

NOTA TÉCNICA n. 06/2020

1. A presente manifestação tem por escopo trazer a lume a **existência de mácula de inconstitucionalidade** verificada no **artigo 8º do substitutivo** apresentado pelo eminente Relator, Senador Davi Alcolumbre, ao Projeto de Lei Complementar nº 149/2019, que *estabelece auxílio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19; dispõe sobre a aplicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e dá outras providências*, em tramitação conjunta com o Projeto de Lei Complementar nº 39/2020, que *dispõe sobre a cooperação federativa na área de saúde e assistência pública em situações de emergência de saúde pública de importância nacional ou internacional, nos termos do inciso II e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal*, especificamente no tocante ao disposto em seu artigo 8º, assim redigido:

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

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

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

III – **alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa**;

IV – **admitir ou contratar pessoal, a qualquer título**, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou



vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgão 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**, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII – **adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo IPCA**, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX – **contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações, permanências e demais mecanismos equivalentes** que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

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

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

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

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

§ 3º A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária

Anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.



2. Efetivamente, em que pese o respeitável entendimento do eminente Senador Relator, e os propósitos que inspiraram a formulação do substitutivo e a inserção do dispositivo em apreço, ele **viola, frontalmente, os princípios basilares da ordem jurídica nacional, a independência e harmonia entre os Poderes e as autonomias administrativa, financeira e orçamentária conferidas a determinadas Instituições**, como assentado na Constituição Federal:

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

[...].

Art. 99. **Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.**

§ 1º - **Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias** dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º - **O encaminhamento da proposta**, ouvidos os outros tribunais interessados, **compete:**

[...].

II - **no âmbito dos Estados** e no do Distrito Federal e Territórios, **aos Presidentes dos Tribunais de Justiça**, com a aprovação dos respectivos tribunais.

[...].

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

[...].

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

§ 3º - **O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária** dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

[...].

Art. 128. O Ministério Público abrange:

[...].



§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

[...].

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do [inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal](#).

[...].

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º .

[...].

Não por outra razão, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal n.º 101/2000, em estrita observância a esses parâmetros constitucionais, limitou-se a estabelecer metas, limites e condições gerais a serem buscados pelos entes federados, sem interferir na sua administração, nem na de seus Poderes ou Instituições autônomas, deixando a cargo de cada um a gestão de seus recursos orçamentários e a escolha dos mecanismos e ações mais adequados para atingir os resultados propostos, observadas as peculiaridades próprias, sujeitando-se eles, evidentemente, às sanções legais por eventual não implementação dos resultados.

Tal cautela, contudo, não se verifica no dispositivo em apreciação, que promove indevida ingerência no âmbito de atuação dos demais Poderes e Instituições de Estado, impondo-lhes vedações gerenciais a despeito de suas autonomias financeira, administrativa e orçamentária.

Essa radical limitação torna inviável, na prática, a gestão administrativa e financeira dos demais Poderes e Instituições de Estado, ainda mais quando imposta em caráter geral, sem levar em linha de conta as peculiaridades



orçamentárias de cada um e, principalmente, a relevância dos recursos humanos para o atendimento de suas funções constitucionais e legais.

