos os servidores cujos aumentos, revisões e benefícios tenham resultado de planejamento financeiro e orçamentário que vise a melhoria da prestação do serviço público em si<sup>8</sup>, e não fins meramente e circunstancialmente eleitorais<sup>9</sup>.

O Tribunal de Contas da União, no que diz respeito ao atual parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, advoga por uma leitura mais aberta dessas restrições temporais em matéria de gasto continuado com pessoal, sem distinção de Poder ou órgão, principalmente quando tal despesa resulta de uma programação anterior com a observância dos mecanismos de sustentabilidade financeira previstos nos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>10</sup>:

---

<sup>7</sup> MILESKI, Helio Saul. Algumas questões jurídicas controvertidas da Lei Complementar nº 101, de 05.05.2000 - Controle da despesa total com pessoal, fiscalização e julgamento da prestação de contas da gestão fiscal. Revista Jurídica Virtual - Brasília, vol. 3, n. 24, mai. 2001.

<sup>8</sup> A política remuneratória, conforme se depreende do artigo 39 da Constituição da República, é ferramenta de gestão pública, especialmente em face da natureza, do grau de responsabilidade e da complexidade dos cargos que contribuem para o funcionamento dos respectivos órgãos.

<sup>9</sup> Até porque o Supremo Tribunal Federal, ao tratar da constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, disse ser impensável “um sistema global em que não haja corresponsabilidade interna nos Poderes individuais” (ADI 2.238-MC), de modo que não deve vingar eventual interpretação que retire os órgãos alheios à gestão político-partidária das restrições do atual parágrafo único do artigo 21 simplesmente por não se submeterem às eleições gerais, mesmo no detalhamento feito pelo Projeto de Lei Complementar 39, de 2020.

<sup>10</sup> Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal): Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois

[...] 8. A exegese literal e isolada do comando contido no parágrafo único do art. 21 da LRF induz ao errôneo entendimento de que a vedação lá imposta é absoluta. Divirjo de tal posicionamento por entender que ele impõe restrição desarrazoada e desproporcional à continuidade administrativa das atividades de controle externo, assim como suas prerrogativas constitucionais. O concurso em tela representa, sem embargo, a expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarreta aumento da despesa, como consignado no art. 16 da LRF, mas o entendimento pela vedação absoluta ao aumento da despesa de pessoal não é o que melhor descortina a intenção do legislador. As normas legais devem observar critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade. Nesse ínterim, faz-se necessário proceder à interpretação sistemática do dispositivo, para verificar também se está conforme a Constituição.

9. O teor da LRF é referenciado em seu próprio art. 1º, qual seja, o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. Promover concurso e prover cargos, tendo como consectário o aumento de despesa de pessoal, de conformidade com os preceitos fiscais estabelecidos nos arts. 15 e 16 da LRF, e também no art. 169 da CF/88, demais amparado em legislação autorizativa, não representam o específico aumento de despesa de pessoal tipificado e vedado no parágrafo único do art. 21 da LRF. Primeiro porque ainda que se elasteça o alcance da norma a titulares de poder em que não se aplica o sufrágio universal, a norma tem, sem sombra de dúvida, conteúdo

---

subseqüentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. § 4º As normas do caput constituem condição prévia para: I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

eminentemente eleitoral, como é possível verificar a partir da jurisprudência apresentada pela Conjur, relativa aos tribunais de justiça estaduais. Segundo, há iniciativas governamentais imunes à vedação contida no mencionado dispositivo fiscal (por força de dispositivos constitucionais e legais), além do provimento de cargos do concurso em tela como, por exemplo: a) caso de excepcional interesse público para a contratação de servidores, a teor do disposto no inciso XI do art. 37 da CF/88, e b) as despesas com pessoal da educação, como dispõe a Lei nº 9.424/96 (60% dos recursos transferidos para o FUNDEF devem ser utilizados para o pagamento de salários e havendo aumento da receita corrente líquida, necessariamente deverá haver aumento da despesa, independente do período, para manter o equilíbrio percentual definido na lei). E especificamente com relação do TCU, existe garantia constitucional de preservação do desenvolvimento das atividades e funções institucionais do controle externo. A lei fiscal não pode ser embaraço à continuidade do pleno exercício de tais funções. Entender de modo diverso significa emprestar à norma alcance e potencialidade desproporcionais e desarrazoadas.

