

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES –
DIGNÍSSIMO RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
6447 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

ADI - 6447

“Ao ter acesso a essa pluralidade de visões em permanente diálogo, o Supremo Tribunal Federal passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político jurídicas e elementos de repercussão econômica que possam vir a ser apresentados pelos “amigos da Corte”. Essa inovação institucional, além de contribuir para a qualidade da prestação jurisdicional, garante novas possibilidades de legitimação dos julgamentos do Tribunal no âmbito de sua tarefa precípua de guarda da Constituição[...].” (Ministro Gilmar Mendes, ADI 3660)

“A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o Poder Público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos.” (Ministro Celso de Mello, ADI 2075)

*“A segurança significa, de uma parte, a estabilidade, a permanência das relações sociais e, de outra, a certeza, a garantia de que essas relações serão em qualquer caso mantidas, respeitadas por todos. A vida social não seria possível se as normas que a disciplinam pudessem ser alteradas a cada momento, ou não fossem observadas, acatadas por todos; se assim fosse, ninguém teria garantias, todos estariam desamparados, **inseguros**, sem a confiança de poder viver em paz e tranqüilidade. A segurança é, assim, praticamente, a base da Justiça.” (J. Flóscolo Nóbrega)*

SINDICATO DOS SERVIDORES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDALEMG, pessoa jurídica de direito privado, sem finalidade lucrativa, apartidária, com personalidade jurídica de direito privado e de duração indeterminada, fundado em 16 de dezembro de 1999, com personalidade jurídica adquirida em 08 de junho de 2000, pelo registro no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Belo Horizonte - Jero Oliva sob o nº 104.622, Livro A, inscrito no CNPJ sob o nº 03.864.694/0001-01, com Registro Sindical de há muito concedido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com sede na Rua Ouro Preto, Sala 802, Bairro Santo Agostinho, Belo Horizonte, Minas Gerais, Cep 30.170-041, na pessoa de seu Coordenador-Geral Lincoln Alves Miranda, vem, respeitosamente, à presença de V.Exa., com espeque na inteligência do artigo 5º, Inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição da República, do artigo 7º, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 9.868/1999, do art. 138 do CPC/15 e do artigo 323, § 3º, do Regimento Interno do STF, deduzir o **PRESENTE PEDIDO DE ADMISSÃO, NA CONDIÇÃO DE AMICUS CURIAE JUNTO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS AUTOS DA ADI nº 6447**, pelas razões *facti et iuris* que passa a seguir noticiar.

I - BREVE SÍNTESE DO FEITO

A ADI 6447 – AJUIZAMENTO PELO PARTIDO DOS TRABALHADORES QUE OBJETIVA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

No dia 05/06/2020 o Partido dos Trabalhadores ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6447 junto a este Pretório Excelso.

Em suas razões, o requerente argumenta serem inconstitucionais os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 que assim estabelecem:

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

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O Partido dos Trabalhadores fundamenta que o referido diploma normativo conteria inconstitucionalidades formais, cabendo destaque para a ausência de participação popular e para o vício de iniciativa. Aduz também quanto a inconstitucionalidades materiais, especialmente no que diz respeito à separação dos poderes e à autonomia federativa, à extrapolação ao limite regulamentar enunciado no art. 169 da CR/88 e à irredutibilidade remuneratória dos servidores públicos.

Ao final, o Partido dos Trabalhadores requereu Medida Cautelar para “suspender a eficácia dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, mantendo-se incólume o art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o regime jurídico dos poderes e entes da federação, a fim de evitar maiores danos aos servidores públicos do país”.

Ato contínuo, o Partido dos Trabalhadores requereu a procedência da ação para “declarar inconstitucional os arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, mantendo-se incólume o art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

São estes os balizamentos que conformam a presente ADI.

II –DA ADMISSÃO DE AMICUS CURIAE NOS PRESENTES AUTOS

O *amicus curiae* foi inserido em nosso ordenamento pela Lei 9.868/99. Recentemente, tal figura foi contemplada também no Código de Processo Civil, que em seu art. 138 dispõe o seguinte:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecurável, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada,

com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae .

§ 3º O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

A esse respeito, Cassio Scarpinella Bueno elucida que:

“O princípio do contraditório” ganha novos contornos, uma verdadeira atualização, transformando-se em “colaboração”, “cooperação” ou “participação”. E “colaboração”, “cooperação” ou “participação” no sentido de propiciar, em cada processo, condições ideais de decisão a partir dos diversos elementos de fato e de direito trazidos perante o magistrado para influenciar sua decisão. Um contraditório substancial, portanto; não um contraditório como (mero) sinônimo de defesa ou de resistência, um contraditório formal, como mera posição jurídica processual. Contraditório, é o caso de enfatizar, como possibilidade de participação para influenciar na convicção do magistrado. Influenciar no melhor sentido do Estado Democrático de Direito. Não no sentido de buscar a unanimidade do pensamento mas o consenso sobre os temas postos para discussão. Nesse sentido, **o amicus curiae é (só pode ser) um agente do contraditório no sentido de “colaboração”. Um agente que aporta elementos de fato e de direito para dentro do processo para viabilizar uma decisão que leve em conta tais elementos, um agente da valoração inerente à interpretação da norma jurídica;** um agente voltado à construção discutida de precedentes judiciais.¹”

A ação ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores ataca as contrapartidas impostas pelo governo federal para prestar auxílio financeiro aos Estados e Municípios no combate à pandemia de Covid-19.