Esse, de resto, é o entendimento já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. AMB. Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará. **Fixação de limites de despesa com a folha de pagamento dos servidores estaduais do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual.** Conhecimento parcial. Inconstitucionalidade. 1. Singularidades do caso afastam, excepcionalmente, a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prejudicialidade da ação, visto que houve impugnação em tempo adequado e a sua inclusão em pauta antes do exaurimento da eficácia da lei temporária impugnada, existindo a possibilidade de haver efeitos em curso (art. 7º da Lei 14.506/2009). 2. Conquanto a AMB tenha impugnado a integralidade da lei estadual, o diploma limita a execução orçamentária não apenas em relação aos órgãos do Poder Judiciário, mas também em relação aos Poderes Executivo e Legislativo e do Ministério Público, os quais são alheios à sua atividade de representação. Todos os fundamentos apresentados pela requerente para demonstrar a suposta inconstitucionalidade restringem-se ao Poder Judiciário, não alcançando os demais destinatários. Conhecimento parcial da ação. 3. Conforme recente entendimento firmado por esta Corte, “[a] lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal” (ADI 4.049/DF-MC, Relator o Ministro Ayres Britto, DJ de 8/5/09). Outros precedentes: ADI 4.048/DF-MC, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ de 22/8/08; ADI 3.949/DF-MC, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ de 7/8/09). Preliminar de não conhecimento rejeitada. 4. Apenas o art. 2º da lei impugnada coincide com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Essa semelhança, contudo, não impede, por si só, o conhecimento da ação, uma vez que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em tese, não conteria os mesmos vícios apontados pela AMB, pois contou com a participação do Poder Judiciário na sua elaboração. 5. A expressão “não poderá exceder”, presente no artigo 169 da Constituição Federal, conjugada com o caráter nacional da lei complementar ali mencionada, assentam a noção de marco negativo imposto a todos os membros da Federação, no sentido de que os parâmetros de controle de gastos ali estabelecidos não podem ser ultrapassados, sob pena de se atentar contra o intuito de preservação do equilíbrio orçamentário (receita/despesa) consagrado na norma. 6. **O diploma normativo versa sobre execução orçamentária, impondo limites especialmente às despesas não previstas na folha normal de pessoal.** Tais limites, conquanto não estejam disciplinados na lei de

diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, buscam controlar a forma de gestão dos recursos orçamentários já aprovados. **A participação necessária do Poder Judiciário na construção do pertinente diploma orçamentário diretivo, em conjugação com os outros Poderes instituídos, é reflexo do status constitucional da autonomia e da independência que lhe são atribuídas no artigo 2º do Diploma Maior. Esse é o entendimento que decorre diretamente do conteúdo do art. 99, § 1º, da Constituição Federal. 7. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Poder Judiciário. O diploma impugnado, ao restringir a execução orçamentária do Judiciário local, é formalmente inconstitucional, em razão da ausência de participação desse na elaboração do diploma legislativo. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar, com efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da expressão “e Judiciário” contida nos arts. 1º e 6º da lei impugnada e para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto dos demais dispositivos da Lei nº 14.506/09 do Estado do Ceará, afastando do seu âmbito de incidência o Poder Judiciário (ADI 4.426/CE, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 09/02/2011)**

Além disso, o preceito em exame afronta **o artigo 37, incisos X e XV, da Constituição Federal**, impondo um **indevido congelamento da remuneração de membros de Poder e Instituições, e dos servidores em geral**, inviabilizando sua recomposição, malferindo o princípio da irredutibilidade de vencimentos e subsídios e tornando letra morta a garantia à revisão geral anual, o que não se harmoniza com as determinações constitucionais *in verbis*:

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

[...].

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

[...].



XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

[...].

Como ensina Hely Lopes Meirelles¹ ao tratar da revisão geral anual, trata-se de um direito subjetivo dos servidores e agentes de poder, mecanismo através do qual a Constituição Federal não só assegurou a irredutibilidade nominal das remunerações, mas, também, sua irredutibilidade real:

[...]. A revisão já era prevista pela mesma norma na sua antiga redação, que, todavia, não a assegurava. Agora, no entanto, **na medida em que o dispositivo diz que a revisão é “assegurada”, trata-se de verdadeiro direito subjetivo do servidor e do agente político, a ser anualmente respeitado e atendido pelo emprego do índice que for adotado**, o qual, à evidência, sob pena de fraude à Constituição e imoralidade, não pode deixar de assegurar a revisão. Tais considerações é que nos levam a entender que, agora, **a Constituição assegura a irredutibilidade real, e não apenas nominal, da remuneração**. [...].