10. Como bem esclarecido pela Conjur, a interpretação literal do disposto na LRF acarretaria situações insustentáveis e impediria a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. Interpretação em sentido contrário caracteriza, a meu ver, clara violação aos princípios da proporcionalidade e da continuidade administrativa. É preciso ter cuidado com a interpretação literal e com o positivismo exacerbado, notadamente em confronto com a força normativa dos princípios. O juízo de proporcionalidade da norma permite aferir que o perfeito equilíbrio entre o fim almejado (gestão fiscal responsável) e o meio empregado (vedação ao aumento indiscriminado da despesa de pessoal) não é alcançado a partir da interpretação *ipsis litteris* do dispositivo da LRF. É preciso ter como límpida a adequação necessária entre o fim de uma norma e os meios que esta designa para atingí-los

11. De mais a mais, a busca não da mais adequada exegese, mas da que atenda o interesse público, os valores que conformam a justiça, e que mostre aderência à norma maior, requer, a meu ver, a adução do seguinte entendimento, por seu conteúdo esclarecedor e semelhança ao caso em análise: "A faceta da instrumentalidade do Direito como um todo significa que o intérprete é concitado a dialogar com a vontade da lei, objetivamente considerada, fazendo-o de modo não subserviente, pois é preciso descobrir os seus fins, expressos ou ocultos e, mais do que isso, descobrir os fins essenciais do sistema jurídico a serem concretizados através desta ou daquela norma. Assim, ao se interpretar e aplicar uma norma individual, não há como deixar de julgá-la também, sem que tal julgamento redunde num sociologismo usurpador de competências constitucionais e sem adentrar no mérito histórico e legislativo específico, quanto à conveniência ou oportunidade de seu surgimento. É que ao intérprete incumbe - convém frisar enfaticamente - dar sistematicidade à norma, vale dizer, colocá-la, formal e substancialmente, em harmonia com o sistema jurídico, concebido e pressuposto como garantidor da coexistência das liberdades e igualdades no presente vivo em que se dá a operação hermenêutica." (FREITAS, Juarez de. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo. Malheiros, 1995, p. 50)

12. Convém ainda destacar que há outros casos no Tribunal em que se configurou a situação descrita nos autos (concursos de 2002 e 2004) e, na oportunidade, não

se considerou como restritivo à posse dos ACE"s o disposto no parágrafo único do art. 21 da LRF. A própria servidora da Semag que deu motivação ao processo em análise foi nomeada e entrou em exercício no período de 180 dias finais do mandato do então Presidente do TCU, eminente Ministro Valmir Campelo (gestão 2003-2004). De mais a mais, não há notícia sobre qualquer tentativa de impugnação referente aos casos, muito menos que o Ministério Público Federal tenha entendido o ato de gestão referente ao concurso, por exemplo, de 2004, como o ilícito tipificado no art. 359-G do Código Penal. De modo diverso, há comprovação nos autos de que foram providos cargos no MPU (aumento de despesa de pessoal, por óbvio) no período referente aos 180 dias finais do mandato do então Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles, no exercício de 2005, o que permite inferir que o próprio MPU não tem entendimento assentado quanto à possível ilicitude referente a concursos e posse de servidores no período para o qual a LRF impõe restrições.

13. Como o processo trata de questão de natureza administrativa e não de controle externo, entendo que não comporta discussão sobre a possibilidade de esta Corte vir a firmar entendimento, extensível aos demais órgãos e entidades da Administração, acerca do tema, sendo pertinente apenas que o Tribunal deixe de aplicar o dispositivo fiscal, para o concurso em tela, ante as considerações já expendidas e o alcance desproporcional e desarrazoado da restrição contida na LRF. Ademais, dadas as peculiaridades e características específicas referentes a cada concurso promovido no âmbito da Administração (adequação fiscal, constitucional, à LDO e LOA), bem assim as divergências judiciais e doutrinárias a respeito do alcance do art. 21, parágrafo único, da LRF, não é prudente e razoável que o Tribunal se disponha a resolver definitivamente o tema, por meio de entendimento, quanto mais por se tratar de concurso por ele patrocinado e por envolver também interpretação sobre dispositivo penal e possível ilicitude (art. 359-G da Lei nº 1.028/2000), tema que refoge à competência do TCU. O juízo deve ser efetuado para cada caso concreto, seja em processos de representação ou de atos sujeitos a registro. (Acórdão 1106/2008)

