



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.719.575/0001-69, com sede na SAFS - Quadra 02 - Lote 03 (atrás do anexo do Itamaraty), Plano Piloto - Brasília/DF, CEP: 70042-900, neste ato representado por seu presidente nacional, **CARLOS ROBERTO LUPI**, brasileiro, solteiro, administrador, portador da cédula de identidade nº: 036289023, expedida pelo IFP/RJ, inscrito no CPF/MF sob nº 434.259.097-20, com endereço eletrônico: clupi@uol.com.br, com endereço na SAFS, s/nº, Quadra 2, Lote 3, atrás do Anexo Itamaraty, Plano Piloto, Brasília/DF, CEP: 70.042-900, vem, respeitosamente, por seus advogados *in fine* assinados, constituídos mediante instrumento procuratório que segue em anexo (**doc. 01**), perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, inciso I, a, da Constituição Federal, bem como nos dispositivos da Lei nº 9.868/1999, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA**

com o cerne de impugnar os artigos 7º e 8º, dentre outros por arrastamento, todos da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, em razão de incidirem em iniludível ofensa aos artigos 2º; 37, incisos XV e X; 51, inciso IV; 52, inciso XIII; 61, §1º, alíneas a e c; 73; 96, inciso II, alínea b; 127, §2º; e 169; todos da Constituição Federal de 1988, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados:



I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

I.I DA LEGITIMIDADE

Nos termos do artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, podem propor a ação direta de inconstitucionalidade partido político com representação no Congresso Nacional. O *telos* subjacente à legitimidade ativa conferida aos partidos políticos é o de assegurar às minorias parlamentares o direito de zelar pela supremacia constitucional e para incentivar o desenvolvimento da cidadania ativa na população. Atualmente, o requisito para que os partidos políticos possam impetrar ações de controle abstrato de constitucionalidade é aferido somente no momento do ingresso da ação devida, mesmo que durante a tramitação processual não mantenham sua representação no Congresso Nacional. Desse modo, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) conta com representação no Congresso Nacional, sendo, por isso mesmo, legitimado à propositura da presente ADI.¹

I.II DO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade deita as raízes na necessidade de conferir harmonia ao princípio dos *checks and balances*. É do Professor Pinto Ferreira a lição de que o princípio da separação dos poderes ostenta o escopo ético e espiritual de uma distribuição genérica das funções Executiva, Legislativa e Judiciária pelos seus órgãos respectivos, mediante uma técnica restrita (presidencialismo) ou flexível (parlamentarismo) de independência e equilíbrio dos poderes estatais.² No sistema de

¹ “O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos”. (ADIMC 1.096, rel. Min. Celso de Mello).

² FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 705.



freios e contrapesos, cada um dos poderes estabelecidos tem obrigação de mitigar as ações do outro quando houver excesso de suas prerrogativas, com o objeto de manter a harmonia e a independência dos poderes, de modo a preservar o conteúdo da *Lex Legum*.³ Esse tipo de controle tem como missão precípua a defesa da Constituição, e como consequência a estabilização das normas que indicam determinada estrutura da sociedade, uma visão ideológica consentânea com as forças políticas que obtiveram legitimidade para elaborar o Texto Maior. É uma tentativa de estabilizar as relações sociais aos padrões normativos que apresentem certa constância, essencial para o aprimoramento da força normativa dos mandamentos constitucionais.

O controle de constitucionalidade advém, basicamente, da supremacia e da suprallegalidade de que goza a Constituição.⁴ Parte-se da premissa de que a Lei Ápice é a lei mais importante do ordenamento jurídico.⁵ Pondera Carl Schmitt que a lei fundamental é uma norma absolutamente inviolável e suas regulamentações não podem ser desobedecidas pelo legislador infraconstitucional.⁶ Uma das funções precípua do controle de constitucionalidade é a garantia dos direitos fundamentais, para que os cidadãos possam usufruí-los na sua inteireza. Jorge Miranda ensina que o controle de constitucionalidade é também uma norma que expressa função constitucional - função de garantia. A defesa dos direitos fundamentais abrange a proteção contra

³ AGRA, Walber de Moura. **Aspectos controvertidos do controle de constitucionalidade**. Salvador: JusPodvim, 2008. p. 13.

⁴ OTTO, Ignacio de. **Derecho constitucional**. Sistema de fuentes. 6. Ed. Barcelona: Ariel, 1998. p. 24.

⁵ COLAUTTI, Carlos E. **Derecho constitucional**. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1998. p. 54.

⁶ SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Tradução de Francisco Ayla. 2. Ed. Madrid: Alianza, 1992. p. 63.



inconstitucionalidades materiais e formais e a não concretização das normas de eficácia limitada.⁷

Para Zagrebelsky, o controle de constitucionalidade possui duas características, a saber: uma de natureza jurídico-formal, que ressalta a Constituição como norma jurídica, e a outra de natureza política, que enfatiza o pluralismo político como força social. A primeira é a condição teórica da justiça constitucional e a segunda, a condição prática.⁸ O controle atinge tanto as leis, espécie genérica que representa as proposições normativas, como os atos normativos (art. 101 da CF). São passíveis de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal as espécies normativas elencadas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988, a saber: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Os diversos acintes à Carta Magna narrados nesta petição inicial de ação direta de inconstitucionalidade são perpetrados pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o programa federativo de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), razão pela qual deve sujeitar-se ao controle concentrado de constitucionalidade exercido por este Egrégio Supremo Tribunal Federal.

II. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

É de conhecimento geral que o mundo enfrenta uma emergência sanitária sem precedentes, ocasionada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19). O nível de

⁷ MIRANDA, Jorge. **Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. p. 225.

⁸ ZAGREBELSKY, Gustavo. **La giustizia costituzionale**. Bologna: Il Mulino, 1998. p. 14.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



disseminação do SARS-CoV-2 atinge níveis alarmantes no Brasil e em todos os outros países. Tanto é assim que em 30 (trinta) de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto do novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)- o mais alto nível de alerta da OMS, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional (RSI).⁹ A ESPII é considerada, nos termos do artigo 1º do Regulamento Sanitário Internacional, “um evento extraordinário que pode constituir risco de saúde pública para outros países devido à disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata”.¹⁰ No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) caracterizou a COVID-19 como uma pandemia. No Brasil, o estado de calamidade pública foi reconhecido em 20 (vinte) de março de 2020, pelo Decreto Legislativo nº 6 de 2020.

Diante disso, foram diversos os diplomas normativos editados pelo Poder Legislativo com o fito regulamentar e impor balizas seguras à boa condução do caos que paira sobre o Brasil. Não se desconhece que o legislador está atento a todas as nuances do panorama do novo coronavírus, no que tem sido deferente quanto ao amplo espectro de temas sensíveis. No entanto, em que pese o *animus* enérgico e célere quanto às urgências que necessitam receber o beneplácito do Poder Legislativo, algumas leis ainda padecem de vícios de inconstitucionalidade arrefecedores de direitos de estatura maior.

Editada em 27 de maio de 2020, a Lei Complementar nº 173 ostenta o escopo de estabelecer o Programa Federativo ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e de alterar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. A LC nº 173/2020 proibiu a

⁹ Disponível em: < [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-mergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-mergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)) > . Acesso em 07 de junho de 2020.

¹⁰ Disponível em: < <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246107/9789241580496-eng.pdf;jsessionid=7088CE624FBA4C901FD01C94725B5AC7?sequence=1> > . Acesso em 07 de junho de 2020.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



concessão de aumentos e reajustes para servidores públicos, bem como determinou o “congelamento” da contagem do tempo de serviço até 31 de dezembro de 2021. Para além disso, a referida legislação atacada estabeleceu a proibição de criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; de alteração de estrutura de carreira; e de realização de concurso público que impliquem em aumento de despesa com pessoal além da vigência do mandato da autoridade e máxima do respectivo Poder ou Órgão. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

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

[“Art. 21.](#) É nulo de pleno direito:

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

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

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

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

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

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

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

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

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



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA

DIRETÓRIO NACIONAL



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

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

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

“Art. 65.

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

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

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

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

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

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

I - aplicar-se-á exclusivamente:

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



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA

DIRETÓRIO NACIONAL



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA

DIRETÓRIO NACIONAL



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

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

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

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

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

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

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

§ 6º (VETADO).

É diante das inegáveis inconstitucionalidades que permeiam o ato normativo ora impugnado, que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) vale-se desta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) para expurgar do ordenamento jurídico os dispositivos que afrontam o texto e o espírito da Lei Ápice, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados.

III. DA DEFESA E CONCRETIZAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO.



A Constituição, filha unigênita que é do Poder Constituinte, é a medida de todas as coisas; a linha de partida do Direito; é fonte, bússola e ímã do Ordenamento Jurídico.¹¹ Ela se torna a norma suprema do ordenamento porque é, teoricamente, a primeira lei, constituindo-se na própria soberania do Estado, no que funciona como norma-origem, a primeira cronologicamente instituída.¹² O Texto Constitucional condiciona, na sua função de norma primeira, a produção das estruturas normativas restantes, preceituando a forma para a feitura das normas secundárias. Nesta tarefa, a Constituição, devido à supremacia, goza de autogarantia, que, na realidade, é uma suprallegalidade material, declarando a inconstitucionalidade das normas que infringirem o preceituado por ela, expurgando-as do ordenamento.¹³ A soberania atribui à Constituição a distribuição de poder entre os órgãos estatais, já que unicamente um órgão superior pode dimensioná-los e estabelecer a sua repartição de competências.

Toda norma jurídica tem a finalidade de eficácia, ou seja, de poder regulamentar os fatos de acordo com suas disposições, mormente a Constituição que, em uma visão lógico-jurídica, seria, no dizer de Pinto Ferreira, a estrutura angular do edifício jurídico. A eficácia constitucional é o impulso que ela tem para sair da seara abstrata e se trasmutar em fatos.¹⁴ A teorização a respeito da capacidade concretiva da Constituição adveio de Konrad Hesse, tendo demonstrado que ela não é uma *ancilla* das forças sociais, mas sim

¹¹ BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. P. 95.

¹² AGRA, Walber de Moura. **Fraudes à Constituição**: Um atentado ao poder reformado. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 2000. p. 53.

¹³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Constituição e constitucionalidade**. Belo Horizonte: Jurídicos, Lê, 1991. P. 53.

¹⁴ PINTO FERREIRA, Luiz. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. V.I 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 90.



um componente que, em um processo de interação, modifica a realidade de acordo com os seus dispositivos. Isto ocorreria pela força normativa da Constituição.¹⁵

Neste sentido, é importante registrar que a norma constitucional, segundo Konrad Hesse, não tem existência autônoma em face da realidade, haja vista que sua essência reside na sua concretização perante a seara fática. Aqui, a Constituição só vai se converter em força ativa “se fizerem-se presentes, na consciência geral, não só a vontade de poder, mas também a vontade de Constituição”.¹⁶ Indo mais além, isso significa que é necessário somar a vontade da Constituição, à vontade de Constituição para que haja consenso e participação de todos os destinatários da norma constitucional, no sentido de que façam valer a Constituição como norma suprema não apenas no seu aspecto formal, mas sim no material.

Essa “vontade de Constituição” baseia-se na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme. Só que por outro lado, com o advento do neoconstitucionalismo e conseqüentemente da força avassaladora dos princípios, a vontade de Constituição brota como uma ilha de esperança no imaginário coletivo da sociedade, onde os indivíduos se sentem protegidos do arbítrio estatal por terem consciência dos seus sacrossantos direitos que estão insculpidos na Carta Federal. Assim, a Força Normativa se configura como requisito insofismável para que a Constituição possa ser concretizada frente à realidade fática, o que implica em dizer que é necessário transpor o discurso insculpido na Lei Maior para os altiplanos da vida em sociedade, firmando um completo diálogo recíproco entre a normaticidade e a realidade pulsante no seio social a fim de

¹⁵ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federativa da Alemanha**. 20. Ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. P. 37.

¹⁶ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991. p. 14.



concretizar os direitos fundamentais, haja vista que a *Lex Mater* não configura, portanto, apenas a expressão de ser, mas também de dever ser.

Na trilha de tal premissa, é necessário que a visão da Constituição como simples ideário seja ultrapassada para que se firme o aspecto de que ela seja tida como norma suprema, eis que é a Lei Máxima, à qual todas as demais se subordinam e na qual todas se fundam. Logo, tem-se que a Constituição não é apenas uma expressão de anseios e aspirações. Vai mais além. Ela é a conversão desses anseios em regras impositivas e obrigatórias para todos os Órgãos e cidadãos. Expressa Rui Barbosa que “não há, numa constituição, cláusulas a que deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos. Muitas, porém, não revestem dos meios de ação essenciais ao seu exercício os direitos, que outorgam, ou os encargos, que impõem: estabelecem competências, atribuições, poderes, cujo uso tem de aguardar que a Legislatura, segundo o seu critério, os habilite a se exercerem”.¹⁷

Vale ter presente, neste ponto, que a efetividade dessa força normativa, em uma sociedade tão estratificada e fluida como a nossa, torna-se necessária para que as normas constitucionais transpassem o discurso retórico e adentrem bruscamente no seio social no sentido de que os direitos conquistados sejam devidamente implementados e efetivados. Isso porque com o avanço no desenvolvimento das sociedades modernas se torna cada vez mais difícil manter um padrão que se adapte a todas as necessidades da população, principalmente dos hipossuficientes. Para Loewestein, essa concretização da Constituição no plano fático significa a densificação de sua normatividade, elidindo as possibilidades dessas normas serem classificadas como semânticas.¹⁸

¹⁷ BARBOSA, Rui *Apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 245.

¹⁸ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitucion**. Barcelona: Ariel, 1964. P. 218-219.



Estabelecidas essas premissas como uma ode à “Constituição Cidadã”, faz-se imperioso que este Egrégio Supremo Tribunal Federal estanque os atos normativos atentatórios à Constituição, notadamente em razão da urgência inerente à situação gravíssima da pandemia do COVID-19. Evidencia-se, por certo, que a aquisição e concretização de direitos é uma viagem civilizatória sem volta, no que não se pode retroceder. A defesa da Constituição deve ser um imperativo, e não um mero conselho. Daí a razão pela qual o Ministro Ayres Britto pontua que na democracia o poder deve ser ascendente, que nasce de baixo para cima. Vale dizer, um poder comprometido com o respeito à Constituição e comprometido com os interesses de todas as camadas da população, e não daquelas pessoas já situadas no topo da hierarquia estatal, ou econômica; no que deve lançar mão de inventivas para retirar o povo da plateia e colocá-lo no palco de todas as decisões que lhe digam respeito.¹⁹

IV. DA NECESSIDADE DE VALORIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

O serviço público é definido como toda utilidade de comodidade ou utilidade material de bem que possa ser disponibilizada pelo cidadão para satisfação de uma necessidade metaindividual que pode ser prestada pelo Estado ou por outrem. Para o Ministro Eros Roberto Grau, serviço público consubstancia-se em uma atividade indispensável à consecução da coesão social.²⁰ Ensina André de Labaudère que serviço público é toda atividade de uma coletividade pública visando a satisfazer um objetivo de interesse geral.²¹ Já para Hely Lopes Meirelles, “serviço público é todo aquele prestado

¹⁹ BRITTO, Carlos Ayres. **O Humanismo como Categoria Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 41.

²⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2017. P. 124.

²¹ LABAUDÈRE, André. **Manuel de droit administratif**. Paris: L.G.D.J, 1976. P. 21.



pela Administração ou por seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”.²²

A grande relevância do serviço público é que não existem políticas públicas sem eles, no que se carrega um sentido simbólico que se torna apanágio da própria noção de Estado, conferindo-lhe um teor de legitimidade sólido por estar alicerçado nos direitos fundamentais. Salieta Celso Antônio Bandeira de Mello que, com isso, pretende-se proteger do modo mais eficiente possível as conveniências da coletividade e, igualmente, defender a boa prestação do serviço não apenas em relação a terceiros, mas também com relação ao próprio Estado e ao sujeito que as esteja desempenhando.²³

Exala-se, no ponto, que serviço público é uma atividade definida pela Constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social.²⁴ É inegável que no contexto da pandemia do novo coronavírus o serviço público fez a diferença no que concerne à efetividade prestacional, máxime no campo da saúde pública. As engrenagens da Administração Pública de todas as esferas do poder não poderiam rodar sem a energia cinética decorrente do empenho dos servidores públicos, especificamente os que estão na linha de combate para atenuar os efeitos devastadores do novo coronavírus.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 289.