Nessa toada, clara a ofensa ao artigo 37, incisos X e XV, da Carta Federal pelo dispositivo apontado como maculado, que viola a irredutibilidade das remunerações e a iniciativa privativa em cada caso, como já assentou o Supremo Tribunal Federal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2º, 5º E 9º, PARTE FINAL, DA LEI 15.512/2007 DO ESTADO DO PARANÁ. CONCESSÃO, A PAR DE ÍNDICE GERAL DE CORREÇÃO SALARIAL PARA TODAS AS CARREIRAS ESTATUTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO, DE ÍNDICE COMPLEMENTAR VARIÁVEL, CONSIDERADA A INCIDÊNCIA DO IPCA DESDE A DATA DA CONSOLIDAÇÃO DOS PLANOS DE CARREIRA OU DE REESTRUTURAÇÃO DAS TABELAS DE VENCIMENTOS. VALIDADE. POSSIBILIDADE DE DESCONTO DOS REAJUSTES SETORIAIS POR OCASIÃO DA REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DOS ARTIGOS 5º E 9º, PARTE FINAL, DA LEI 15.512/2007 DO ESTADO DO PARANÁ. PREJUDICIALIDADE. ACÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO. 1. **A revisão geral anual da remuneração e subsídios dos servidores públicos e agentes políticos, cuja iniciativa legislativa é do chefe do**

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 456.



Poder Executivo de cada ente federativo (artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal), **deve se dar na mesma data para todos e sem distinção de índices** (artigo 37, X, da Constituição Federal). 2. **O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo.** 3. A revisão geral anual sem distinção de índices não impede que determinadas categorias recebam efetivamente revisão diferenciada de outras, caso essa diferenciação reflita reajustes anteriores, de forma a evitar o desvirtuamento dos reajustes setoriais e a necessidade de redução do índice de revisão, em prejuízo das categorias funcionais que não tiveram qualquer aumento salarial. Precedente: ADI 2.726, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 29/8/2003. 4. O artigo 1º da Lei 15.512/2007 do Estado do Paraná concedeu índice geral de revisão salarial no percentual de 3,14% (três vírgula quatorze por cento) para todas as carreiras estatutárias do Poder Executivo estadual, ao passo que o artigo 2º da referida Lei, ora impugnado, concedeu índice complementar variável, considerada a incidência do IPCA desde a data da consolidação dos planos de carreira ou de reestruturação das tabelas de vencimentos. 5. A consideração dos reajustes setoriais anteriores, de forma a fixar patamar equânime de revisão geral das remunerações de todos os servidores, não contraria a ratio do disposto no artigo 37, X, da Constituição Federal. 6. O exaurimento da eficácia jurídico-normativa do dispositivo legal impugnado implica a prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto, porquanto o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o seu consequente expurgo do ordenamento jurídico. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014. 5. In casu, a presente ação direta carece de objeto quanto aos artigos 5º e 9º, parte final, da Lei 15.512/2007 do Estado do Paraná, que se referem ao exercício fiscal pretérito de 2007, razão pela qual impõe-se o seu conhecimento parcial. 6. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida, e, na parte conhecida, julgado improcedente o pedido (ADI 3968/PR, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 29/11/2019).

Por fim, relevante acentuar que o dispositivo em apreço, a par de sua evidente incompatibilidade com o texto constitucional, mostra-se totalmente incongruente com o próprio propósito do projeto de lei apresentado, que *estabelece auxílio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para*



mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19, impondo vedações até 31 de dezembro de 2021, indo, pois, **além das previsões técnicas de controle da pandemia** que vem sendo divulgadas pelos organismos internacionais.

3. Assim contextualizada a questão, impositiva a não aprovação do artigo 8º do substitutivo apresentado pelo ilustre Relator ao Projeto de Lei Complementar nº 149/2019 por ofensa aos artigos 2º, 99, parágrafos 1º e 2º, 127, parágrafos 2º e 3º, 128, parágrafo 5º, e 134, parágrafo 2º, da Constituição Federal.

Brasília, 1º de maio de 2020.

FABIANO DALLAZEN,
Procurador-Geral de Justiça,
Presidente do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça.