MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.187/TO

RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL

ADVOGADOS: LEANDRO MANZANO SORROCHE E OUTROS

INTERESSADOS: GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS

PARECER AJCONST/PGR Nº 225207/2020

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.462/19 DO ESTADO DE TOCANTINS. LEGITIMIDADE ATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. EMENDAS PARLAMENTARES AO PROJETO DE CONVERSÃO. POSSIBILIDADE. LEI ESTADUAL (NORMA ESPECÍFICA) QUE ESTABELECE PROIBIÇÃO EXPRESSAMENTE AUTORIZADA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (NORMA GERAL). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR. LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL. ART. 169, *CAPUT*, DA CF/1988. DESATENDIMENTO DO ART. 169, §§ 3°, I E II, E 4º, DA CF/1988. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. Entidade representativa de categoria funcional tem legitimidade para ajuizar ação direta em face de diploma normativo cujo vício de inconstitucionalidade, embora alcance categorias distintas, atinja de forma idêntica todos os seus destinatários. Precedentes.

2. Não resulta em afronta ao disposto no art. 61, § 1º, II da Lei Maior a apresentação de emenda

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

parlamentar a projeto de conversão de medida provisória em lei, desde que seja mantida a pertinência com o tema veiculado no texto original da MP e não acarrete aumento de despesas.

3. Viola o art. 24, I e §§ 1º e 2º, da CF/1988, por transgressão do exercício da competência legislativa concorrente, lei estadual que suspende reajustes e progressões funcionais de servidores públicos concedidos por meio de lei editada anteriormente à situação de crise fiscal enfrentada pelo ente da Federação, por ser providência vedada expressamente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, norma geral editada pela União.

4. Caracteriza desatendimento do art. 169, § 3º, I e II, e § 4º, da CF/1988 a edição de norma estadual que, destinada a reduzir os limites de gastos com pessoal, estabelece a adoção de outras medidas, em detrimento daquelas previstas na Constituição Federal.

Parecer pela procedência parcial do pedido, para que *(i)* seja declarada a inconstitucionalidade do art. 1º, II, da Lei 3.462/2019, do Estado de Tocantins, por contrariedade aos arts. 24, I e §§ 1º e 2º; e 169, § 3º, I e II, e § 4º, da Constituição Federal; e *(ii)* seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução do texto, do art. 1º, I, da referida lei tocantinense, por ofensa aos mesmos dispositivos constitucionais, quando aplicada nas hipóteses em que a suspensão atingir reajustes pretéritos, instituídos por lei editada anteriormente à situação de crise fiscal enfrentada pelo Estado de Tocantins.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis - Cobrapol em impugnação à Lei 3.462/2019 do Estado de Tocantins, que dispõe sobre a suspensão de reajustes e de progressões funcionais de servidores públicos daquele ente federativo.

Eis o teor da norma questionada:

> *Art. 1º São suspensos pelo período de até 24 meses:*
> *I - o reajuste de gratificações, de verba indenizatória de indenização pecuniária, de produtividade por desempenho de atividade e de ressarcimento de despesa ;*
> *II - a concessão de progressões funcionais previstas nas leis dos diversos quadros de pessoal que integram o Poder Executivo Estadual, a partir da vigência desta Lei.*
> *§1º O disposto no inciso II deste artigo abrange também os procedimentos conducentes à concessão dos respectivos benefícios, excetuando-se a oferta e a realização dos correspondentes cursos de formação preparatórios para tanto.*
> *§2º O disposto nesta Lei não se aplica:*
> *I - aos servidores públicos, militares do Estado e polícia civil ativos, portadores das doenças graves, contagiosas, incuráveis ou incapacitantes, estabelecidas no § 2º do art. 52 da Lei 1.614, de 04 de*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

outubro de 2005 e no inciso XIV do art. 6º da Lei federal n. 7.713, de 22 de dezembro de 1988, ou seus eventuais beneficiários de pensão por morte;
II - aos servidores públicos cuja aposentadoria ou transferência para a reserva por tempo de contribuição já tenham sido concedida ou que venham a adimplir os requisitos desta modalidade de aposentadoria no decorrer da suspensão de que trata esta Lei;
III - aos servidores públicos, militares do Estado e polícia civil respectivamente aposentados ou transferidos para a reserva por motivo de invalidez, observado o disposto no § 2º do art. 52 da Lei 1.614, de 04 de outubro de 2005 e no inciso XIV do art. 6º da Lei federal n. 7.713, de 22 de dezembro de 1988, que ainda contém com benefício que deveriam ser concedidos anteriormente a data da aposentação, ou seus eventuais beneficiários de pensão por morte.
§3º Para os fins do disposto do inciso II do § 2º deste artigo:
I - VETADO.
II - eventual passivo financeiro devido aos servidores de que trata este parágrafo será pago pelo Tesouro somente após o decurso do prazo de que trata o art. 1º desta Lei.
§4º VETADO.

Art. 2º Cumpre ao Chefe do Poder Executivo reavaliar, a qualquer tempo, a manutenção do período e do alcance do estabelecido no art. 1º desta Lei, caso a Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio de nota técnica, demonstre dados que comprovem a recuperação da capacidade econômico-financeira do Estado e o ajustamento de contas públicas, em percentuais seguros relativamente ao cumprimento do limite prudencial de gastos com pessoal, de que trata o parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Art. 3º Incumbe ao Chefe do Poder Executivo em até 60 dias, baixar os atos necessários a constituir câmaras técnicas compostas de forma paritária por representantes do executivo estadual, das entidades sindicais e associações de militares que tenham por objetivo a

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

realização de reuniões quadrimestrais dedicadas à análise dos dados relativos ao cenário econômico-financeiro do Estado, fornecidos pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, enquanto perdurarem os efeitos de suspensão de que trata esta Lei.
Parágrafo único. Incumbirá a uma das câmaras técnicas proceder em até 90 dias ao exame de relatórios fornecidos pela Secretaria da Administração, relativamente ao passivo retroativo, consolidado até a data de publicação desta Lei, referente à concessão da revisão geral anual, data base - inerente aos interstícios de 2015 a 2018, reajustes e progressões aos servidores públicos das diversas carreiras que integram o Poder Executivo Estadual, e o oferecimento de soluções ao Chefe do Poder Executivo.

Art. 4º O Poder Executivo elaborará, no prazo previsto na art. 1º, um Plano Plurianual de Despesa com Pessoal, fixando o pagamento dos valores devidos até a edição da presente lei, correspondente às vantagens, aumentos, reajustes ou adequação de remuneração a qualquer título.
Parágrafo único. O Poder Executivo estabelecerá, para o provimento das carreiras que compõem seus quadros, novos planos de cargos, carreira e remuneração, no prazo de que trata o caput, resguardados as concessões e implementação das evoluções funcionais previstas nos diversos planos de carreira.

Art. 5º É assegurada a revisão geral anual, data base - interstício de 2019, ao reajuste de benefícios obtido em razão da garantia do salário mínimo e ao reajuste do piso salarial de categorias profissionais nacionalmente unificados por lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A requerente aponta afronta ao disposto nos arts. 61, § 1º, II (competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre matérias que

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

tratem de servidores públicos); 24, I e §§ 1º a 4º (competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro); 169, § 3°, I e II, e § 4° (providências para assegurar o cumprimento dos limites da despesa com pessoal); 5º, *caput* e XXXVI, e 37, XV (irredutibilidade de vencimentos), todos da Constituição Federal.

Alega que a Lei 3.462/2019 alterou substancialmente o texto original da Medida Provisória 2/2019, que lhe deu origem, uma vez que dispôs sobre temas relacionadas a servidores públicos, que são de competência exclusiva do Governador do Estado, incorrendo, assim, em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Destaca que a Lei 3.462/2019, no intuito de reduzir despesas com pessoal e controlar a dívida do Estado, cria seus próprios parâmetros e providências destinados a equacionar os limites de gastos com pessoal, desconsiderando as diretrizes estampadas na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o que configura usurpação do espaço de competência legislativa da União, a quem compete traçar normas gerais sobre direito financeiro e finanças públicas, no âmbito da competência concorrente do art. 24 da CF/1988.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

Acrescenta que a criação de mecanismos pela Lei 3.462/2019 para assegurar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal afronta, também, regras e medidas determinadas pela própria Constituição Federal, aduzindo que tais providências constitucionais deveriam ser adotadas com precedência sobre qualquer outra.