²³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 689.

²⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2017. P. 130.



Não por outro motivo, o Professor José Afonso da Silva reverbera que o servidor público é uma categoria importante de trabalhador porque a ele incumbe tarefas de interesse público, sendo por meio dele que o Estado realiza todas as suas atribuições. A despeito disso, tem ele sofrido, nos últimos tempos, desprestígio e desvalorização.²⁵ Cite-se, à guisa de exemplo, os achincalhes diurnos à classe dos servidores públicos, por parte do Governo Federal, no infeliz arremate do Ministro da Economia, que classificou os servidores públicos como parasitas²⁶, tendo sido alvo, em decorrência disso, de Ação Civil Pública movida pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite).²⁷ Faz-se necessário, diante disso, voltar os olhos para a importância do servidor público brasileiro, que recebeu proteção constitucional, diante da relevância do labor exercido para salvaguardar o princípio da supremacia do interesse público.

Sem um servidor público valorizado, estruturado, com suas necessidades materiais prementes resolvidas, não há no que se falar em um serviço público eficiente, que possa dar uma resposta satisfatória às demandas da sociedade, principalmente, diante das excepcionalidades provocadas pela COVID-19. Atingir os direitos fundamentais dos servidores públicos, além de inconstitucional, configura-se teratológico porque traz reflexos deletérios na seara econômica, sanitária e na eficiência da prestação das políticas públicas.

²⁵ DA SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 360.

²⁶ Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/02/11/deputado-quer-chamar-guedes-para-explicar-parasita-na-camara.htm> > . Acesso em 07 de junho de 2020.

²⁷ Disponível em: < <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/04/servidores-publicos-pedem-indenizacao-por-danos-morais-a-paulo-guedes.htm> > . Acesso em 07 de junho de 2020.



V. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020.

V.I DO VÍCIO DE INICIATIVA (arts. 51, inciso IV; 52, inciso XIII; 61, §1º, alíneas a e c; 73; 96, inciso II, alínea b; 127, §2º, da Constituição Federal de 1988).

Como é cediço, o processo legislativo das leis complementares segue o mesmo procedimento das leis ordinárias, inclusive quanto aos órgãos legitimados para a sua iniciativa. As diferenças residem apenas no quórum mais elevado e na hipótese de incidência, que tem de estar definida previamente na Constituição. A iniciativa de lei ordinária pode ser tomada: por qualquer senador ou deputado federal; por qualquer comissão em funcionamento no Congresso Nacional; pelo Presidente da República; pelo procurador-geral da República; e pelos Tribunais Superiores (art. 61 da CF). Iniciativa privativa significa que a proposição de lei somente poderá proceder de determinado órgão ou pessoa, seja ele o chefe do Executivo, seja o Poder Judiciário, seja o Poder Legislativo. Se essa iniciativa privada não for obedecida, ocorrerá nítida inconstitucionalidade formal.²⁸ Deveras, a iniciativa do respectivo processo legislativo demandará a verificação de outros dispositivos constitucionais, que observarão, como regra geral, o princípio da separação dos poderes (art. 2º, da CF) e a independência funcional do Ministério Público e do Tribunal de Contas, além dos limites estipulados pelo art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988.

In casu, a Lei Complementar nº 173/2020 é decorrente de processo legislativo originário do Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020, de autoria do Senador Antônio Anastasia (PSD/MG). Conforme fora alinhavado em linhas anteriores, a temática veiculada neste ato normativo versa sobre o regime jurídico de servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 8º, da Lei Complementar

²⁸ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 532.



nº 173/2020). **Evidencia-se, no ponto, que o ato normativo ora impugnado regulamenta matéria cuja iniciativa é reservada a agentes específicos, em uma total afronta ao que estabelecem os artigos 51, inciso IV; 52, inciso XIII; 61, §1º, alíneas a e c; 73; 96, inciso II, alínea b; 127, §2º, da Constituição Federal de 1988.**

De acordo com o magistério jurisprudencial deste Egrégio Supremo Tribunal Federal, o desrespeito à cláusula de iniciativa reservada de leis, em qualquer das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição, representa uma inconstitucionalidade formal, insuscetível de produzir qualquer consequência válida no ordenamento jurídico. Cite-se:

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



poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. (ADI 2364, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019) (STF - ADI: 2364 AL - ALAGOAS 0004176-36.2000.1.00.0000, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 17/10/2018, Tribunal Pleno).

Saliente-se que a iniciativa privativa do presidente da República vai se transpor para as Constituições estaduais e para as leis orgânicas municipais, como princípio constitucional de repetição obrigatória, princípio simétrico, ficando mencionadas matérias da iniciativa privativa dos chefes do Executivo municipal e estadual. Assim, as leis acerca do regime jurídico dos servidores públicos são de iniciativa privativa do Executivo, devendo ser de repetição obrigatória nas Constituições estaduais e leis orgânicas, delineando-se, dessa forma, a separação dos três poderes. Sendo esse o contexto, ressumbre iniludível que o ato normativo impugnado (art. 8º da LC nº 173/2020) padece de inconstitucionalidade formal, pois regulamenta matéria cuja iniciativa é reservada a agentes específicos, em uma total afronta ao que estabelece a primeira parte do inciso



X do art. 37 da *Lex Mater*, e os artigos 51, inciso IV; 52, inciso XIII; 61, §1º, alíneas a e c; 73; 96, inciso II, alínea b; 127, §2º, todos da Constituição Federal de 1988.

VI. DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020.

VI.I DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º DA CRFB/88)

Conforme salienta Christopher Warren Morris, não se pode esperar que exista um conceito de “Estado” que seja ao mesmo tempo unívoco, claro e sem ambiguidade.²⁹ Para Paulo Bonavides, o Estado como ordem política da sociedade é conhecido desde a Antiguidade. No entanto, nem sempre teve essa denominação, nem tampouco encobriu a mesma realidade.³⁰

A denominação “Estado”, indicando uma sociedade política, só vem à lume no século XVI,³¹ no que pode ser conceituado como uma organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo.³² Sendo o Estado o laço jurídico, na acepção de Giorgio Del Vecchio,³³ que ata a pluralidade de laços existentes na sociedade, necessário se fez a sujeição do poder ao direito, por

²⁹ MORRIS, Christopher Warren. **Um Ensaio sobre o Estado Moderno**. Trad. Sylmara Beletti. São Paulo: Landy Editora, 2005. p.43

³⁰ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 65.

³¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 20 Ed. São Paulo: Saraiva: 1998. p.51

³² SILVA, Enio Moraes da. **O estado democrático de direito**. a.42 n. 167. Brasília: Revista de Informação Legislativa, jul/set 2005. p. 216.

³³ DEL VECCHIO, Giorgio. **Teoría del estado**. Barcelona: Bosh, 1956. p. 351.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



intermédio de uma despersonalização. Vale dizer, o Estado só existirá onde for concebido como um poder dissociado e independente da pessoa dos governantes.³⁴

Na origem, o Estado de Direito era um conceito tipicamente liberal, e constituía uma das garantias das constituições liberais burguesas. Tinha como objetivo primal o de assegurar o império do princípio da legalidade, segundo o qual toda atividade estatal havia de se submeter-se à lei. A exposição mais clara deste princípio diretor do Estado de Direito deflui do pensamento político de Montesquieu, quando aduz que “as leis são, na significação mais larga, as relações necessárias que derivam da natureza das coisas”.³⁵ Foi da oposição histórica e secular, na Idade Moderna, entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca, que nasceu a primeira noção do Estado de Direito, mediante um ciclo de evolução teórica e decantação conceitual, que se completa com a filosofia política de Kant.

Esteio sagrado do liberalismo, o dogma da separação dos poderes foi positivado no célebre artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem, contida na Constituição Francesa de 3 de setembro de 1791, que assim rezava: “Toda sociedade que não assegura a garantia dos direitos nem a separação dos poderes não possui constituição”. Esse princípio, nas origens de sua reformulação foi, talvez, o mais sedutor, no que magnetizou os construtores da liberdade contemporânea e serviu de inspiração e paradigma a todos os textos de Lei Fundamental, como garantia suprema contra as invasões do arbítrio nas esferas de liberdade política. No Brasil, o princípio da separação dos poderes foi albergado pelo artigo 2º da Constituição Federal de 1988, podendo ser visualizado tantos outros dispositivos.

³⁴ Para Georges Burdeau “o Estado se forma quando o poder assenta numa instituição e não num homem. Chega-se a esse resultado mediante uma operação jurídica que eu chamo a institucionalização do Poder”. BURDEAU, Georges. **Traité de science politique**. T. II, Paris, 1949. p. 128.

³⁵ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brede et ed. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p. 4.



O amadurecimento da teoria da separação dos poderes culminou na separação das funções estatais, entregando a cada órgão uma função distinta. Para conferir independência a cada função, foi dada autonomia institucional, disposta nos artigos 51, inciso IV; 52, inciso XIII; 61, §1º, alíneas a e c; 73; 96, inciso II, alínea b; 127, §2º, todos da Constituição Federal de 1988. Nessa toada, a conjuntura que implicou no demonstrado vício formal na LC n. 173/2020 também representa afronta à separação dos poderes, sendo premente a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados. Vê-se que o legislativo afrontou uma seara de competência absoluta do legislativo, ainda intrometendo-se nas prerrogativas do Poder Judiciário para decidir sobre suas questões internas em relação a política de pessoal.

VI.II DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA FEDERATIVA (ART. 18 DA CRFB/88)

A principal característica de uma forma de Estado federativa é a competência entre os entes que a compõem. Competência é a possibilidade de realizar algo que foi previsto em lei, defluindo da autonomia da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal.³⁶ Para o Professor Pinto Ferreira, competência é a capacidade jurídica de agir em uma esfera determinada.³⁷ Já para Celso Ribeiro Bastos, competência são os poderes que a lei confere para que cada órgão público possa desempenhar suas atribuições específicas.³⁸

A divisão de competência significa o núcleo da federação assumindo especial dimensionamento porque ostenta a função de evitar atritos entre os seus componentes.

³⁶ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 395.

³⁷ FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990. V. 1. P. 491.

³⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001. P. 107.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Em decorrência da dificuldade de se precisar a quem pertence determinado interesse, o critério de repartição de competência adotado pelo Brasil não foi realizado apenas através da definição de qual ente estatal teria predominância na matéria, seguindo a fórmula de que, se o interesse fosse predominantemente nacional, caberia à União; se fosse estadual, ao estado; se fosse municipal, ao município.

O critério escolhido foi híbrido, também influenciado pelas decisões políticas tomadas em um contexto social determinado, pela tradição histórica e pela real possibilidade de implantação das competências, haja vista que aquelas matérias que necessitam de grande aporte financeiro ou de uniformidade legislativa na federação devem ficar ao encargo da União.

As técnicas de repartição de competências podem ser: a) numeração das prerrogativas para a União e o remanescente para os demais componentes federativos; b) numeração dos poderes para os estados-membros e o remanescente para a União; e c) competência numerada para todos os órgãos federativos. Apesar de a Constituição de 1988 ter tentado implantar um federalismo cooperativo, a principal característica da nossa forma de Estado, infelizmente, ainda continua a ser o seu caráter centrípeto, em que há uma preponderância da União, incumbindo-se de um maior número de funções e de prerrogativas. O que não quer dizer que se possam desrespeitar as competências indicadas para os estados e para os municípios.

A forma de Estado federativa tem como característica básica a descentralização de poder entre os entes políticos. Portanto, cada um deles tem uma esfera de competência própria, no que caracteriza sua autonomia. Rudolf Smend caracteriza a forma de Estado federativa como um sistema integrado unitário, com polos políticos



distintos, compostos pelo Estado federal ou global e pelos Estados individuais ou federados, advindo, assim, uma necessidade de legitimidade homogênea de ambos.³⁹

O princípio federativo está inserido de forma explícita no texto constitucional, tendo, inclusive, recebido o *status* de cláusula pétrea.⁴⁰ Para a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, ter conquistado essa condição no ordenamento jurídico representa significativa vitória. Afinal, por meio dessa forma de Estado há maior aproximação entre o poder e o seu titular, o cidadão, de modo a garantir de forma mais eficaz a participação popular, assegurando equilíbrio nos interesses representados, que ficaram por muito tempo à mercê de decisões políticas tendenciosas.⁴¹

Conforme antedito, no âmago do conceito de federalismo está a repartição de competências entre os entes federativos, no que não há que se falar em autonomia se um dos entes for responsável pelo estabelecimento da competência dos demais, o que deve ser feito de forma inexorável pela Constituição Federal.

Assevera Enoch Alberti Rovira que, dentre as complexas relações de interdependência entra a União e os entes federados, no federalismo que se diz cooperativo, deve-se distinguir a coordenação de cooperação. A coordenação é, em verdade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competência no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação, com o cerne de buscar um resultado comum e do interesse de todos. Para tanto, a decisão comum, tomada no

³⁹ SMEND, Rudolf. **Constitución y derecho constitucional**. Tradução de José M. Beneyto Pérez. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. p. 189.

⁴⁰ **Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: **§ 4º** Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

⁴¹ ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, P. 22.



âmbito federal, há de ser adaptada às peculiaridades e necessidades regionais, e executada autonomamente por cada ente federado.⁴²

A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes, dispostas no artigo 24 da Constituição Federal de 1988, no que a União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. A denominação de concorrente, ou competência legislativa vertical, provém do fato de que dois entes federativos atuam em um mesmo campo de incidência, normatizando uma mesma matéria, mas realizando funções distintas.

Ocorre, no ponto, uma técnica de repartição vertical de competências, no que não se confunde com a competência comum (ou cumulativa), do artigo 23 da Lei Ápice, que é administrativa e paralela. Assevera André Ramos Tavares que na competência legislativa concorrente as normas gerais cabem à União, e aos Estados membros cabem as normas particulares. Por isso a competência dos Estados é denominada complementar, por adicionar-se à legislação nacional no que for necessário.⁴³

Cuida-se, na hipótese vertente, de análise do arcabouço legislativo que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19 por meio da alteração de normas de direito financeiro (LC 101/2000). O art. 24, I, da CRFB/88 estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre direito financeiro. O §1º do dispositivo mencionado, por sua vez, prevê que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

⁴² ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperacion em la Republica Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. P. 463.

⁴³ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 1163.



Não é de hoje que a expressão “normas gerais” vem causando alvoroço nos intérpretes da Lei Ápice, no que se constitui, por isso mesmo, em um conceito indeterminado, de sentido polissêmico e de certa dificuldade no preenchimento de seu conteúdo. Diante disso, Pinto Ferreira pondera que foi em virtude da dificuldade na delimitação do conteúdo de normas gerais que têm ocorridos sérios conflitos entre a legislação federal e a legislação estadual e distrital.⁴⁴

Uma primeira característica desse tipo de norma reside na sua extensão, que abrange a totalidade do Estado Nacional, configurando-se em uma norma de âmbito nacional, enquanto a norma específica tem como extensão de um Estado-membro. A segunda característica é que a norma geral não pode ser exaustiva, tolhendo todos os espaços referentes à incidência da norma específica. Deve ser deixada uma zona para a atuação das normas específicas, para que elas possam se adequar às peculiaridades regionais.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto elencou as principais características das normas gerais, a saber: a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais; b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado; c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; d) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; e) devem referir-se a questões fundamentais; f) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos estados.⁴⁵

Carlos Alberto de Carvalho Pinto, noutro quadrante, ensaia uma delimitação conceitual negativa, ao ensinar que: “a) não são normas gerais as que objetivem especialmente uma ou alguma dentre várias pessoas congêneres de direito público,

⁴⁴ FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990. V. 2. P. 96.

⁴⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 100, out./dez/ 1988. p. 149.



participantes de determinadas relações jurídicas; b) não são normas gerais as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos, com exclusão de outros, da mesma condição ou espécie; c) não são normas gerais as que se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos, descendo a pormenores ou detalhes”.⁴⁶

Para o Professor José Afonso da Silva, em regra, as normas gerais não regulam diretamente funções fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa daquelas unidades da Federação.⁴⁷ Paulo Luiz Neto Lobo afirma, nessa esteira intelectual, que as normas gerais estabelecem princípios fundamentais e pressupostos a serem observados pela legislação específica estadual, não podendo ser exaustivas.⁴⁸ São elas, por isso mesmo, “normas não-exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores”.⁴⁹ Muito embora o conceito de normas gerais seja timbrado por uma certa dose de imprecisão, não faculta ao legislador federal a regulação exaustiva da matéria, devendo apresentar acentuado critério de generalidade e abstração.⁵⁰

Ou seja, as normas gerais cingem-se a apresentar como seu conteúdo as normatizações que façam parte do núcleo essencial ontológico, de repetição obrigatória aos Estados-Membros, no que não se pode, nesse cenário, tencionar regulamentar todas

⁴⁶ CARVALHO PINTO, Carlos Alberto de. **Normas gerais de direito financeiro**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1949. P. 41

⁴⁷ DA SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 280.

⁴⁸ LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos Estados na Constituição de 1988. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 26, n. 101, jan./mar., 1989. P. 98.

⁴⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. P. 275.

⁵⁰ AGRA, Walber de Moura. Delineamento das competências federativas no Brasil. In: NOVELINO, Marcelo; ALMEIDA FILHO, Agassiz. **Leituras complementares de Direito Constitucional: Teoria do Estado**. Salvador: Juspodvim, 2009. P 202.



as matérias destinadas ao campo de incidência das normas específicas, mormente aquelas que não são ontológicas ou que ferem preceitos da Lei Maior. Tenha-se presente, nesse diapasão, que questões específicas, que não precisam ser regulamentadas igualmente para todo território nacional ou que não sejam axiologicamente consideradas essenciais, não podem ser regulamentadas pelas normas gerais, sob pena de afrontar a autonomia federativa de outros entes.

No caso em apreço, os arts. 7º e 8º da LC n. 173 alteram, respectivamente, os arts. 21 e 65 da LC 101/00, consubstanciando norma de direito financeiro que, para além dos vícios formais já indicados, viola materialmente a Constituição, retirando uma série de direitos fundamentais dos servidores públicos, por meio de ato normativo que desrespeita a autonomia dos entes federativos. A União, no uso de competência concorrente, que deveria limitar-se ao tratamento genérico da matéria financeira, exaure (de maneira múltiplamente inconstitucional) conteúdo que deveria ser tratado de maneira mínima.

Por meio do art. 7º da LC n. 173/2020, a União traz uma série de regras de controle de despesa total com pessoal, que, para além de implementar violação a direitos fundamentais de servidores públicos, retira a autonomia de entes federativos, que deveriam ter a oportunidade de suplementar a norma, por meio de comandos adequados às peculiaridades regionais. Em paralelo, o exaurimento da matéria pela União, ao impedir que os demais entes federativos adequem o conteúdo normativo à sua particularidade, fada a norma à síndrome da ineficácia.

O art. 8º da LC n. 173, por sua vez, proíbe até o dia 31/12/2021 todos os entes federativos (inclusive os municípios) a realizar concurso público, a admitir ou contratar pessoal, dentre outros comandos de nítido caráter específico e altamente restritivos, sem qualquer reserva de densidade normativa mínima, lócus intransponível à elaboração legislativa de norma de competência concorrente.



No caso em apreço, é evidente a violação à autonomia federativa por meio da elaboração de norma exauriente pela União com base em competência concorrente, sem deferir qualquer margem para que os entes federativos adequassem às peculiaridades regionais.

VI.III DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA (art. 37, caput, da CF/88).

Configura-se como uma parêmia, hodiernamente, que os valores sejam introduzidos e espriados por todo o ordenamento jurídico por intermédio dos princípios constitucionais.⁵¹ Essa função dos princípios, para Habermas, é exercida em virtude do seu caráter deontológico, garantindo que eles sejam universalmente obrigatórios e não apenas especialmente preferíveis. Ressalte-se, ainda, que possuem uma força jurídica de justificação que permite a calibração de valores metajurídicos.⁵² Em sendo o Direito Administrativo, em seus albores, de elaboração pretoria e não codificado, os princípios sempre representaram papel relevante nessa seara, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.⁵³

Incorporado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o princípio da eficiência põe em relevância o resultado das atividades administrativas, garantindo que os serviços

⁵¹ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da História: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro. In: SILVA, Virgílio Afonso da (Coord.). **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 58 *et seq.*

HABERMAS, Jürgen. **Entre fatos e normas**: contribuições para uma teoria do discurso do Direito e da democracia. Tradução William Rehg. New York: MIT Press, 1998. p. 257.

⁵² HABERMAS, Jürgen. **Entre fatos e normas**: contribuições para uma teoria do discurso do Direito e da democracia. Tradução William Rehg. New York: MIT Press, 1998. p. 257.

⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015. P. 97.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



prestados pelas entidades governamentais consigam satisfazer os interesses do bem comum. Ele pode ser definido como a concretização, por parte dos entes públicos, dos anseios populares, da melhor forma que as condições materiais possibilitem, atendendo às necessidades coletivas de forma eficaz. É um princípio que determina que a Administração Pública exerça suas competências de forma neutra, objetiva e transparente, com o intuito de atingir a finalidade básica do Estado, o bem comum, primando pela qualidade dos atos praticados e serviços prestados.

O princípio da eficiência deve ser interpretado pari passu com a qualidade dos serviços prestados pelos entes estatais, agilizando o atendimento dos interesses coletivos sem descuidar da excelência das atividades realizadas. A eficiência, tomada no sentido exclusivo de rapidez, é inadmissível, devendo, para verificação do atendimento do mandamento constitucional, ser conjugada com o princípio da razoabilidade, verificando-se se os fins se adequam aos meios. Os signos do princípio da eficiência são: rendimento, celeridade e perfeição.

Rendimento pode ser definido como a utilização do menor dispêndio por parte da Administração para a realização do melhor resultado possível. Celeridade significa o pronto atendimento das necessidades da sociedade, evitando-se a ineficácia do serviço devido à sua demora, principalmente em razão de estruturas burocráticas que emperram as atividades administrativas. Perfeição representa que os serviços públicos devem ser realizados de modo a satisfazerem as demandas da coletividade, atendendo aos objetivos para os quais foram criados.

Ensina Di Pietro que “o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores



resultados na prestação do serviço público”.⁵⁴ No caso vertente, o acinte ao princípio da eficiência sobressai da malfada reestruturação do regime jurídico dos servidores públicos (art. 8º da LC nº 173/2020), que ao congelar os salários dos servidores, denota o caráter de perseguição à categoria, no que impede sua melhor estruturação, com a deslegitimação do trabalho e a conseqüente falta de oferta de condições materiais necessárias para que se possa exercer o mister a contento. Aviltando-se o servidor público, inexoravelmente avilta-se o serviço público, reduzindo sua eficiência e estiolando os ativos econômicos essenciais da sociedade.

VI.IV DA VIOLAÇÃO À IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS (ART. 37, XV, DA CRFB/88)

O art. 37, XV, da CRFB/88, com redação dada pela EC 19/98, determina que “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis”. Ato contínuo, o dispositivo traz algumas exceções a essa regra.

De uma leitura sistemática da Constituição, é possível concluir que o teto constitucional, a vedação à cumulação de remuneração total e vantagens sobre as quais por lei não podem incidir outras vantagens, as regras de remuneração por subsídio e algumas limitações ao poder de tributar são as exceções à regra da irredutibilidade de vencimentos e subsídios.

A garantia em análise decorre do reconhecimento do caráter alimentar da remuneração, tendo como destinatários todos os agentes públicos, agentes políticos e assemelhados e empregados públicos.⁵⁵ Proíbe-se a redução direta de vencimentos,

⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015. P. 117.

⁵⁵ BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 763.



bem como a atuação que pretenda diminuir a importância da função que inicialmente permitiu a contratação o servidor.

Para José dos Santos Carvalho Filho, a garantia da irredutibilidade também implica que a remuneração do servidor não pode ser reduzida acaso mude de regime funcional. O autor ainda salienta que a ampliação da jornada de trabalho pode provocar ofensa ao princípio em questão.⁵⁶

O art. 8º, I, da LC n. 173/2020 proíbe os entes federativos, até o dia 31/12/2021, de “conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública”.

O dispositivo, para além de criar uma exceção infraconstitucional ao princípio da irredutibilidade, fere sua essência por meio do estabelecimento de regra que impede a adequação de remuneração do servidor público.

Diversos incisos do art. 8º da LC n. 173/2020 também proíbem uma série de condutas que desconsideram a realidade do funcionalismo público. Ao proibir a alteração de estrutura de carreira, por exemplo, a norma impugnada será instrumento de inadequação entre os vencimentos do servidor e o volume de atividade que exerce, especialmente porque é notória a deficiência de pessoal nos órgãos públicos e a norma impugnada também veda a realização de concurso, conforme já aduzido.

⁵⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 795.



Resta evidente a violação ao princípio estatuído no art. 37, XV, da CRFB/88, sendo premente a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

VI.V DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

O princípio da proporcionalidade cuida, fundamentalmente, de aferir a compatibilidade entre meios e fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas contra direitos fundamentais.⁵⁷

Daí a autorizada observação do Ministro Gilmar Mendes e de Paulo Gustavo Gonet Branco, em substancioso estudo sobre o tema, no qual enfatizam que, “em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com base no princípio da proporcionalidade”.⁵⁸

Nesse diapasão, o princípio da proporcionalidade será, portanto, o ponto de partida da análise entre os meios soberanos utilizados nas intervenções do Estado na esfera privada, com o objetivo de ponderar se tal interferência se mantém em proporção ao fim almejado e se há correspondência entre o ônus imposto ao indivíduo e o fim buscado, graduando-se se aquele foi necessário, justo e o mais adequado, ou se houve excessos na medida imposta ao indivíduo.⁵⁹

⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 43.

⁵⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 226.

⁵⁹ BRANCO, Luiz Carlos. **Equidade, Proporcionalidade e razoabilidade**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: RCS, 2006. p. 137.



Vê-se que o princípio da proporcionalidade, forte no escólio de Bodo Pieroth e Bernhard Schlink, subdivide-se no subprincípio da adequação, consistente na exigência de que as medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos, e no da necessidade, significando que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetos perseguidos. Por isso mesmo, que o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com adoção de medida que se revele adequada e menos onerosa.⁶⁰

O primeiro requisito intrínseco do princípio da proporcionalidade, o da adequação, também denominado de princípio da pertinência ou conformidade, apresenta o escopo de impedir o ataque a um direito do indivíduo se o meio utilizado não se mostrar idôneo à consecução do resultado pretendido.⁶¹ A adequação se dá pela suficiência da aptidão do meio para alcançar o fim objetivado pela medida.

O segundo requisito, qual seja, a necessidade, tem o escopo de transcender a adequação do meio ao fim propugnado. Nesse sentido, faz-se imperioso, afastando-se a desproporcionalidade, que o meio utilizado seja necessário ao objetivo almejado, devendo-se escolher, dentre os meios adequados, aquele que trazer consequências menos gravosas aos direitos e garantias fundamentais.

Para Canotilho, a partir do subprincípio da necessidade, tem-se a ideia de que o cidadão tem direito a uma menor desvantagem social, estabelecendo quatro condições à noção de necessidade (necessidade material, exigibilidade espacial, exigibilidade temporal e exigibilidade pessoal).⁶² Sob a perspectiva de um Estado de Direito, essa

⁶⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 227.

⁶¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 52.

⁶² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p 264.



escolha corresponde àquela que menos onere o cidadão, não se discutindo a escolha do fim, mas apenas o meio utilizado em sua relação de custo/benefício.

O pressuposto da proporcionalidade em sentido estrito, por fim, é também denominado de “máxima do sopesamento”. A proporcionalidade em sentido estrito reduz-se a uma questão de medida ou desmedida, a fim de se obter um resultado. Nesse diapasão, restará observado o princípio da proporcionalidade se houver predominância do valor de maior relevância. Assim, o meio adequado e necessário para determinado fim somente é justificável se o valor por ele resguardado preponderar sobre o valor protegido pelo direito a ser restringido.⁶³ André Ramos Tavares suscita que a doutrina alemã não é unânime em aceitar esse requisito do princípio da proporcionalidade, justificando que alguns consideram uma etapa com alto grau de subjetividade e, assim, imprestável para servir de critério.⁶⁴

Antônio Scarance Fernandes, em complementação, sustenta que existem pressupostos jurídicos exteriores essenciais à atuação do princípio da proporcionalidade. A legalidade, como pressuposto formal, impede que a restrição a direito individual seja admitida sem previsão legal, a ser elaborada por órgão constitucionalmente competente. No mesmo sentido, a justificação teleológica, como pressuposto material, indica que a limitação a direito individual só tem razão de ser se tiver como objetivo concretizar valores relevantes do sistema constitucional.⁶⁵

⁶³ REZEK NETO, Chade. **O princípio da proporcionalidade no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004. p. 40.

⁶⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 627-628.

⁶⁵ FERNANDES, Antonio Scarance. **Processo penal constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 53.



No caso em apreço, a violação ao princípio da proporcionalidade pode ser visualizada no fato de que a tratativa dada pelo Brasil, por meio da lei complementar impugnada, não preenche os requisitos esposados.

Em verdade, os arts. 7º e 8º da LC n. 173/2020 criam uma série de regras de controle de despesa com pessoal e de tratamento de calamidade pública que são inadequadas para atingir o fim pretendido. Em épocas de crise como a atual, a medida adequada seria a criação de programas emergenciais para garantir renda para as pessoas, já que há necessidade premente de demanda agregada. As normas impugnadas vão em sentido oposto ao que se tem por adequado, o que por si só demonstra a violação ao princípio da proporcionalidade.

Em paralelo, a supressão de tantos direitos do trabalhador não preenche o subprincípio da necessidade, uma vez que não se trata de opção que onera menos o cidadão. Em verdade, a opção legislativa é justamente a que implica em maior desvantagem para o trabalhador. Resta evidente que, no caso em apreço, não houve predominância do valor de maior relevância para a Constituição Federal. Direitos fundamentais foram aviltados sem qualquer deleite acerca do que seria proporcional. Nessa toada, resta evidente que a supressão de direitos fustigada também violou o princípio da proporcionalidade, sendo premente a declaração de inconstitucionalidade da normativa impugnada.

VI.VI DA VIOLAÇÃO A MANUTENÇÃO DO PODER DE COMPRA (ART. 37, X, DA CRFB/88)

O art. 37, X, da CRFB/88, com a redação dada pela EC 19/98, estabelece que “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em



cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

A parte final do dispositivo assegura o direito à revisão geral de remuneração dos servidores públicos, com periodicidade anual, a ser veiculado por lei específica, observando a competência de cada esfera federativa. A revisão a que se refere o dispositivo é aquela que alcança todos os servidores públicos, na mesma data e sem distinção de índice, haja vista que se trata de revisão geral, favorecendo todos os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional indistintamente.⁶⁶

O que se pretende com a revisão geral é “a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos [...], patente assim a homenagem não ao valor nominal, mas sim ao real do que satisfeito como contraprestação do serviço prestado”.⁶⁷ Intenta-se repor a variação inflacionária que reduz o poder aquisitivo da remuneração, adotando-se o índice adequado.

Hely Lopes Meirelles observa que há duas espécies de aumento de vencimentos; uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, que o autor denomina de “aumento impróprio por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos”; e outra específica, que é feita por meio de normativa específica, “abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo”.⁶⁸

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 752.

⁶⁷ STF. RO em MS 22307-7/DF. Min Marco Aurélio. Plenário, DJ 13/06/97, disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=115796>.

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 459.



O aumento decorrente da revisão anual é direito do servidor público. Diante da imponência de tal *mister*, os entes federativos não estão apenas autorizados a fazer a revisão geral periodicamente, mas possuem o dever jurídico de fazê-la a cada ano.⁶⁹ José Afonso da Silva observa que a revisão geral anual é direito dos servidores públicos, tendo a função de garantir a estabilidade do valor remuneratório em face da instabilidade da moeda. O autor defende, inclusive, que a norma em referência impede o ajuste remuneratório com diminuição do valor da remuneração, porque assegura a irredutibilidade de subsídio e de vencimentos.⁷⁰

José dos Santos Carvalho Filho demonstra a importância do cumprimento da exigência do índice adequado. O autor observa que, acaso não haja previsão do índice a ser adotado, o poder público não tem a discricionariedade de fixar o que lhe convém. Deve ser aplicado o índice oficial, aquele que retrate o escopo da norma, que proceda à recomposição remuneratória e restabeleça o poder aquisitivo do servidor.⁷¹

No caso em análise, o art. 8º, I, da LC n. 173 proíbe os entes federativos, até o dia 31/12/2021 a “conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública”.

É importante mencionar que por vezes a doutrina denomina a revisão anual como reajuste salarial ou como espécie de aumento. Assim, em que pese não fazer referência expressa à revisão geral da remuneração dos servidores, há justificável receio de que, ao vedar o reajuste ou a adequação de remuneração do servidor

⁶⁹ BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 753

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 340.

⁷¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 793.



público, o dispositivo impugnado impeça a materialização do direito do servidor à manutenção do poder de compra, essência do art. 37, X da CRFB/88.

Não suficiente, o inciso VIII do art. 8º da LC 173/2020 também veda a adoção de “medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;”.

Ora, o dispositivo tem o claro intuito de vincular os Estados e municípios ao mesmo estabelecido por índice federal de correção monetária, em violação enviesada à súmula vinculante 42 desta Corte. Há precedente desta Corte no sentido de que “o reajuste automático de vencimentos de servidores públicos, tomando-se como base a variação de indexadores de atualização monetária, como o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), desrespeita a autonomia dos Estados-membros e a vedação constitucional de vinculação, para efeito de remuneração de servidores públicos, nos termos dos arts. 25 e 37, XIII, da [Constituição da República](#), respectivamente”.⁷²

Conforme demonstrado, a LC n. 173 viola o direito fundamental à irredutibilidade remuneratória, por meio da vedação à reposição da variação inflacionária ou por meio da vinculação de índice federal, sendo premente a declaração de sua inconstitucionalidade.

VI.VII DA VIOLAÇÃO ÀS REGRAS DO ART. 169 DA CRFB/88

⁷² STF. **ADI 285**, voto da rel. min. **Cármem Lúcia**, P, j. 4-2-2010, *DJE* 50 de 19-3-2010, republicação no *DJE* 96 de 28-5-2010



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



O art. 169 da CRFB/88 trata acerca do orçamento público, definindo em seu *caput* que “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

O §1º do dispositivo mencionado determina que “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 mediante o preenchimento de requisitos que passa a expor nos incisos. Os requisitos são a existência de dotação orçamentária prévia suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrente e se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvado o caso das estatais.

No caso em apreço, a LC n. 173 colide com o conteúdo do art. 169 da CRFB/88, pois mesmo que um ente federativo cumpra os requisitos mencionados supra, ainda assim, não poderá exercer sua competência exclusiva de melhorar os serviços públicos através da valorização de seus profissionais.

A Constituição, que goza de supralegalidade, imutabilidade relativa e supremacia, não pode ser vilipendiada, no que se configura em uma fraude ao Texto Mater, por uma lei complementar que ousa a inserir conteúdo deontológico como se fosse matéria constitucional. Dessa forma, os mencionados artigos impugnados, trazem restrições aos entes federativos que não encontram agasalho na Carta Magna, no que se constitui em uma afronta ao alicerce do sistema normativo e em uma intromissão sem precedentes a uma competência que é reservada de forma absoluta aos Estados-Membros e aos Municípios.



VI.VIII DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO

Consiste até em um truísmo trazer à baila a importância que os direitos fundamentais insculpidos nas Constituições hodiernas têm em um Estado Democrático de Direito, principalmente pelo fato de o seio social ser tão fluido e plural a ponto de propiciar o império da maioria sobre a minoria; ter um direito fundamental equivale a ter um trunfo em um jogo de cartas.⁷³

Nesse sentido, a preponderância dada a esses direitos inatos ao homem, decorre principalmente da premissa de que são considerados como a *raison d'être* do indivíduo, ao erigi-lo como pilar essencial na construção de um Estado Democrático de Direito.⁷⁴ Esses direitos não foram sempre os mesmos e, sim, evoluíram no decorrer do tempo, haja vista que as necessidades do homem são infindas e, mediante isso, foram travadas intensas batalhas a fim de que houvesse uma plena aquisição de direitos e, por consequência, uma maior guarida no que urge à devida aplicação no ordenamento jurídico de determinada época.

Os direitos fundamentais abarcam a existência de várias dimensões que correspondem a uma evolução temporal de afirmação e acumulação de novos direitos conquistados, que surgiram - como explanado alhures- gradualmente na proporção das carências do ser humano, nascidas da mudança das condições sociais.⁷⁵

⁷³ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais. Trunfos contra a maioria**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 8.

⁷⁴ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 169.

⁷⁵ DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 5.ed. Salvador: Jus Podvim, 2011. p. 597.



Neste espeque, insta anotar que essas dimensões, por possuírem um caráter de complementaridade, não se encerram em si mesmas, promovendo, *per si*, um aprimoramento da anterior, formando um conglomerado das prerrogativas concretizadas. Tal fato corrobora no que se pode designar por “constitucionalismo cumulativo”, a saber: um constitucionalismo crescentemente superavitário a ponto de poder se afirmar que, graças a ele, o Estado de Direito termina por desembocar em um Estado de Direitos.⁷⁶

Classificados como direitos de segunda dimensão,⁷⁷ os direitos sociais fazem parte dos direitos fundamentais do homem, classificando-se como normas de ordem pública, portanto, invioláveis e indisponíveis, devendo ser obrigatoriamente observadas dentro de um Estado Democrático de Direito. Sua finalidade é a de garantir direitos mínimos para a coletividade, propiciando condições para o estabelecimento de um Estado Social de Direito. Os direitos sociais que estão inseridos como direitos e garantias fundamentais são direitos dos trabalhadores, de forma individual ou coletiva. A ordem social, mais abrangente, contém: a segurança social, a educação, a cultura, a saúde, a previdência social, a assistência social, o desporto, a família, a criança, o adolescente, o idoso, os índios, o meio ambiente, a comunicação social e a ciência e tecnologia.

Se a finalidade dos direitos individuais é dotar o cidadão de condições para que ele não tenha sua liberdade cerceada pelo Estado, os direitos sociais tencionam incrementar a qualidade de vida dos cidadãos, munindo-os das condições necessárias para que eles possam livremente desenvolver suas potencialidades.⁷⁸ De forma bastante

⁷⁶ BRITTO, Carlos Ayres. **O Humanismo como Categoria Constitucional**. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.23.

⁷⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 476.

⁷⁸ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. T. IV. P. 386.



genérica, pode-se dizer que o fator teleológico dos direitos sociais é a proteção dos hipossuficientes estatais, a redistribuir os ativos materiais para que a população possa ter uma vida condigna, e criar um *Welfare State*, forcejando a criação de uma justiça equitativa. A concretização diferenciada dos direitos sociais de acordo com seus demandantes enquadra-se perfeitamente com o princípio da igualdade que serviu como *standard* indelével para a formação de todos os direitos de segunda dimensão. Sua incidência multiforme impede o incremento de desigualdades.

Isso dito, a evolução no contexto de aquisição e materialização de direitos foi bastante árdua, no que não eclodiu de forma uniforme na história constitucional da humanidade. Os direitos sedimentados no Ordenamento Jurídico devem ser dotados de máxima eficácia para que os mandamentos constitucionais adentrem bruscamente o plano da facticidade. Para tanto, um dos postulados que informa a teoria dos direitos fundamentais, a proibição do retrocesso, ou o efeito *cliquet* dos direitos fundamentais, busca conferir uma maior efetividade das normas definidoras dos direitos fundamentais, do princípio da proteção da confiança e da própria noção do mínimo existencial.⁷⁹ Para Ana Paula de Barcellos, a vedação do retrocesso social é a possibilidade de invalidação da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva equivalente.⁸⁰

Pontua Joaquim José Gomes Canotilho que a ideia designada como proibição de contra revolução social ou da evolução reacionária significa dizer que os direitos sociais e econômicos, uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir

⁷⁹ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5.ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2001. p. 138.

⁸⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p 62.



simultaneamente uma garantia institucional e um direito subjetivo. Dessa forma, e independente do problema que surja no mundo fático da irreversibilidade das conquistas sociais, o princípio da vedação ao retrocesso justifica, pelo menos, a subtração à livre e oportunista disposição do legislador em diminuir direitos adquiridos.⁸¹ Nessa esteira de intelecção, Lenio Streck arremata que a Constituição não tem somente a tarefa de apontar o futuro, no que tem, igualmente, a relevante função de proteger os direitos conquistados. Assim, mediante a utilização da principiologia constitucional, é possível combater alterações inoportunas que venham à tona com o cerne de retirar conquistas da sociedade.⁸²

Nessa toada, tal qual ao trabalhador da iniciativa privada, ao servidor público foi deferida uma série de direitos sociais,⁸³ que intentam materializar o valor social do trabalho, fundamento da República Federativa brasileira. José Afonso da Silva observa que o servidor público é uma categoria importante de trabalhador, pois a ele incumbe tarefa sempre de interesse público. Nessa toada, defende que lhe cabem todas as formas de direito social previsto no art. 6º da CRFB/88, em igualdade de condições que se reconhecem a todos os trabalhadores.⁸⁴ Esses direitos foram deferidos sob a égide da vedação ao retrocesso, uma vez configurados como direitos fundamentais de caráter prestacional.

Denota-se, a toda evidência, que o ato ora atacado, caso não venha a ser extirpado do ordenamento jurídico por este Egrégio Supremo Tribunal Federal, pode vir

⁸¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1995. p. 468.

⁸² STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 53.

⁸³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 735.

⁸⁴ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 360.



a continuar causando retrocesso social, em uma total afronta ao princípio da vedação do retrocesso, uma vez que, conforme exaustivamente apontado, **os arts. 7º e 8º da LC n. 173 implicam no esvaziamento de uma série de direitos dos servidores públicos.** Mais ainda. Para além de implicar na retirada de direitos fundamentais, fará o país avançar mais rápido na crise econômica, retirando o poder de compra do trabalhador brasileiro.

VI.IX DO ACINTE AO ARTIGO 39, §1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Pela antiga redação do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é nulo de pleno direito o ato que provoque o aumento da despesa de pessoal que não atenda “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; o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; e 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. Destarte, resta terminalmente maculado a prerrogativa contida no art. 39, §1º da CF/88, que outorga aos entes federativos competência para formularem seus sistemas remuneratórios próprios, obviamente que seguindo as balizas traçadas pelo texto constitucional.

Conforme aduz Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a expressão nulidade de pleno direito aplicada à espécie, é utilizada quando a própria lei já define, com precisão, os vícios que atingem o ato, gerando nulidade que cabe à autoridade competente apenas declarar, independentemente de provocação. Não se trata de nulidade relativa, passível de convalidação, mas de nulidade absoluta.⁸⁵

⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal.** Organizadores Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 204.



Observa-se, nessa esteira impugnativa, que a proibição de que o gestor público pratique atos que consubstanciem em aumento de despesas com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão, impossibilita a execução de políticas de administração e de remuneração pessoal (art. 39, *caput*, da CF). A referida proibição estorva os caminhos para garantir a esmerada profissionalização e aperfeiçoamento do serviço público brasileiro, o que também gera, por consequência, violação ao §1º, do art. 39 da CF/88. Isso porque na enumeração dos itens do referido §1º estão elementos básicos para a formulação da política remuneratória. Mas não é só. O dispositivo também viola o princípio da eficiência administrativa, insculpido no art. 37, *caput*, da CF, pois impedirá a implementação de políticas de aperfeiçoamento de pessoal.

Mais uma vez, como mencionado anteriormente, esses dois artigos introduzem cominações deontológicas como se ostentassem o status de normas constitucionais, interferindo em prerrogativas essenciais dos entes federativos e esfacelando a separação de poderes, mesmo atualizando esse conceito para sua acepção teleológica. A Constituição Cidadã de 1988 traçou standards claros para as políticas de valorização dos servidores públicos, inclusive deixando claro que os seus reajustes devem ser anuais, seguindo uma baliza igualmente constitucional. Agora, em um momento de crise descomunal, em que há necessidade de aumentar a demanda agregada da sociedade, o atual governo, de forma irracional até mesmo aos ditames neoliberais, descuidando-se dos limites constitucionais, impõe uma quebra de direitos fundamentais dos servidores e impede os entes federativos, e os demais poderes estabelecidos, de exercerem sua política própria, dentro dos limites constitucionais, de valorização do sistema remuneratório de seus servidores.

VII. DA MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA



Conforme comando expresso do artigo 102, inciso I, *p*, da Constituição Federal de 1988, compe ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade. A possibilidade de concessão de medida cautelar de urgência em Ação Direta de Inconstitucionalidade também está disposta nos artigos 10 a 12 da Lei nº 9.868/99. Para o Ministro Luís Roberto Barroso, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta são: “a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); e c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados.⁸⁶

In casu, a **probabilidade do direito** resta consubstanciada na patente inconstitucionalidade que permeiam os artigos 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, notadamente em razão de incidirem em iniludível ofensa aos artigos 2º; 37, incisos XV e X; 51, inciso IV; 52, inciso XIII; 61, §1º, alíneas a e c; 73; 96, inciso II, alínea b; 127, §2º; e 169; todos da Constituição Federal de 1988. De igual modo, o **perigo da demora** ressurde na forma qualificada. Os atos normativos impugnados por meio desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, além de não satisfazer os requisitos formais para sua edição, promovem uma série de golpes em desfavor da Constituição Federal de 1988, máxime em relação aos direitos constitucionais dos servidores públicos. Não se pode extorquir direitos de capital importância para a categoria dos servidores públicos em tempos de uma crise que ultrapassa a seara econômica. Já quanto à **irreparabilidade dos danos emergentes** dos atos impugnados, evidencie-se que a situação atual *per se* já está a causar um amplo espectro de danos à população brasileira e mundial.

⁸⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 213.



VIII. DOS PEDIDOS.

Pelo fio do exposto, **requer** a Vossa Excelência o seguinte:

I) A concessão de **medida cautelar ad referendum do Plenário**, nos termos do artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, para determinar a **suspensão imediata** dos artigos 7º e 8º, dentre outros por arrastamento, todos da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, em razão do acinte aos artigos 2º; 37, incisos XV e X; 51, inciso IV; 52, inciso XIII; 61, §1º, alíneas *a* e *c*; 73; 96, inciso II, alínea *b*, 127, §2º; e 169; todos da Constituição Federal de 1988;

II) Em não sendo o caso deste Egrégio Supremo Tribunal Federal entender pela excepcional urgência a que alude o artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, pugna ao (à) Excelentíssimo (a) Ministro (a) Relator (a) pela aplicação do rito descrito no artigo 12 da Lei nº 9.868/99;

III) Seja oficiado, no prazo de 30 (trinta) dias, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, nos termos do artigo 6º, da Lei nº 9.868/99;

IV) Seja citada o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, nos termos do artigo 103, §1º, da Constituição Federal, para atuar como *custos legis*, bem como o Advogado-Geral da União, para defender o ato impugnado, a teor da determinação vertida do artigo 103, §3º, da Lei Ápice, ambos no prazo de 15 (quinze) dias (artigo 8º, da Lei nº 9.868/99);

V) Seja a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para que seja declarada, ao final, a inconstitucionalidade dos artigos 7º e 8º, dentre outros por arrastamento, todos da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



2020, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante em relação à Administração Pública e ao Poder Judiciário, e, conseqüentemente, a sua extirpação do ordenamento jurídico pátrio.

Protesta, se necessário, pela produção de provas admitidas pelo artigo 9º, §§1º e 3º, da Lei nº 9.868/99.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Brasília (DF), segunda-feira, 08 de junho de 2020.

WALBER DE MOURA AGRA

OAB/PE 757-B

MARA HOFANS

OAB/RJ 68.152

IAN RODRIGUES DIAS

OAB/DF 10.074

MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO

OAB/RJ 62.818

ALISSON LUCENA

OAB/PE 37.719

NARA LOUREIRO CYSNEIROS SAMPAIO

OAB/PE 29.561

Impresso por: 113.349.946-50 ADI 6450
Em: 15/06/2020 - 11:02:29