A LC 173/2020, após discriminar os instrumentos de cooperação entre os entes federados, incluiu uma série de contrapartidas a serem impostas tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal, as quais encontram-se dispostas nos arts. 7º e 8º do citado diploma.

Cumprido destacar que, antes mesmo da pandemia de coronavírus, o Congresso Nacional já discutia o “Plano Mansueto” (PLP 149/2019), projeto que

¹ BUENO. Cassio Scarpinella. Comentários ao Código de Processo Civil. Vol. 1, Editora Saraiva, 1ª ed., São Paulo, 2017. p. 594-595.

objetivava vincular os repasses financeiros a critérios de equilíbrio fiscal. A grande diferença é que o Plano Mansueto não contava com as pesadas contrapartidas dispostas na atual Lei Complementar. Em linhas gerais, pode-se afirmar que a LC 173/2020 toma por base o Plano Mansueto, dando-lhe nova roupagem com a atual situação de enfrentamento da pandemia², endurecendo normas de controle de gastos e criando uma série de contrapartidas para recebimento dos repasses financeiros.

A título de ilustração, o caput do art. 8º da LC 173/2020 dispõe que **União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam PROIBIDOS de realizarem uma série de atos até 31 de dezembro de 2021, tais como a concessão de vantagens, contratação de pessoal, realização de concurso público, entre outras medidas.**

Assim, a LC 173/2020 trará **severos impactos para todas as carreiras do serviço público, em todos os entes da federação e seus respectivos poderes.** Desta feita, a questão posta na presente ADI possui repercussão em âmbito nacional, impactando diretamente milhares de servidores públicos e indiretamente toda a sociedade que se vale dos serviços públicos cada vez mais precarizados pelo atual governo.

Levado a cabo tal intento, a sociedade é quem responderá com a falta de serviços essenciais ou usufruindo de serviços públicos precários, o que por certa ótica é até mesmo condizente com a política de livre mercado, de Estado mínimo e de desestatização defendidas pelo atual governo.

É preciso dialogar com todos os potenciais envolvidos, pensar nas consequências das decisões e em alternativas possíveis. Exatamente por isso, faz-se indispensável a admissão de entidades de classe representativas de servidores públicos estaduais, os quais serão diretamente afetados caso os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 não sejam extirpados do nosso ordenamento.

Assim, a figura do *amicus curiae* materializa a importância das contribuições que a sociedade civil pode trazer ao Judiciário nos temas de grande repercussão. Isso permite que entidades e especialistas se manifestem no processo e auxiliem a Corte, enriquecendo a discussão com novos argumentos e informações.

² Pode-se afirmar também que a LC 173/2020 institucionaliza, generaliza e amplia para os municípios muitas das vedações previstas no art. 8º da LC 159/2017 (Regime de Recuperação Fiscal dos Estados), até então limitadas aos entes federativos que aderissem ao regime de recuperação fiscal previsto nesta lei.

III - DA REPRESENTATIVADE DO REQUERENTE

SINDALEMG – ENTIDADE SINDICAL QUE TITULARIZA A REPRESENTATIVIDADE DOS SERVIDORES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - INTERESSE DIRETO NA SOLUÇÃO DA LIDE E NOS IMPACTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS QUE SERÃO GERADOS – PERTINÊNCIA SUBJETIVA

III.1- Da representatividade do SINDALEMG

O **SINDICATO DOS SERVIDORES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDALEMG** congrega e representa a categoria funcional dos servidores públicos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, possuindo legitimidade para ajuizar ações, apresentar requerimentos e postular providências indispensáveis à tutela dos servidores que representa. Há, pois, pertinência subjetiva para presente pedido de *Amicus Curiae*, como ver-se-á adiante.

Deveras, a questão debatida na presente ADI 6447 possui repercussão ímpar, sendo de extrema importância e relevância institucional para a categoria funcional dos servidores públicos efetivos brasileiros, incluídos aí a categoria funcional representada pelo **SINDICATO DOS SERVIDORES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDALEMG**, *in casu*, os servidores da 1º Instância do Judiciário do Estado de Minas Gerais, titularizando o interesse jurídico no sentido de não suportarem o congelamento salarial por período superior a 18 meses, somado à absoluta inviabilização da gestão da carreira, em evidente interferência que extrapola em muito as competências de cada ente federado.

No âmbito da presente ADI, MM. Ministros, à evidência que o resultado terá efeitos **pan processuais**.

O tema constante da ADI 6447 é da maior importância para os servidores públicos efetivos brasileiros em geral – civis e militares – das três esferas, ou seja, federal, estadual e municipal.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal julgará tema de fundo interessa aos servidores públicos efetivos em geral, pouco importando, vale repisar, a área de atuação, se federal, estadual ou municipal.

Induvidosamente, o julgamento da presente ADI 6447 se mostrará único, alcançando um sem-número de relações jurídicas no âmbito dos substituídos.

A esse propósito, impende destacar que a própria inicial do Partido dos Trabalhadores reconhece a dimensão e alcance da questão posta sub judice, ao afirmar

que “a Lei Complementar nº 173/2020 realizou mudanças profundas no regime jurídico de todos os servidores, em todos os entes federados e em todos os poderes.” (fl. 14)

A inicial ainda bem observa que:

“Fica evidente, portanto, que o art. 8º versa sobre modificações tanto na estrutura da carreira quanto na contagem de tempo de serviço dos servidores, cuja iniciativa é reservada a agentes específicos. Também, a Lei Complementar nº 173/2020, de maneira quiçá impressionante, consegue de uma só vez violar a iniciativa específica de gestão dos servidores de todos os poderes de todos os entes da federação.” (pág. 16 da inicial)

E como cediço, o **SINDICATO DOS SERVIDORES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDALEMG** representa os servidores da ALMG, fazendo parte da despesa de pessoal objeto de questionamento na presente ADI e que será diretamente impactada com o seu julgamento..

O **SINDALEMG** é a entidade representativa dos congregados e representa a categoria funcional dos servidores públicos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, como dito alhures. A propósito, confira-se o conteúdo do artigo 2º de seu Estatuto, *verbis*:

“Art. 2º - O SINDALEMG tem por finalidade:

I – velar pela dignidade dos trabalhadores da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, defendendo os interesses, direitos, prestígio e prerrogativas dos integrantes do Quadro de Carreira desta Assembleia, nos termos constitucionais e legais, em qualquer grau de jurisdição, bem como representar e defender os interesses e direitos dos trabalhadores desta Assembleia apresentando, sempre que necessário, pauta de reivindicações junto a Presidência, podendo, para tanto, pleitear interesses de sindicalizados através das instâncias administrativas da própria Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais;

II – a exclusiva representação ativa e passiva da categoria profissional, nos termos do art. 8, item III, da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, tanto na esfera administrativa quanto profissional

III - manter serviço de assistência jurídica aos sindicalizados, representando-os ativa e passivamente, judicial ou extrajudicialmente, nos termos constitucionais e legais, na defesa dos interesses e direitos difusos, coletivos, individuais ou individuais homogêneos, garantias e predicamentos, inclusive quanto a retribuições pecuniárias e demais vantagens, aspirações, autonomia, podendo para tanto ajuizar Mandado de Segurança Coletivo, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e outras medidas judiciais cuja legitimação lhe seja outorgada, tudo isso em especial através do instituto da legitimação processual extraordinária ou representação.

(...)

Parágrafo 2º . No plano do controle direto dos atos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e das entidades da administração indireta, este Sindicato poderá promover e apoiar todas as seguintes ações:

(...)

III – Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo ou outras espécies de ações, quer no âmbito judicial ou extrajudicial, capazes de propiciar a efetiva tutela, proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, à moralidade e probidade administrativa, ao patrimônio público, social, turístico e paisagístico, à ordem econômica, à ordem tributária, à livre concorrência e outros direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

(...).”

O no plano de sua trajetória institucional **SINDICATO DOS SERVIDORES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDALEMG** defende em caráter permanente a **(a) da dignidade da pessoa humana, (b) irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos efetivos; (c) trabalho decente, (d) segurança jurídica, (e) direito adquirido, (f) prevalência dos direitos humanos, (g) valorização do trabalho humano, (h) trabalho como primado da ordem social, (i) moralidade administrativa, (j) lealdade administrativa, (l) razoabilidade**

Realmente, a categoria funcional dos servidores públicos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais se afiguram como **servidores do Estado de Minas Gerais. Na República**, os Governadores sejam de partidos políticos de A a Z são transitórios, passageiros. O Estado de Minas – Pessoa Jurídica de Direito Público Interno, não.

Segue-se daí a legitimidade do **SINDICATO DOS SERVIDORES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDALEMG** para representar seus sindicalizados - judicialmente e/ou extrajudicialmente nas demandas de interesse comum, inclusive mediante os institutos da representação e/ou substituição processual, nos termos do artigo 8º, Inciso III, c/c com o espírito e sentido do artigo 5º, inciso XXI, da vigente CF/88.

IV- DA RELEVÂNCIA E REPERCUSSÃO SOCIAL DA MATÉRIA

QUESTÃO DEBATIDA NA PRESENTE ADI 6447 QUE POSSUI RELEVÂNCIA, IMPORTÂNCIA E REPERCUSSÃO ÍMPAR NA VIDA FUNCIONAL CONTEXTUAL DA CATEGORIA FUNCIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE

MINAS GERAIS – PLEITO QUE PODERÁ INVIABILIZAR A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS POR DIVERSAS UNIDADES FEDERATIVAS – VIOLAÇÃO À AUTONOMIA FEDERATIVA E À IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA

Fato é que se espera que o Supremo Tribunal Federal olhe com uma visão superior a problemática exposta na presente ADI 6447, tutelando eficazmente em especial o **PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA FEDERATIVA E DA IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS** tendo como vetor interpretativo a **VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL**.

Conforme revela-se dos pedidos formulados pelo Partido dos Trabalhadores na presente ADI, por intermédio da declaração de inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, o que se objetiva é resguardar a autonomia federativa dos diversos entes estaduais e municipais e, *pari passu*, coibir o congelamento salarial e a solidificação da máquina pública por ato emanado e centralizado no poder federal.

Caso a LC 173/2020 produza seus efeitos do dia para a noite, sem um debate mais amplo a respeito da situação periculante dos Estados e Municípios e os desequilíbrios do pacto federativo, sem o adequado ajustamento das contas públicas, sem uma previsão orçamentária ou regime de transição, esta súbita alteração importará em comprometimento das contas públicas de órgãos tanto do Executivo, quanto do Legislativo e do Judiciário.

Conforme bem enunciado pelo Partido dos Trabalhadores em suas razões iniciais:

“Qualquer proposta tendente a proibir a concessão de aumentos, reajustes, reestruturação de planos de carreira e nomeação em concurso público por um Chefe de Poder ou órgão que ultrapasse o seu mandato não atende nenhum juízo de razoabilidade, na medida em que o que mais se espera dos administradores públicos é que passem a gerir a coisa pública como questão de Estado e não de governo.”

Na forma como posta pela LC 173/2020, não se objetiva resguardar as contas públicas, mas sim aniquilá-las ao ponto de inviabilizar o funcionamento do Estado de Bem-estar social que presta serviços aos seus concidadãos, modelo que foi agasalhado pelo Constituinte de 1988.

Frise-se que muitos destes entes federativos, a exemplo do Estado de Minas Gerais, já encontram-se com despesas empenhadas, concursos públicos em andamento e em fase de nomeação, projetos de lei que versam sobre organização

do serviço público e outras questões orçamentárias, os quais serão paralisados do dia para a noite, com extensão "erga omnes"!

A rejeitar-se o que foi pleiteado na presente ação, está-se diante de nítida consumação de retrocesso social, visto que as entidades federativas ficarão absolutamente amarradas em suas políticas públicas, na organização dos serviços e gestão destas carreiras.

A Constituição de 1988, ao elencar os Direitos e Garantias Fundamentais os revestiu de uma subjetividade que confere ao titular o poder de exigir seu cumprimento. Isso significa que toda norma de direito fundamental também instaura um direito subjetivo, em especial os chamados direitos de 2ª geração, os quais diretamente estabelecem uma obrigação de fazer por parte do Estado.

Segundo OLSEN (2014), "no caso dos direitos fundamentais sociais, o ponto nevrálgico de sua realização sempre se deu em função das obrigações de fazer a cargo do Estado, por diversas razões, como a separação das funções atribuídas ao Estado, e a escassez de recursos para sua realização".

A premissa, portanto, é de que as normas constitucionais, mesmo as programáticas, são de natureza cogente e exigíveis por todo e qualquer cidadão. Do contrário, o texto constitucional seria absolutamente inócuo. Isto vale inclusive para os serviços públicos, os quais somente se concretizam com a assunção de despesas públicas, as quais possuem como principal vetor as despesas com pessoal.

Quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45/DF, o Ministro Celso de Mello, então relator, deu as orientações para o entendimento atual do STF acerca do cumprimento das obrigações que são inerentes aos entes públicos:

:

É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável

propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

O posicionamento do Ministro foi consolidado por este E. STF:

"A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – **O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.** – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (**como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública,** v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que **os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado.** Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, **assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.**" (ARE-639337-Relator(a): Min. CELSO DE MELLO).

Pari passu, quando do julgamento da ADI 3.105, sobre a inconstitucionalidade parcial da Emenda 41/2003 (art. 4º), o então Ministro Carlos Ayres Britto deixou claro que **as cláusulas pétreas, e nelas os direitos e garantias fundamentais, não têm um objetivo conservador, mas sim de impedir o retrocesso. Isso porque a Constituição tem um caráter progressista, e, portanto, todo progresso precisa estar salvaguardado.**

Na oportunidade, em seu voto, o Ministro Celso de Mello, tomando emprestado o magistério de J. J. Gomes Canotilho³ defendeu que **a vedação ao**

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição. 2 ed. Coimbra: Almedina, 1998 p. 449

retrocesso é, na verdade, ampliação da segurança jurídica e da proteção da confiança. Assim, nas palavras do autor, “o número essencial dos direitos sociais já realizados e efetivados através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, **sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples do núcleo essencial**”.

Respeitar os direitos já incorporados, além de assegurar a própria segurança jurídica, é manter a marcha em direção à concretização da justiça social, em conformidade com os novos paradigmas do direito constitucional e do princípio da vedação ao retrocesso. Estas são as bases para a análise da constitucionalidade, seja em controle difuso ou concentrado.

V- DA PROCEDÊNCIA DA ADI 6447

INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS E MATERIAIS DA LC 173/2020 – ABUSO DE PODER NORMATIVO E VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO – CONGELAMENTO SALARIAL E IMOBILIZAÇÃO DAS CARREIRAS PÚBLICAS EM TODOS OS NÍVEIS E PODERES – VIOLAÇÃO À IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA

A presente ADI alicerça-se na inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 sob dois prismas:

- a) formalmente, a legislação em comento foi promulgada por votação realizada via meio eletrônico, sem o acesso da população e sem a possibilidade de participação dos interessados no processo decisório, o que viola a necessidade de participação democrática na atividade legislativa (art. 1º, par. Único; art. 5º, VI, XV e XVU; e art. 14 da CRFB/88); bem como contém vício de iniciativa por ser de autoria de parlamentar violando, dessa forma, as prerrogativas dos chefes dos Poderes ou Órgãos para a iniciativa das leis que dispõem sobre regime jurídico de seus servidores públicos (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, §1º, II, a e c; art. 96, II, b; art. 127, §2º, todos da CRFB/88);
- b) materialmente, por ofensa aos postulados constitucionais da separação dos poderes (arts. 1º e 2º, da CRFB/88) e à autonomia federativa (art. 18 da CRFB/88); a extrapolação de competência regulamentadora (art. 169 da CRFB/88); bem como a violação à regra da irredutibilidade remuneratória dos servidores públicos (art. 37, XV, da CRFB/88), à garantia na manutenção do valor e poder de compra (art. 37, X, da CRFB/88) e ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CRFB/88).

De fato, às já bem expostas considerações da petição inicial faz-se mister acrescentar algumas observações e olhares.

De plano, no contexto do vigésimo ano do terceiro milênio, é lamentável constatar aqui no Brasil a cultura enraizada de desamor e a insensibilidade humana da Administração Pública brasileira fazendo "sucesso" na gestão de recursos humanos no setor público. A cultura de eleger o servidor público efetivo como bode expiatório da crise econômico-financeira que assola o país é parte da cultura da falta de sinceridade, que legitima a incompetência as injustiças dos folgados e os frouxos de caráter, que, do alto de sua governança, reinam disseminando discursos politicamente corretos, mas com condutas, na prática, de péssima governança no trato com a coisa pública.

Vivenciamos um Brasil cada vez mais governado pelo conceito do descartável. O servidor público efetivo brasileiro foi transformado em "parasita", em um vilão a ser eliminado, sem substância humana, a começar pela redução de seus vencimentos, um paciente na fila de um insidioso morredouro físico e psíquico, um andarilho percorrendo um caminho inconsistente, vazio e sem sentido, uma vítima da insanidade neoliberal preconceituosa e utilitarista.

Gestão eficiente na Administração Pública brasileira exige autenticidade e devotamento. Não funciona com discursos politicamente corretos, sites bem construídos, jingles adocicados, manipulações, dissimulações e desculpas, pondo sempre a culpa no ombro do servidor público efetivo brasileiro.

A segurança jurídica se apresenta como um dos sentimentos mais primários do homem. A segurança constitui elemento do bem comum. Como ensina **ARRUDA ALVIM**, que *"nem por isso, no entanto, a racionalização dos homens, sobre esse anseio co-natural a eles – segurança individual e social – deixará de elevá-lo, dignificando-o como elemento profundamente expressivo para o progresso humano"* (In: Tratado de Direito Processual Civil, 1990, Volume 1, 2 edição, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 18)

A respeito, ensina **NÓBREGA J. FLÓSCOLO DA** em sua clássica obra "Introdução ao Direito, 6º ed. rev. Atual. São Paulo: Sugestões apud "Antônio Souza Prudente in: Medida Provisória e Segurança Jurídica", Revista de Informação Legislativa, ano 35, 138, página 246 a 247, *verbis*:

"a segurança significa, de uma parte, a estabilidade, a permanência das relações sociais e, de outra, a certeza, a garantia de que essas relações serão em qualquer caso mantidas, respeitadas por todos. A vida social não seria possível se as normas que a disciplinam pudessem ser alteradas a cada momento, ou não fossem observadas, acatadas por todos; se assim fosse, ninguém teria garantias, todos estariam desamparados, inseguros, sem a confiança de poder viver em paz e tranqüilidade. A segurança é, assim, praticamente, a base da Justiça. Um regime social em que haja segurança,

em que haja ordem, estabilidade nessa ordem e certeza de que será respeitada e mantida, será por isso só um regime justo. O fim do Direito é realizar esse regime, conseguir o máximo possível de segurança, eliminando o máximo possível de arbitrariedade, de anarquia, de incerteza e instabilidade".

Por sua vez, ensina Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, *verbis*:

"A Administração não pode ser volúvel, errática, em suas opiniões. La dona è móbile - canta a ópera; à Administração não se confere, porém o atributo da leviandade. A estabilidade da decisão administrativa é uma qualidade do agir administrativo, que os princípios da Administração Pública, mais acima referidos, impõem.⁴"

Para além destas breves ilações que demonstram o caráter persecutório, abusivo e distorcido que se tornou praxe na Administração Pública federal, o intento da LC 173/2020 carece da mínima procedibilidade e normatividade.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é possível afirmar a existência de um regime jurídico específico para a força de trabalho vertida em prol da Administração Pública. O serviço público, e por conseguinte os servidores públicos, são dotados de especificidades em relação aos trabalhadores da iniciativa privada.

Embora as recentes políticas neoliberais tentem aproximar cada vez mais o regime estatutário do regime celetista, certo é que a Carta Magna reconheceu uma série de especificidades no trato das relações jurídicas que envolvem os servidores e a Administração Pública.

Nesse sentido, merece destaque o art. 37 da Constituição Federal, assim disposto:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

X - **a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Da breve leitura da LC 173/2020 percebe-se que não se trata de uma legislação específica a disciplinar o sistema remuneratório dos servidores públicos.

⁴ In Processo Administrativo, Malheiros, São Paulo, 2001, p. 44-45

Ao contrário, a LC 173/2020 dispõe sobre uma norma essencialmente de direito financeiro, a qual inclusive procede a significativas alterações na LRF (LC 101/2000), e que, ao final, exige contrapartidas de contenção de despesas dos entes beneficiários, o que acaba desaguando em questões afetas à remuneração dos servidores públicos na medida em que proíbe a concessão de reajustes e aumentos, veda a alteração na estrutura de praticamente TODAS as carreiras do serviço público, proíbe a concessão de anuênios, triênios, licenças-prêmio, entre outros.

O filósofo político Norberto Bobbio, um dos grandes pensadores do Século XX, assim sintetizou a ideia de legalidade, no confronto entre o governo dos homens com o governo das leis, em torno da ideia de primado da legalidade:

“Se então, na conclusão da análise, pedem-me para abandonar o habito do estudioso e assumir o do homem engajado na vida política do seu tempo, não tenho nenhuma hesitação em dizer que a minha preferência vai para o governo das leis, não para o governo dos homens. O governo das leis celebra hoje o próprio triunfo da democracia. E o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue? E em que consiste o bom governo democrático se não, acima de tudo, no rigoroso respeito a estas regras?

Pessoalmente, não tenho dúvidas sobre a resposta a estas questões. E exatamente porque não tenho dúvidas, posso concluir tranquilamente que a democracia é o governo das leis por excelência.⁵”

No Estado Democrático de Direito, a legalidade acaba servindo como um direcionador e limitador da atuação estatal, numa relação dialógica e complementar. Se por um lado é verdade que todo texto legal carece de implementação, sob pena de tornar-se mera norma programática desprovida de exequibilidade, por outro, a atuação do agente administrativo encontra nos dispositivos legais um óbice e razão de existir.

Ao analisar a relação entre legalidade e remuneração de servidores públicos, a Ministra Carmen Lúcia bem esclarece que:

“A lei – e apenas a lei – é fonte forma a fundamentar o dispêndio legítimo de recursos públicos, inclusive com o pagamento de pessoal.
(...)”

⁵ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, pág. 170/171.

Prevalece (...) a **legalidade formal específica para a matéria de remuneração de servidor público. Tanto significa um plus em relação à legalidade.** Tal competência impõe mais que um fazer lei, mas um fazer lei específica.

Lei específica é aquela que tem objeto único, especificado na ementa e delimitado em seus dispositivos, os quais podem cuidar exclusivamente, da matéria a que se propõe ali versar.⁶

Nessa linha, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF. ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. I. - **Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica.** CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. III. - Cautelar deferida. (STF, Tribunal Pleno, ADI n.º 3.369-MC/DF, rel. Ministro Carlos Velloso, j. em 16/12/2004, DJ de 01/02/2005). (Grifos acrescidos).

Assim, uma primeira e latente inconstitucionalidade diz respeito à incompatibilidade da LC 173/2020 para normatizar questões remuneratórias de forma genérica e indistinta para praticamente todas as carreiras do serviço público brasileiro, notadamente quando a *ratio legis* da norma repousa no direito financeiro e nos mecanismos de auxílio financeiro a serem prestados para o combate ao coronavírus.

Tal questão também deve ser divisada sob o prisma da violação ao pacto federativo, na medida em que, a ausência de lei específica de cada ente para dispor sobre a remuneração (ou congelamento de remuneração) de seus respectivos servidores, viola a autonomia dos entes públicos, importando em afronta ao pacto federativo.

Nesse sentido, este Pretório Excelso já se manifestou quanto à ingerência de outras esferas governamentais em questões remuneratórias de servidores:

⁶ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. Pág. 286/287.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.203/2010 DO ESTADO DE ALAGOAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE LICENÇA PARA OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS EM RAZÃO DO DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES ESTADUAIS (ARTIGO 61, § 1º, II, A, C E F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. **A reserva legal e a iniciativa do processo legislativo são regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos demais entes federativos, mercê de implicarem a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes.** Precedentes: ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007; ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º/10/2004; e ADI 766, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 11/12/1998. 2. **A iniciativa das leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, bem como sobre a remuneração dos servidores civis e militares da administração direta e autárquica estadual, compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz do artigo 61, § 1º, II, a, c, e f, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria.** Precedentes: ADI 3.295, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 5/8/2011; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; e ADI 3.555, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 8/5/2009. 3. In casu, a Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas, de origem parlamentar, ao instituir modalidade de licença para os policiais e bombeiros militares estaduais em razão do desempenho de mandato classista, usurpou a iniciativa do chefe do Poder Executivo para a elaboração de leis que disponham sobre regime jurídico e remuneração dos servidores militares estaduais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas. (STF, ADI n. 4648/AL, Tribunal Pleno, Relator Ministro LUIZ FUX, DJe de 13.09.2019)

Já em relação aos congelamentos salariais previstos no art. 8º da LC 173/2020 reitera-se os fundamentos da inicial no sentido de que violam às escâncaras o art. 37 XV da CR/88, já trabalhados à exaustão nas razões expostas na inicial da ADI.

Mais do que isto, a redação dúbia e inconstitucional do inc. IX do art. 8º da LC 173/2020 nega o próprio conceito de carreira, que é de higidez constitucional. Na forma como redigida, a LC 173/2020 poderá servir inclusive como obstáculo para as progressões e promoções de carreira, o que corrobora sua manifesta inconstitucionalidade.

Este é um dos pontos mais delicados da alteração legislativa, tendo passado por três redações diferentes antes da versão final. Pelos termos do projeto aprovado, os meses até o fim de 2021 não serão contabilizados para a garantia de bônus salariais, como anuênios (adicionais por cada ano trabalhado), e de licenças-prêmio (licença remunerada concedida a cada cinco anos de serviço; extinta para novos servidores a partir de 1997).

No primeiro texto do projeto de lei apresentado pelo presidente do Senado, Davi Alcolumbre, essa proibição da contagem do período também afetaria progressões e promoções na carreira por tempo de serviço. A regra foi alvo de contestação dos senadores, e seis emendas foram apresentadas para remover inteiramente o dispositivo do projeto.

No seu segundo relatório, Davi retirou a menção que afetaria o cálculo do tempo para progressões na carreira. Assim, a contagem só seria suspensa para efeito de benefícios salariais. Na redação desse relatório, porém, Davi escreveu que essa mudança atendia “os ocupantes de cargos estruturados em carreiras”, para os quais “a ascensão funcional não se dá por mero decurso de tempo”, dependendo também da abertura de vagas e de concorrência com base em mérito. Ele citou os militares como exemplo.

A mudança não foi suficiente para o senador Randolfe Rodrigues (Rede-PA), autor de uma das emendas ao primeiro relatório. Durante a votação ocorrida no sábado, dia 02/05/2020, Randolfe solicitou a análise em destaque do dispositivo — e voltou a defender a sua remoção do texto. Para o senador, a nova redação continuava a penalizar os servidores de todos os campos, **inclusive quanto as progressões e promoções na carreira.**

Davi Alcolumbre propôs então uma segunda mudança no texto, acrescentando a palavra “exclusivamente” para estipular que nada além da concessão de benefícios salariais seria afetado pela interrupção da contagem do tempo de serviço. Além disso, Davi explicitou que fins como aposentadoria teriam a sua contagem de tempo preservada. Com esse acordo, o senador Randolfe Rodrigues retirou o seu destaque⁷.

Assim, o texto final do art. 8º inc. IX ficou da seguinte forma:

*IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário **exclusivamente** para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios,*

⁷ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/04/restricoes-ao-funcionalismo-como-contrapartida-a-ajuda-a-estados-e-municipios-passaram-por-tres-versoes>

*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;***

De toda forma, a redação o inc. IX do art. 8º da LC 173/2020 ainda é fonte de grande insegurança jurídica para os servidores públicos. A expressão “e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal” trouxe o questionamento se a questão das promoções e progressões funcionais estaria incluída na vedação do dispositivo.

Conforme descrito acima, este não parece o raciocínio mais adequado até mesmo com vistas na tramitação do PLP no Senado e a discussão travada entre o Senador Randolfe Rodrigues com o presidente Davi Acolumbre. Tal hermenêutica legislativa se reforça inclusive na medida em que a redação final do inc. IX contou com o acréscimo das expressões “exclusivamente” e “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria e quaisquer outros fins.” É indispensável, no entanto, para coibir qualquer tipo de insegurança jurídica que tal dispositivo seja declarado como inconstitucional, ou, sucessivamente, seja conferido-lhe interpretação conforme a Constituição.

Merece destaque o art. 39 da Constituição Federal que assim preceitua:

Art. 39. A União, **os Estados**, o Distrito Federal e os Municípios **instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta**, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º **A fixação dos padrões de vencimento** e dos demais componentes do sistema remuneratório **observará:**

- I - a **natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos** componentes de cada carreira;
- II - **os requisitos para a investidura;**
- III - **as peculiaridades dos cargos.**

Em julgamento histórico, o STF, ao cotejar a conformidade dos institutos da ascensão e transferência com a Carta Constitucional de 1988, destrinchou o **conceito de carreira** no serviço público. É da ementa da ADI nº 231 que se extrai:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASCENSÃO OU ACESSO, TRANSFERENCIA E APROVEITAMENTO NO TOCANTE A CARGOS OU EMPREGOS PUBLICOS. - O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos e, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para cargo ou emprego público isolado ou em carreira. Para o

Página 20 de 23

isolado, em qualquer hipótese; para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fara na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas títulos, não o sendo, porem, **para os cargos subsequentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fara pela forma de provimento que e a "promoção"**. Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e que não são, por isso mesmo, **insitas ao sistema de provimento em carreira, ao contrario do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas, sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados.** (...). (ADI 231, Relator(a): Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, Julgado em 05/08/1992, DJ 13-11-1992 pp-20848 Emerit vol-01684-06 pp-01125 RTJ vol-00144-01 pp-00024)

Cumpra destacar trecho do voto do Ministro Marco Aurélio na referida ADI e que evidencia como a organização do serviço público em plano de carreiras e salários foi abraçada pelo Constituinte⁸:

"Trata-se de algo que a experiência revela ser **inerente ao serviço público** e que até mesmo mereceu especial atenção do legislador constituinte de 1988. **Refiro-me à carreira, no que prevista como de adoção obrigatória,** no âmbito da União, do Estado e dos municípios – artigo 39." (Inteiro teor da ADI 231, pág 1176)

Para Pontes de Miranda, "não há carreira sem que se caminhe, se avance, ou se possa caminhar ou avançar (...)"⁹.

Nessa senda, a exigência de planos de carreira significa, como bem anotou Adilson Dallari, a instituição do "**direito à evolução funcional.**"¹⁰ E o Professor Paulo Modesto complementa que "**esse direito à evolução funcional deve se orientar por critérios objetivos, normativos, estruturantes da carreira, não pela escolha pessoal da autoridade administrativa.**"¹¹ No mesmo sentido, confira-se:

"A evolução não é mais um favor, e sim um direito, cabendo a cada administração editar as normas que proporcionem seu efetivo exercício. Tais

⁸ O escalonamento possui higidez constitucional: cabendo destaque ao art. 93, inc. V da CR/88 ao estabelecer que "os subsídios dos magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional

⁹ MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição de 1967, Tomo III, Rio, Ed. Forense, p. 422

¹⁰ DALLARI, Adilson. Regime Constitucional dos Servidores Públicos, 2ª Ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1990, p. 51.

¹¹ MODESTO, Paulo. O Sentido Constitucional de Carreira no Serviço Público. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/paulo-modesto/o-sentido-constitucional-de-carreira-no-servico-publico>

normas deverão dispor, entre outras coisas, dos graus e etapas de evolução. Esta, em alguns casos se fará pela mudança de cargos escalonados em carreira. Em outros casos a evolução se fará apenas na escala de vencimentos, sem mudança de cargo.

Outro tema importante é o da periodicidade de cursos, avaliações e provas, que não podem ficar ao puro arbítrio da administração. Outro, ainda, é o do estabelecimento de critérios para tais avaliações de desempenho e concursos de promoção ou acesso.¹²

Assim sendo, os vencimentos básicos de cada um dos graus e níveis variam de forma crescente, à medida que o servidor se aproxima do final da carreira, de modo que a evolução funcional é direito subjetivo do servidor público e independe de previsão orçamentária prévia ou de lei específica, dependendo, tão somente, da implementação pelo servidor dos requisitos exigidos em lei.

A evolução funcional, portanto, não se confunde com os reajustes salariais gerais, estes sim a depender de lei específica, de previa dotação orçamentária e observância à LRF, entre outros dispositivos, ponto que deverá ser devidamente apreciado por este Pretório Excelso.

Desta forma, pela eventualidade, mesmo que se julgue constitucional a LC 173/2020 caberá a este Pretório Excelso conceder-lhe interpretação conforme a Constituição, a fim de evitar abusos e arbitrariedades quando da aplicação da norma pelos gestores públicos.

VI- DO PEDIDO

EX POSITIS, o SINDICATO DOS SERVIDORES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDALEMG deduz a presente manifestação, esperando-se o que se segue:

a) se digne o ilustríssimo Ministro-Relator em deferir a admissão do **SINDICATO DOS SERVIDORES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDALEMG** para figurar na presente ADI 6447, na condição de "**AMICUS CURIAE**", ***inclusive assegurando o direito e a prerrogativa de eventualmente realizar sustentação oral***, bem assim, se for o caso, **juntar oportunamente memoriais** e outros documentos na presente ADI;

¹² DALLARI, Adilson. Regime Constitucional dos Servidores Públicos, 2ª Ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1990p. 53-54.

b) ao final, em especial nos termos da narrativa supra, espera-se a concessão da medida cautelar e, ato contínuo, seja julgada procedente a ADI 6447 para declarar inconstitucionais os arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020;

c) sucessivamente, seja declarada interpretação conforme à Constituição para dispor que o inciso IX do art. 8º da LC 173/2020 não se aplica às progressões e promoções funcionais já previstas em lei.

Nestes Termos,
P. Deferimento.

De Belo Horizonte para Brasília, 08 de junho de 2020.

P.P. HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO
OAB/MG 58.317

P.P. RODRIGO MENEZES DE CARVALHO
OAB/MG 72.326

P.P. OTÁVIO AUGUSTO DAYRELL DE MOURA
OAB/MG 81.814

P.P. JOÃO VICTOR DE SOUZA NEVES
OAB/MG 145.549

Impresso por: 087.182.916-94 ADI 6447
Em: 16/06/2020 - 19:09:02