Sustenta, por fim, ante a ocorrência do descumprimento de tais limites, que deveria o Estado de Tocantins adotar as providências previstas no art. 169, § 3º, I e II (redução de, pelo menos, vinte por cento dos gastos com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração de servidores não estáveis), da Constituição Federal e, caso necessário, a medida extrema prevista no art. 169, § 4 (demissão de servidores estáveis), da CF, e, não, editar regras próprias.

Pleiteia a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da Lei 3.462/2019.

No mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade formal da Lei 3.462/2019, por afronta ao art. 61, § 1º, II, e de sua inconstitucionalidade material, por ofensa aos arts. 5º, XXXVI; 37, XV; 24, I, §§ 1º a 4º, e 169, § 3º, I e II, e § 4º, todos da CF/1988.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

O Governador do Estado de Tocantins manifestou-se pelo não conhecimento da ação, por ilegitimidade ativa da requerente, e pela improcedência do pedido (peça 27).

Sustentou, quanto à suposta inconstitucionalidade formal, que emendas parlamentares são admitidas, desde que não tratem de matéria estranha à versada na MP nem impliquem aumento de despesas.

No tocante à alegada inconstitucionalidade material, asseverou que a lei questionada não estabelece normas gerais de direito financeiro, e, sim, institui mecanismos de reenquadramento do ente às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destacou que a adoção de dispositivos da LRF como parâmetros inviabiliza, nesse ponto, o conhecimento da ADI, por se estar diante da chamada crise de legalidade, que não enseja ofensa direta ao texto constitucional.

Finalmente, assinalou a inocorrência de afronta ao art. 169 da CF, destacando que as providências ali encartadas são excepcionais e que a norma questionada não retira direitos nem acarreta prejuízos a servidores, tampouco reduz sua remuneração, constituindo-se em instrumento adicional de controle dos limites de gastos com pessoal.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

A Assembleia Legislativa tocantinense (peça 25) e a Advocacia-Geral da União (peça 32) também se manifestaram pela improcedência do pedido.

A requerente fez juntar aos autos procuração com poderes específicos para o ajuizamento da ação (peça 34).

Eis, em síntese, o relatório.

1. LEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE

A inconstitucionalidade apontada nesta ação alcança indistintamente tanto a categoria representada pela requerente, quanto as demais categorias de servidores estaduais.

A circunstância de o conteúdo material da norma extrapolar os limites de representação do segmento da requerente não impede, contudo, o conhecimento amplo da ação direta.

Isso porque, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "*a exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade de classe,* ***quando o vício de inconstitucionalidade***

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

for idêntico para todos os destinatários" (ADI 4.203/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, *DJe* de 2.2.2015).

Além disso, seria despropositado exigir que, para atendimento da pertinência temática, cada uma das categorias de servidores atingidas pela norma impugnada ajuizasse ação direta própria para questioná-la, com base na mesma causa de pedir.

Assim, conquanto a Cobrapol represente apenas parcela da categoria dos servidores públicos do Estado de Tocantins, não há como deixar de reconhecer sua legitimidade para ajuizar esta ação direta de inconstitucionalidade.

2. MÉRITO

A requerente aponta inconstitucionalidade formal e material da Lei 3.462/2019, que suspende reajustes e progressões de servidores públicos do Poder Executivo do Estado de Tocantins, e adota outras providências.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

2.1. Da alegação de ofensa ao art. 61, § 1º, II; e 2º, da Constituição Federal

No tocante à alegada inconstitucionalidade formal, por violação do art. 61, §1º, II, "c" e "f", da Constituição de 1988,[1] ressalte-se que a lei questionada originou-se da Medida Provisória 2/2019, editada pelo Governador daquela unidade federativa para suspender reajustes e progressões funcionais de servidores. Transcreve-se o teor de referida norma do Chefe do Executivo:

> ***Art. 1º*** *São suspensos pelo período de 30 meses:*
> *I - o reajuste de gratificações, de verba indenizatória de indenização pecuniária, de produtividade por desempenho de atividade e de ressarcimento de despesa;*
> *II - a concessão de progressões funcionais previstas nas leis dos diversos quadros de pessoal que integram o Poder Executivo Estadual.*
> *§ 1º O disposto no inciso II deste artigo abrange também os procedimentos conducentes à concessão dos respectivos benefícios, excetuando-se a oferta e a realização dos correspondentes cursos de formação preparatórios para tanto.*
> *§ 2º O disposto nesta Medida Provisória não se aplica ao reajuste de benefícios obtido em razão da garantia do salário mínimo e ao reajuste do piso salarial de categorias profissionais nacionalmente unificados por lei.*

1 *Art. 61. (…) § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (…) II - disponham sobre: (…) c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (…) f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

> ***Art. 2º*** *Cumpre ao Chefe do Poder Executivo reavaliar, a qualquer tempo, a manutenção do período e do alcance do estabelecido no art. 1º desta Medida Provisória, caso a Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio de nota técnica, venha a demonstrar dados que comprovem a recuperação da capacidade econômico-financeira do Estado e o ajustamento de contas públicas, restando comprovado o progressivo enquadramento do Tocantins em percentuais seguros relativamente ao cumprimento do limite prudencial de gastos com pessoal, de que trata o parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.*
> ***Art. 3º*** *Incumbe ao Chefe do Poder Executivo baixar os atos necessários a constituir câmaras técnicas que tenham por objetivo a realização de reuniões quadrimestrais dedicadas à apresentação dos dados relativos ao cenário econômico-financeiro do Estado enquanto perdurarem os efeitos de suspensão de que trata esta Medida Provisória.*
> *Parágrafo único. Incumbirá a uma das câmaras técnicas proceder ao exame e ao oferecimento de soluções ao Chefe do Poder Executivo, relativamente ao passivo retroativo, consolidado até a data de publicação desta Medida Provisória, referente à concessão de reajustes e progressões aos servidores públicos das diversas carreiras que integram o Poder Executivo Estadual.*
> ***Art. 4º*** *Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.*

A partir do cotejo entre os citados diplomas normativos, constata-se que a Lei estadual 3.462/2019, embora tenha promovido alterações no texto original da Medida Provisória 2/2019, não tratou de matéria estranha daquela originalmente veiculada na MP.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

Ainda que se cuide de temas cuja iniciativa legislativa seja privativa do Chefe do Executivo, caso dos servidores públicos, as emendas parlamentares ao projeto de lei, porque inerentes à própria função legiferante estatal, são plenamente cabíveis, desde que não acarretem aumento de despesas, conforme previsto no art. 63, I, da CF.[2]

Se assim não fosse, haveria indevida restrição das funções do Poder Legislativo, cujas competências, nos projetos de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, limitar-se-iam a referendar ou refutar tais proposições.

Além disso, a possibilidade de se emendar o projeto de lei oriundo de medida provisória se encontra expressamente prevista no art. 62, § 12, da CF.[3]

Tendo em vista que, a despeito das emendas a seu projeto de conversão, a lei questionada guardou pertinência com a matéria veiculada na Medida Provisória que lhe deu origem, bem como não implicou aumento de despesas, não se vislumbra o apontado vício formal por suposta afronta ao art. 61, § 1º, II, "c" e "f", da Lei Maior.

2 *"Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: (…) I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º".*

3 *"Art. 62. (…). § 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto".*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

Disso decorre que, não tendo havido invasão de competência do Chefe do Poder Executivo, tampouco procede a alegação de violação da separação dos poderes, disposta no art. 2º da CF.

Nessa mesma direção é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se extrai do julgamento da ADI 4433, cuja ementa segue reproduzida:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 15.215/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS.* ***DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO****. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA SUBMETIDA À CONVERSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTS. 2º, 61, § 1º, II, "A" E "C", 62 E 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1.* ***Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto***

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

> ***original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva****. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal do art. 3º da Lei nº 15.215/2010 do Estado de Santa Catarina, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.* (ADI 4433, Rel. Min. ROSA WEBER, *DJe* de 1.10.2015) – Grifo nosso

2.2. Da alegada afronta aos arts. 24 e 169 da Constituição Federal

Nos termos do art. 24, I, da CF/1988, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito financeiro.

Na delimitação do campo de atuação de cada um daqueles entes federados, a Lei Maior estabelece, nos §§ 1º a 4º do art. 24, que compete à União editar normas gerais, ao passo que aos Estados e ao DF concerne elaborar normas suplementares, de modo a atender suas especificidades.

Se, por um lado, a União há de se ater à confecção de normas gerais, por outro, os Estados e o DF, no exercício de sua competência concorrente, não podem contrariar as diretrizes traçadas pelo ente central.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI MC 2667, consignou que *"os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo* 'ultra vires'*, transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria".[4]

Em se tratando de finanças públicas, essa norma geral editada pela União é a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, figurando, na controvérsia dos autos, a Lei 3.462/2019 do Estado de Tocantins como norma suplementar ou específica.

Para fins de atendimento ao disposto no art. 169 da Constituição de 1988, a LRF estipula, em seu art. 19, I, II e III, que a despesa total com pessoal não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: União: 50% (cinquenta por cento); Estados: 60% (sessenta por cento) e Municípios: 60% (sessenta por cento).

Por sua vez, a repartição dos limites globais mencionados não poderá exceder, na esfera estadual, os seguintes percentuais: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; e d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público (LRF, art. 20, II) (Grifou-se).

4 ADI 2667 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, *DJ* de 12.03.2004.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

A seu turno, a Lei estadual 3.462/2019 foi elaborada com o propósito de adequar as finanças do Estado de Tocantins aos limites de despesas com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que o limite legal atribuído ao Poder Executivo estadual fora ultrapassado (49% da RCL), inclusive o prudencial (95% do limite legal ou 46,55% da RCL – art. 22, parágrafo único, da LRF).

É o que se constata do seguinte trecho da Nota Técnica 3/2019/GASEC da Secretaria de Administração do Governo do Estado de Tocantins:

> *Com relação à LRF, o Limite prudencial é de* ***46,55%*** *da Receita Corrente Líquida(RCL).* ***O resultado do último quadrimestre, já em 2019, indica que o Poder Executivo Estadual encontra-se com 55,35%****, o que implica em um índice de 8,8% acima do Limite prudencial legal. Considerando que o índice de gastos da LRF fechou no exercício 2018 em 57,89%, constata-se que a implementação da reforma administrativa já implicou numa redução de 2,54%.*

No intuito de reduzir despesas e reenquadrar os gastos com pessoal aos limites da LRF, a Lei Estadual tocantinense ultrapassou sua competência legislativa suplementar e estabeleceu medida que contraria o disposto no art. 22, parágrafo único, I, da LRF, de seguinte redação:

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

> *Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.*
> *Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite,* ***são vedados*** *ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:*
> *I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título,* ***salvo os derivados*** *de sentença judicial ou* ***de determinação legal*** *ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;*

Isso porque, ao suspender por até 24 meses a concessão de progressões funcionais (art. 1º, II) – desenvolvimento do servidor na respectiva carreira –, a norma específica acabou por proibir providência expressamente permitida pela norma geral, o que, como já destacado, não se admite.

A progressão funcional constitui prerrogativa inerente ao cargo público, instituída a partir de determinação legal. Ainda que se constate eventual extrapolação do limite prudencial previsto no mencionado comando da LRF, como ocorre na situação dos autos, a concessão da vantagem funcional não pode ser vedada, por meio de lei estadual, aos servidores que preencherem os requisitos para sua obtenção.

No julgamento da ADPF 584, o Supremo Tribunal Federal assinalou que o art. 169 não autoriza a suspensão do pagamento de vantagens previstas

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

em leis vigentes editadas antes de desequilíbrio fiscal com gastos com pessoal, e, sim, impede a concessão de novos benefícios ou aumentos remuneratórios, como se observa da seguinte passagem do voto do Ministro Alexandre de Moraes:

> *Ocorre que, no caso ora em julgamento, a norma editada pelo ente subnacional apartou-se do figurino constitucional e legislativo descrito prevendo outras medidas e instrumentos para a contenção dos gastos públicos com pessoal no âmbito do Município.* ***Veiculou a proibição de comportamentos que são expressamente autorizados pelo art. 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)****, o qual flexibiliza a regra que proíbe a concessão de vantagens em certos casos,* ***permitindo o pagamento quando decorrente de sentença judicial, determinação legal/contratual ou quando se tratar de revisão geral anual (CF, art. 37, X)****.*
>
> *Transcrevo, por oportuno, o art. 22, parágrafo único, inciso I, da LRF: (…)*
>
> ***As ressalvas constantes do dispositivo preservam a percepção de vantagens funcionais às quais os servidores façam jus em decorrência da legislação em vigor anteriormente ao agravamento da situação fiscal do ente.*** *(…)*
>
> *A revisão geral anual está encartada no art. 37, X, da CF, constituindo matéria legislativa sujeita à competência privativa do Chefe do Poder Executivo (RE 528.965-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 31/5/2007, DJe de 28/6/2007; RE 50.187-AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 10/10/2006, DJ de 6/11/2006). Quanto às vantagens*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

> *prenunciadas no Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos do município de Itaguaí/RJ (Lei Municipal 3.290/2014), decorrem do exercício do cargo público,* ***abarcando a progressão funcional*** *e a qualificação profissional do servidor que porventura venha a preencher os requisitos legais.*
>
> *Aqui, vale frisar que o art. 169 da CF não veda o recebimento de verbas previstas em lei vigente e editada antes do surgimento da circunstância apontada no caput desse dispositivo: inobservância dos limites de gasto com despesa de pessoal previstos em lei complementar.* ***Busca impedir tão somente a concessão de novas vantagens ou aumentos remuneratórios****, o que não se verifica na espécie, pois a legislação que garante o pagamento das parcelas remuneratórias, além de ser anterior à norma impugnada na presente ADPF, encontra-se em plena vigência.*[5]

Ainda sobre o tema, registre-se a doutrina da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, citada no aludido julgado, ao interpretar as ressalvas impostas pelo art. 22, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> *(…) b) ou resulta de determinação legal: a exceção exige esforço de interpretação, tendo em vista que todas as vantagens pecuniárias do servidor público resultam de lei, conforme os arts. 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição; deve-se entender que, mesmo que seja por lei, não podem ser concedidas novas vantagens, aumento, reajuste ou adequação a qualquer título;* ***no entanto, determinadas vantagens pecuniárias previstas em lei****, como adicionais por tempo de serviço, sexta parte, salário-família, adicional de férias, adicional noturno e outras previstas na Constituição ou na legislação*

5 ADPF 584, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, *DJe* de 16.03.2020.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

> *estatutária e celetista*, ***não podem deixar de ser outorgadas aos servidores que preencham os respectivos requisitos, porque resultam de determinação legal****; por outras palavras,* ***o dispositivo veda a concessão de novas vantagens, mas não impede o pagamento daquelas já asseguradas em lei****;*[6]

Idêntico raciocínio aplica-se aos demais reajustes – remuneratórios e indenizatórios – estampados no art. 1º, I, da Lei 3.462/19, desde que tenham sido instituídos por lei em vigor promulgada em momento anterior ao da situação de crise fiscal enfrentada pelo Estado de Tocantins.

Nesse cenário, tem-se por caracterizada a afronta ao art. 24, I e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, ressaltando-se, que, no caso específico do art. 1º, I, da Lei 3.462/19, sua inconstitucionalidade é parcial, só se verificando nas hipóteses em que a suspensão atingir reajustes pretéritos, concedidos por lei editada anteriormente ao surgimento do desequilíbrio financeiro.

Finalmente, em caso de descumprimento dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, o ente federativo há de implementar, na sequência em que são apresentadas, as medidas previstas no art. 169, § 3º, I e

6 MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Calos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.* 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 215

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

II, da CF,[7] devendo, em última instância, adotar a providência encartada no § 4º do mesmo mandamento constitucional.[8]

Nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE 428991, assinalou que as medidas insculpidas no art. 169 da CF são indispensáveis, como se vê do seguinte trecho do voto do Ministro Menezes Direito:

> *Pelo que pude deduzir, a questão jurídica que está posta a julgamento da Suprema Corte diz com a necessidade de obediência aos limites de gastos da Administração Pública estabelecidos em lei complementar, daí o recurso chegar com apoio no artigo 169 da Constituição Federal.*
> *No caso, trata-se especificamente de atualização dos valores relativos ao vale-refeição. E o argumento posto pela Administração foi de que a*

7 *"Art. 169. 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.*
§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ***adotarão as seguintes providências****:*
I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
II - exoneração dos servidores não estáveis".

8 *"§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal".*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

> *interrupção desse reajustamento devia-se à necessidade de cumprir os limites estabelecidos com base no artigo 169, antes indicado.*
> *Ocorre que o próprio dispositivo constitucional, no seu § 3°, estabelece as* ***medidas indispensáveis*** *para que seja alcançado esse limite em caso de sua eventual superação. E as hipóteses que estão postas no §3°, incisos I e II, não dizem com a interrupção de reajustamento de benefício criado pela lei estadual.* ***Ao contrário****, determinam os dispositivos, expressamente, que seja efetuada a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; e, segundo, com a exoneração de servidores não-estáveis.*
> *Vê-se, portanto, que a alegação para interrupção do pagamento desses reajustamentos previstos em lei estadual está absolutamente contraditória com a disciplina constitucional.*
> *Por essas razões,* ***entendo violado o art. 169****.*[9]

No mesmo julgado, o Ministro Marco Aurélio, reproduzindo trecho do acórdão ali analisado, ressaltou que as medidas dispostas no art. 169 do texto constitucional são exaustivas, alertando, ainda, para a impossibilidade do descumprimento da lei por parte da Administração Pública, como se vê do seguinte fragmento:

> *A limitação de gastos estabelecida na Constituição Federal não direciona ao agasalho do descumprimento da lei,* ***sendo que a colocação de despesas com pessoal no patamar indicado condiz com tomadas de providências contidas em preceitos***

9 RE 428991, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, *DJe* de 31.10.2008.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

> ***exaustivos.*** *A teor do citado artigo 169, deve haver redução em pelo menos 20% dos dispêndios com cargos em comissão e funções de confiança ou, não sendo suficiente a medida, exoneração de servidores não estáveis – inciso I e II. Prevê-se, até mesmo, a perda do cargo mediante ato normativo motivado, pelo servidor estável, com pagamento de indenização – §§ 4° e 5° –,* ***não se cogitando, ante a legalidade que submete a Administração Pública, da desobediência ao que disposto em lei.***[10]

Na controvérsia dos autos, a Lei tocantinense 3.462/2019, editada justamente para reduzir os gastos com pessoal, estabelece medidas outras, em detrimento daquelas estampadas no art. 169, §§ 3º e 4º, da CF – inclusive, em contrariedade aos ditames da LRF –, caracterizando desatendimento a este dispositivo constitucional.

Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência parcial do pedido, para que *(i)* seja declarada a inconstitucionalidade do art. 1º, II, da Lei 3.462, de 25.4.2019, do Estado de Tocantins, por contrariedade aos arts. 24, I e §§ 1º e 2º; e 169, § 3º, I e II, e § 4º, da Constituição Federal; e *(ii)* seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 1º, I, da referida lei tocantinense, por contrariedade aos mesmos dispositivos constitucionais, quando aplicada nas hipóteses em que a suspensão atingir reajustes pretéritos, instituídos por lei

10 RE 428991 Relator Ministro MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, *DJe* de 31.10.2008

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508

editada anteriormente à situação de crise fiscal enfrentada pelo Estado do Tocantins.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

STA

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 31/07/2020 19:35. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave A953EA5E.D351C2F5.995C482D.AC0EA508