Ou seja, o artigo 7º da Lei Complementar 173, de 2020, não pode impedir a análise em cada caso concreto sobre o parcelamento salarial a ser concedido em **aparente** conflito com as restrições temporais da Lei de Responsabilidade Fiscal for resultante de uma prévia “ação planejada e transparente” e se sua forma foi o melhor remédio para manter o “equilíbrio das contas públicas” (§ 1º do artigo 1º), voltado para a melhoria do serviço público em si e não por conta de circunstâncias exclusivamente eleitoreiras.

Vale dizer, não é consentâneo com o espírito moralizador dessa restrição constante da atual disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal, e isso não deve ser alterado com a modificação dada pelo artigo 7º da Lei Complementar 173, a sua aplicação aos órgãos alheios aos mandatos político-partidários, tais como o Judiciário e o Ministério Público, pois possuem mandatos de curta duração que, se fossem escrutinizados por esta regra, teriam o seu funcionamento inviabilizado, segundo a doutrina:

[...] Os gestores públicos não possuem situação igualitária de mandato. Chefes de Poder Executivo e Parlamentares têm mandato político, com funções de Estado, adquirido via processo eleitoral, nas que se distinguem no pertinente à atividade administrativa e à de gestão fiscal.

Os chefes de Poderes Executivos – Prefeitos, Governadores e Presidente da República – têm mandato político de 4 anos (arts. 28; 29, II e 82 da C.F.), em cujo período também ocorrem a gestão administrativa e a gestão fiscal. De outra parte, os Parlamentares – Vereadores, Deputados Estaduais e Federais e Senadores – possuem mandato político de 4 anos para o exercício da atividade legislativa (27, §1º; 29, II e 44, § único, da C.F.), com a função executiva de gestão administrativa e fiscal sendo exercida por somente um parlamentar, eleito como Presidente do Legislativo, para um período que é fixado em Regimento Interno de cada Casa Legislativa (normalmente o período é de 1 ou 2 anos de mandato). No que pertine aos integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, estes não são detentores de mandato auferido mediante processo eleitoral, mas sim de cargos públicos com preenchimento na forma constitucional determinada, cujas chefias são exercidas por um de seus membros, para a atividade executiva de gestão administrativa e fiscal, mediante eleição de seus pares na conformidade do respectivo regimento jurídico e para o período fixado legalmente (no Rio Grande do Sul, para as três chefias aqui tratadas a respectiva legislação fiscal o período de 2 anos).<sup>11</sup>

Por isso, considerando que a praxe tem demonstrado a normalidade (e a necessidade) da assunção de despesas com pessoal mesmo nesses períodos, é necessário conferir interpretação conforme a este aspecto do artigo 7º da Lei Complementar nº 173, de 2020, para que não se impeça toda e qualquer ação estatal que implique aumento de gastos com pessoal, sob pena de prejudicar a continuidade dos serviços públicos.

## **2.2. SOBRE O ARTIGO 8º**

Na sequência, o artigo 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, tem gerado maiores preocupações, dados os efeitos mais concretos e de curto prazo comparados aos do artigo 7º, pois, de forma anti-isonômica, não só impedem, até 31 de dezembro de 2021, a concessão de aumentos ou revisões salariais e auxílios ou indenizações, como ameaçam o recebimento de direitos previstos anteriormente à instituição do regime.

A disposição influi, de um lado, em elementos de iniciativa normativa, consistentes no impedimento da concessão de futuros benefícios para as

---

<sup>11</sup> MILESKI, Helio Saul. Algumas questões jurídicas controvertidas da Lei Complementar nº 101, de 05.05.2000 - Controle da despesa total com pessoal, fiscalização e julgamento da prestação de contas da gestão fiscal. Revista Jurídica Virtual - Brasília, vol. 3, n. 24, mai. 2001

carreiras. Ou seja, o primeiro lastro de inconstitucionalidade aberto é sobre a violação da iniciativa legislativa dos Poderes e órgãos administrativa e financeiramente autônomos para fixar a política salarial de seus servidores, já que norma infraconstitucional pretende reduzir o alcance do inciso X do artigo 37 da Constituição da República<sup>12</sup>.

É preciso considerar que a literalidade do artigo 8º não consta sequer da proposta inicial do Projeto de Lei Complementar 149, de 2019, de iniciativa do Executivo Federal, ou do Projeto de Lei Complementar 39, de 2020<sup>13</sup>, de iniciativa parlamentar, pois deriva de emendas parlamentares. Mesmo sendo formalmente desvinculado do Projeto de Lei Complementar 39, o Projeto de Lei Complementar 149 teve tramitação conjunta em razão da matéria, e foi arquivado a pretexto da contemplação do seu texto no bojo do outro<sup>14</sup>.

Nesse contexto, comuns são os casos em que o Supremo Tribunal Federal reconhece a nulidade de tais alterações mediante emendas quando resultam em custos não previstos ou desfiguram a proposição inicial<sup>15</sup>, já que “o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela CF. [...] incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência (‘afinidade lógica’) com o objeto da proposição legislativa” (ADI 2.681 MC).

Neste caso, as restrições criadas por iniciativa parlamentar não simplesmente alteram o conteúdo das políticas salariais pretendidas pelos Poderes e órgãos com autonomia assegurada aos seus servidores, já que a “palavra final” é

---

<sup>12</sup> Constituição da República: Art. 37 [...] 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;

<sup>13</sup> Que foi reconfigurado pela Emenda Substitutiva de Plenário 46, do Senado Federal.

<sup>14</sup> Conforme se infere do Parecer 27, de 2020, do Senador Davi Alcolumbre: “[...] No mérito, não há o que discordar das grandes linhas propostas pelos dois projetos. Em relação ao PLP nº 149, de 2019, entendemos que a pandemia da Covid-19 obriga a União a aliviar o caixa dos estados e municípios, seja por meio de auxílio financeiro direto, seja permitindo a suspensão de pagamento de dívidas. [...] Temos, pois, muito mais concordâncias do que discordâncias em relação ao PLP 149. Da mesma forma, temos grande simpatia pelo PLP nº 39, de 2020, e será neste último que proporemos os ajustes para apresentar o Programa Federativo de Combate ao Coronavírus. Nossa preferência pelo PLP nº 39, de 2020, deve-se a dois motivos [...]”.

<sup>15</sup> Com base no artigo 63 da Constituição da República: Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.



mesmo do Parlamento. Em verdade, este projeto de lei impede de antemão que esses Poderes e órgãos expressem a “palavra inicial” da política remuneratória por eles pretendida, vez que constrange a remessa de suas propostas às casas parlamentares, sem respaldo na forma federativa e na separação dos poderes fixadas pela Constituição da República como cláusulas pétreas (inciso III do § 4º do artigo 60)<sup>16</sup>.

Vale reiterar, as alterações do artigo 8º (assim como do 7º) da Lei Complementar 173 violam (formalmente) a iniciativa legislativa dos Poderes e órgãos constitucionalmente assegurada para a política salarial específica de seus servidores, bem como a violação da prerrogativa do Executivo de, em nível superior, suscitar mudanças no regime jurídico dos servidores em geral<sup>17</sup>.

Noutro aspecto, questiona-se também a conformidade com o princípio da isonomia a possibilidade de concessão ou majoração, em favor das carreiras especificadas no § 5º do artigo 8º da Lei Complementar 173, de auxílios ou indenizações por estarem atuando no combate à pandemia do Coronavírus.

É que a razão legislativa para a discriminação é ser falha<sup>18</sup>, vez que várias outras categorias têm contribuído com a continuidade do serviço público durante a pandemia (mesmo àquelas em teletrabalho).

Por sua vez, sob o prisma da segunda parte do inciso X do artigo 37 da Constituição, nota-se violação a direito próprio dos servidores, a saber, a (in)constitucionalidade desse congelamento quando impede a revisão geral anual dos salários.

É conhecida a contumaz omissão da Administração na efetivação do direito à recomposição inflacionária. No entanto, mesmo diante da clareza do texto constitucional, que confere o status de direito fundamental social à manutenção do poder aquisitivo dos salários (inciso IV do artigo 7º<sup>19</sup>), e mesmo com o (discutível)

---

<sup>16</sup> Constituição da República: Art. 60 [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; [...] III - a separação dos Poderes;

<sup>17</sup> Portanto, violam-se todas as iniciativas em matéria de pessoal previstas na Constituição da República (por exemplo: Presidência da República, em matéria de regime jurídico e revisão geral – II do artigo 84 e X do artigo 37; Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, em matéria de carreira e remuneração – II do artigo 96, § 2º do artigo 127, § 2º do artigo 134), e por simetria ou disposição própria nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

<sup>18</sup> Além da violação à autonomia administrativa e financeira dos Poderes e órgãos da União e dos demais Entes da Federação, como decorrência do Pacto Federativo (aspecto que será tratado adiante), que lhes assegura a definição da respectiva política de pessoal, conforme a realidade de cada localidade.

<sup>19</sup> Constituição da República: Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

alcance definido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 565089, o artigo 7º da Lei Complementar 173 fulmina até mesmo o direito dos servidores de terem das suas respectivas administrações as razões fundamentadas para a não concessão de revisão salarial no período.

Não fosse suficiente, o inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar 173 se choca frontalmente com a disciplina dos direitos adquiridos, já que embaraça o recebimento dos adicionais salariais ganhos em função do tempo.

Conforme já adiantado por outro *amicus curiae*, no decorrer do processo, houve uma escolha legislativa para a “preservação [d]as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreira”<sup>20</sup>, de modo que a intenção é exclusivamente impedir a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio com o período aquisitivo contabilizado entre o vigor da alteração e 31 de dezembro de 2021<sup>21-22</sup>.

Ocorre que em vários regimes jurídicos locais persistem normas que asseguram tais adicionais, os quais compõem parcela significativa dos salários dos servidores públicos.

Como adiantou o autor desta ação, não se trata da conhecida discussão que esbarra na premissa de inexistência de direito adquirido à regime jurídico. Aqui se vai além do que disse o autor: a **forma** operada pelo artigo 8º da Lei Complementar 173, de 2020, viola severamente o Pacto Federativo<sup>23</sup> e, por consequência, não serve de causa legítima para afastar possibilidade de os servidores prejudicados adquirirem tais parcelas.

---

<sup>20</sup> Relatório Legislativo de 2 de maio de 2020 do senador Davi Alcolumbre ao PLP 39/2020.

<sup>21</sup> Conforme complementação do mesmo relatório de 2 de maio de 2020, com notas taquigráficas: “[...] Eu acho que houve um entendimento do Senador Randolfe Rodrigues quando diz que isso aqui está prejudicando o servidor em relação ao seu tempo de atividade. Eu queria fazer uma sugestão para deixar claro que não haverá essa preocupação do Senador Randolfe e vai garantir o que estava, de fato, contemplado pelo texto, que dizia o seguinte: no caso, é proibido “contar esse tempo como de período aquisitivo necessário” – aí eu vou escrever, se vocês concordarem, e o Senador Randolfe também se sentir atendido, “exclusivamente”. E continua o texto como estava: “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”. E eu posso incluir: “[vírgula], sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício [vírgula], aposentadoria [vírgula], e quaisquer outros fins”. Eu acho que eu esclareço a preocupação, atendo o Senador Randolfe e deixo mais transparente o texto, inserindo o “exclusivamente” e inserindo após “tempo de serviço” “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”. Eu acho que contempla na redação a preocupação do Senador Randolfe e deixa cristalino para a gente não correr o risco, que foi a avaliação feita por vários Senadores, de termos uma despesa no montante levantado pelo Senador Fernando Bezerra”.

<sup>22</sup> Em razão do debate legislativo, a única leitura possível do trecho “e demais mecanismos equivalentes” é a que alcança verbas de idêntica natureza, embora possuam nomen iuris diversos.

<sup>23</sup> Constituição da República: 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:

Isso porque, uma vez assegurada autonomia administrativa, financeira e orçamentária para todos os entes constantes do Título III da Constituição da República, não havendo que se falar, assim, em hierarquia entre normas federais, estaduais e municipais em matéria de organização de pessoal, não pode a União, a pretexto de legislar genericamente sobre direito financeiro<sup>24</sup>, derrogar normas locais que ainda preveem adicionais de semelhante natureza, inclusive a contabilização de período aquisitivo nesta época.

A situação aqui é mais grave que o Regime de Recuperação Fiscal delineado pela Lei Complementar 159, de 2017, que coagia os Estados a não conceder melhorias salariais aos seus servidores em troca de benefícios fiscais e outros atrativos mas, pelo menos, preservava as competências legislativas dos Entes que “aderiam” ao plano de recuperação<sup>25</sup>.

O artigo 8º da Lei Complementar 173, de 2020, interfere diretamente nos regimes jurídicos de servidores de outros entes, pelo que resta evidente a inconstitucionalidade formal.

Por outro prisma, a inconstitucionalidade formal por violação ao Pacto Federativo decorre do fato de que o mencionado artigo 8º pretende a imediatidade de suas medidas quando os demais entes declararem estado de calamidade, em razão do Coronavírus, para fins do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Veja-se que tal decretação, por decorrência do Pacto Federativo, é ato privativo das Assembleias Legislativas para que surta efeitos nos estados e municípios. Ocorre que os entes que já declararam o estado de calamidade visando o afrouxamento da disciplina financeira para o enfrentamento do Coronavírus o fizeram considerando que as implicações seriam apenas as que constam da atual redação do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

---

<sup>24</sup> Constituição da República: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

<sup>25</sup> Lei Complementar 159/2017: Art. 2º O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Assim sendo, a radical inovação pretendida pelo artigo 8º da Lei Complementar 173, de 2020, priva os demais entes de ponderarem os efeitos financeiros da decretação de calamidade. Portanto, é inconstitucional defender que as verbas previstas no inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar 173, asseguradas por legislações locais, sejam embaraçadas, dada a proteção do Pacto Federativo.

Por fim, neste aspecto, a isonomia constitucional deve também ser reconhecida em defesa dos servidores contra a privação de tais verbas, pois, conforme a doutrina, envolve “vantagem pessoal, um direito adquirido para o futuro. Sua conditio juris é, apenas, e **tão-somente, o tempo de serviço já prestado**, sem se exigir qualquer outro requisito da função ou do funcionário”<sup>26</sup>, razão pela qual não é condizente com a própria natureza jurídica de tais parcelas a cisão fundada no combate ao Coronavírus, conforme pretende o Projeto de Lei Complementar 39 quando preserva determinadas categorias.

Perceba-se que a razão para a discriminação em favor das categorias descritas no § 5º do artigo 8º da Lei Complementar 173 sequer possibilita uma aplicação isonômica dentro daquelas mesmas carreiras que pretende proteger, já que a atuação da “linha de frente”<sup>27</sup> contra a pandemia ignora que ocupantes de idênticos cargos se dividem dentre as tarefas (atribuições) próprias do cargo que necessitam estar na “retaguarda” para que toda a prestação pública possa realizada nesse combate

---

<sup>26</sup> MEIRELLES, H. L. Vencimentos e vantagens dos servidores públicos. In. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: FGV, 1964, p. 21

<sup>27</sup> Parecer 30, de 2020, ao Plenário do Senado Federal ao PLP 39/2020: “Não temos a mesma opinião quanto às demais exceções instituídas pela Câmara dos Deputados no mesmo art. 8º. Acatar essas exceções enfraqueceria o esforço fiscal dos entes públicos após a pandemia, quando não se saberá ainda a dimensão dos rombos nas contas públicas dos três níveis federativos. É importante reiterar que esta foi a única solicitação feita aos servidores durante a maior crise econômica e de saúde pública da história recente: aguardar 18 meses para voltarem a pleitear aumento de salários. E estamos fazendo isso, justamente, para preservar a capacidade financeira dos entes federativos e, assim, conseguirem continuar a pagar seus servidores e militares em dia. Não nos parece um sacrifício exagerado. Também somos contra a retirada da expressão “desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia do COVID-19”. Aqui, antes de uma medida de economia, é um forte incentivo para que os integrantes das referidas carreiras excepcionadas, todas elas essenciais neste momento, atuem na “linha de frente” desta guerra, dentro dos hospitais públicos, na limpeza das estações de metrô e rodoviárias, na contenção de grupos que pretendam violar as regras de quarentena e isolamento. Estamos excepcionando essas carreiras das regras restritivas exatamente porque reconhecemos sua importância num momento tão delicado. Mas é no front de guerra que eles vão fazer a diferença e serão recompensados os que assim atuarem. Por isso, rejeitaremos a Emenda nº 1 da Câmara nesse ponto.”

ao Coronavírus (já que as tarefas de apoio também são imprescindíveis para a atuação da “linha de frente”, por exemplo).

Nessa situação, extrai-se do § 1º do artigo 39 da Constituição da República que o limite para a discricionariedade da política remuneratória é o cargo, compreendido como um conjunto total das atribuições a ele inerentes<sup>28</sup>, sendo inconstitucional qualquer diferenciação que adote como critério apenas algumas das tarefas executadas pelos servidores do mesmo cargo.

Se a intenção é privilegiar a tal “linha de frente” no combate ao Coronavírus, o caminho juridicamente adequado seria admitir a criação de gratificações de função em razão da situação episódica<sup>29</sup>, e não criar discriminação dentro do cargo e carreira ou, muito menos, cortar de outras categorias a percepção de anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio, cuja razão jurídica é o exclusivo reconhecimento do tempo de serviço.

### **3. DA CONCLUSÃO**

**Ante o exposto, pedem:**

(a) a admissão da intervenção, na qualidade de *amici curiae*, para que seja viabilizada a apresentação de manifestações e sustentação oral, por ocasião do julgamento;

(b) a procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade dos artigos 7º e 8º da Lei Complementar 173, de 2020, especialmente para a preservação dos anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio ainda assegurados por legislações locais ou, *sucessivamente*, em acréscimo aos pedidos alternativos já veiculados nestes autos, que seja conferida interpretação conforme ao artigo 7º da Lei Complementar 173, de 2020, a fim de se assegurar a validade dos benefícios assegurados ao funcionalismo público de forma parcelada, mesmo que ultrapassem a duração dos mandatos dos dirigentes que os concederam;

---

<sup>28</sup> Constituição da República: Art. 39 [...] § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

<sup>29</sup> Pois “[...] são as parcelas, como o próprio nome diz, que o servidor recebe em função do seu local de trabalho. Essas parcelas, de caráter temporário, não se incorporam à remuneração do cargo efetivo, pois são devidas pelo desempenho de determinada atividade ou sob determinada condição, e não pelo exercício do cargo efetivo propriamente dito, sendo que, deixam de ser devidas quando cessado o fato que a gerou. Exemplo: adicional noturno, adicional de insalubridade, adicional de periculosidade, horas extras, etc”. LEITE, João Carvalho. In Regime Próprio de Previdência: Perguntas e Respostas. Disponível em <[http://www.regimeproprio.com.br/perguntao.rpps.janeiro\\_2013.htm](http://www.regimeproprio.com.br/perguntao.rpps.janeiro_2013.htm)>

(c) por fim, para melhor organização dos trabalhos dos advogados constituídos, a expedição das publicações em nome do advogado **Rudi Meira Cassel, OAB/DF 22.256**, nos termos do artigo 272, §§ 2º e 5º do Código de Processo Civil, sob pena de nulidade<sup>30</sup>, conforme a jurisprudência<sup>31</sup>.

Brasília, 10 de julho de 2020.

[assinado eletronicamente]

**Rudi Meira Cassel**

OAB/DF nº 22.256

---

<sup>30</sup> Código de Processo Civil: “Art. 272. Quando não realizadas por meio eletrônico, consideram-se feitas as intimações pela publicação dos atos no órgão oficial. [...] § 2º Sob pena de nulidade, é indispensável que da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados, com o respectivo número de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, ou, se assim requerido, da sociedade de advogados; § 5o Constando dos autos pedido expresso para que as comunicações dos atos processuais sejam feitas em nome dos advogados indicados, o seu desatendimento implicará nulidade”.

<sup>31</sup> “É inválida intimação efetuada em nome de apenas um dos advogados constituídos nos autos se existe pedido expresso para que a publicação seja realizada em nome de outro patrono.” (STJ, AgRg no Ag 1255432, ministro João Otávio de Noronha, 4ª Turma, j. 24/08/2010, DJe 09/09/2010).