

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL – STF**

**FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL - FENAFISCO**, associação civil de âmbito nacional e entidade sindical de segundo grau no sistema confederativo, com base territorial, representativa dos servidores públicos fiscais tributários das Administrações Tributárias dos Estados e do Distrito Federal, inscrita no CNPJ sob o nº 03.636.875/0001-72, com endereço no SCS QD. 06 bloco, A, nº 194, Ed. City Corporation, 4º andar - Brasília-DF, CEP: 70.306-910, por seus advogados infra assinados, vem respeitosamente à presença de V. Exa. propor, nos termos do artigo 103, IX da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei n.º 9.868, de 10.11.1999:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Com pedido de medida cautelar**

contra o art. 8º, inciso V, da Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020, a qual estabelece o programa federativo de enfrentamento ao coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir declinados.

## **I –OBJETO DA AÇÃO– A NORMA IMPUGNADA**

A presente ação tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade do inciso V, do artigo 8º, da Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020.

Ao estabelecer o programa federativo de enfrentamento ao coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), a norma impugnada assim dispôs:

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:

**V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; (grifos nossos)**

A técnica do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional tem sido usada justamente para permitir às cortes constitucionais o enfrentamento de “violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes” (ADPF 347), permitindo às cortes constitucionais a construção de decisões dialógicas com os poderes legislativo, executivo e com as demais instâncias do próprio judiciário, impondo parâmetros, planos e metas para a superação de inconstitucionalidades.

É o que se pretende com esta ação, cuja tese central defendida é a de inconstitucionalidade formal, por vício no processo legislativo, consistentes no abuso de poder normativo e violação ao pacto federativo, bem como a de inconstitucionalidade material, por violação ao princípio do concurso público, conforme será demonstrado no transcorrer dessa peça.

## II – UM NOVO OLHAR SOBRE A LEGITIMIDADE DAS ENTIDADES SINDICAIS DE ÂMBITO NACIONAL – DA PERSONALIDADE JURÍDICA À PERSONALIDADE SINDICAL SEM REPRESENTAÇÃO EM TERCEIRO GRAU

### II.1 - DA PERSONALIDADE JURÍDICA - ASSOCIAÇÃO CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS

Fundada há 40 anos, em Pernambuco, e registrada em 30 de maio de 1980, no Cartório de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas<sup>1</sup> a associação civil sem fins lucrativos, Fafite - Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais, foi a predecessora da, hoje, Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital – Fenafisco, entidade de segundo grau, com base territorial nacional, representativa dos Servidores Públicos Fiscais Tributários das Administrações Tributárias dos Estados e do Distrito Federal.

Desde a sua inauguração a Fenafisco se destaca pelo agir comprometido com a defesa dos interesses nacionais, contra medidas e políticas tendentes a enfraquecer a Administração Tributária, os servidores públicos e **o Estado Social**, em esforço conjunto com os seus filiados.

A entidade atua permanentemente pela ampliação de políticas públicas inclusivas e promotoras do pleno desenvolvimento econômico e social, de modo a contribuir para a consolidação da cidadania e justiça fiscal no Brasil.

Ao ter reconhecida a sua personalidade jurídica, a partir do competente registro dos seus atos constitutivos<sup>2</sup>, a associação civil Fenafisco, por estar presente em todas as unidades da federação, passou a deter a amplitude nacional conferida às entidades associativas a que se refere o inciso IX, artigo 103, da Constituição Federal (assim também o art. 2º, inciso IX, da Lei n. 9.868/99 e art. 2º, inciso I, da Lei n. 9.882/99).

---

<sup>1</sup> Protocolo n.º 983, livro A n.º 01 e registro n.º 524, no livro A-2, pelo escrevente autorizado, Marco Aurélio Ribas.

<sup>2</sup> Art. 45 do Código Civil – Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Com efeito, a Fenafisco está enquadrada como entidade civil com representação nacional, em virtude de sua abrangência se alastrar por **todo o território brasileiro**. Esse nível de posicionamento coletivo lhe confere, ou deveria lhe conferir, nos exatos termos da disposição constitucional, a legitimidade ativa perante essa egrégia Corte, ainda que não na condição de **ente sindical em sentido estrito**.

Além disso, a sua natureza jurídica, de acordo com José Claudio Monteiro de Brito Filho, é a de “pessoas jurídicas de direito privado, integrantes do gênero associação.”<sup>3</sup>

Sendo associações, ainda que com características especiais, a federação está sujeita às mesmas regras gerais relativas a essas pessoas jurídicas, e, nesse sentido, devem se adaptar às disposições do Código Civil, nos termos do artigo 53 deste.

De se notar que, não obstante a Fenafisco tenha a nomenclatura estatutária de federação, sua estrutura se aproxima à de uma associação de associações de classe (no caso, as entidades sindicais estaduais que fazem parte de sua base representativa), nos termos da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.153.

E isso se deve à revisão do entendimento jurisprudencial em relação à legitimidade ativa para interposição de ADI. A Corte, intérprete soberana da Constituição Federal, alargou a via de acesso ao controle concentrado<sup>4</sup> de constitucionalidade para as entidades estruturadas por meio de associações estaduais, bastando que a parte autora tenha conotação de entidade de classe e representatividade **nacional**. Esse foi o entendimento definido no Agravo Regimental na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.153, Relator para o Acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 12 de agosto de 2004:

---

<sup>3</sup> Brito Filho, José Claudio Monteiro de. **Direito Sindical: Análise do Modelo Brasileiro de Relações Coletivas de Trabalho à Luz do Direito Estrangeiro Comparado e da Doutrina da OIT – Proposta de Inserção da Comissão de Empresa**. 7.ed. São Paulo: LTr, 2018, p. 117.

<sup>4</sup> No controle concentrado ou abstrato, a controvérsia sobre a constitucionalidade não nasce dentro de um caso concreto. Ela é o objeto único e originário da demanda e se perfaz contra a lei abstratamente considerada. O escopo do controle concentrado é declarar a conformidade material/formal do ato normativo em relação à Constituição. A Constituição de 1988 inovou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade. E a Emenda Constitucional n.º 03, de 17/03/1993 introduziu um parágrafo 4º ao artigo 103 da CF/88 e criou a Ação Declaratória de Constitucionalidade

“Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: "entidade de classe de âmbito nacional": compreensão da "associação de associações" de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. 1. O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito. 2. É entidade de classe de âmbito nacional - como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art 103, IX) - aquela na qual congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe. 3. Nesse sentido, **altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das "associações de associações de classe", de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade**” (grifos nossos)<sup>5</sup>

Percebe-se, pois, que este respeitável Tribunal Constitucional tem procurado evoluir a sua interpretação sobre a legitimidade das entidades de classe de âmbito nacional, tornando-se mais aberto à reivindicação de grupos com notável representatividade.

Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer a legitimidade de uma série de associações antes não admitidas, a exemplo da Associação de Magistrados Brasileiros - AMB, Associação Nacional de Magistrados Estaduais - ANAMAGES, Associação Nacional de Magistrados do Trabalho - ANAMATRA e Associação Nacional de Juízes Federais - AJUFE.

No mesmo sentido, passou a reconhecer a legitimidade da Associação Nacional de Servidores do IBAMA e, de forma mais ousada, da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos - ABGLT como legítimas à propositura de ações de controle concentrado.

E é nessa esteira evolutiva que aqui se busca um novo olhar sobre o pleito das entidades sindicais de segundo grau, sobretudo no serviço público, que atualmente

---

<sup>5</sup> Na mesma esteira, confira-se as decisões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.797 e 2.860, ambas relatadas pelo Ministro Sepúlveda Pertence, julgadas em 15 de setembro de 2005.

vivem em um limbo jurídico, qual seja: apesar de possuírem personalidade jurídica de associação civil sem fins lucrativos, com abrangência nacional, a obtenção do registro sindical e da conseqüente personalidade sindical, se tornou um fator desqualificador para o reconhecimento de suas legitimidades perante a Suprema Corte, conforme adiante se demonstrará.

## II.2 - A AQUISIÇÃO DA PERSONALIDADE SINDICAL - PLUS (DES)QUALIFICADOR DO DIREITO DE AÇÃO

A autora, conforme já exposto, constitui associação civil sem fins lucrativos, fundada no ano de 1979, com caráter federativo, base territorial e foro de âmbito nacional, prazo de duração indeterminado, detentora da personalidade sindical conferida pelo extinto Ministério do Trabalho, desde 1990, (processo de pedido de registro sindical n.º 24000.007604/90-116 e de alteração estatutária n.º 46000.016450/2002-95), é devidamente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas sob o n.º 03.636.875/0001-72 e no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais, onde possui cadastro ativo.

Fora constituída e devidamente registrada, para fins de defesa, organização, coordenação, proteção dos direitos e interesses coletivos e individuais e **representação profissional da categoria dos servidores públicos fiscais tributários da Administração Tributária Estadual e Distrital de todas as unidades da República Federativa do Brasil, que detêm a competência privativa prevista no Código Tributário Nacional, caput do artigo 142 e em seu parágrafo único e de seus sindicatos filiados.**<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Publicado o Registro Sindical no Diário Oficial da União, na seção I, página 19592, de 15/10/1990.

<sup>7</sup> Art. 1º - A Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital - FENAFISCO, entidade sindical fundada aos seis de setembro de 1979, na cidade do Recife, estado de Pernambuco, com prazo de duração indeterminado, sede e foro na cidade de Brasília, Distrito Federal, com base territorial nacional, é representativa dos servidores públicos fiscais tributários da Administração Tributária Estadual e Distrital de todas as unidades da República Federativa do Brasil, que detêm a competência privativa prevista no Código Tributário Nacional, caput do artigo 142 e em seu parágrafo único, e reger-se-á por este Estatuto, por suas normas complementares e pela legislação pertinente, observadas as seguintes disposições

Destaca-se, por oportuno, que das três esferas do Fisco, a Fenafisco é a maior entidade pelo critério de representatividade na base, porque presente em todos os vinte e seis estados e no Distrito Federal<sup>8</sup>, e porque representa - por intermédio dos sindicatos - cerca de trinta e cinco mil servidores fiscais tributários (ativos e aposentados).

Entretanto, não obstante a indiscutível representatividade da Fenafisco, a aquisição da personalidade sindical dela lhe retirou a legitimidade, que certamente lhe seria garantida se se optasse apenas pela personalidade jurídica. Isso porque repita-se, a sua estrutura, que se aproxima à de uma associação de associações de classe sofre restrições a partir do competente registro sindical. O que deveria fortalecer o movimento sindical infelizmente o fragilizou.

Por certo, Excelência, que aqui não se está a ignorar o posicionamento da Suprema Corte em inúmeros precedentes que indicam a diversidade de pessoas jurídicas

---

Art. 2º - A FENAFISCO é uma organização sindical de caráter classista, autônoma e democrática, cujas bases são o compromisso com o princípio da legalidade, com a dignidade do servidor público fiscal tributário estadual e distrital e com o aprimoramento da Administração Tributária, voltados para o processo de transformação e desenvolvimento da sociedade brasileira, apoiada nos seguintes fundamentos:

Art. 3º - A FENAFISCO tem por objetivos:

VIII. Representar, judicial ou extrajudicialmente, os interesses do servidor público fiscal tributário estadual e distrital, decorrentes de sua atuação funcional, em nível estadual, distrital e nacional, podendo, para este fim, inclusive atuar como substituto processual, ouvido o Conselho Deliberativo;

<sup>8</sup>[SINDIFISCO/RR](#) - Sindicato dos Fiscais de Tributos do Estado de Roraima; [SINDIFISCO/AM](#) - Sindicato dos Funcionários Fiscais do Estado do Amazonas; [SINDIFISCO/AC](#) - Sindicato do Fisco Estadual do Acre; [SINDAFISCO/RO](#) - Sindicato dos Auditores Fiscais de Tributos Estaduais de Rondônia; [SINDIFISCO/PA](#) - Sindicato dos Servidores do Fisco Estadual do Pará; [SINDIFISCO/AP](#) - Sindicato dos Auditores e Fiscais do Grupo TAF da Secretaria da Receita Estadual do Estado do Amapá; [SINDARE/TO](#) - Sindicato dos Auditores de Rendas do Estado do Tocantins; [SINDIFISCAL/TO](#) - Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Tocantins; [SINTAF/MA](#) - Sindicato dos Funcionários do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização da Secretaria da Fazenda do Estado do Maranhão; [SINDAFTEMA/MA](#) - Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Maranhão; [SINAFPEPI/PI](#) - Sindicato dos Auditores Fiscais da Fazenda do Estado do Piauí; [SINTAF/CE](#) - Sindicato dos Servidores Públicos Cíveis do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização do Ceará; [SINDIFERN/RN](#) - Sindicato dos Auditores Fiscais do Tesouro Estadual do Rio Grande do Norte; [SINDIFISCO/PB](#) - Sindicato dos Integrantes do Grupo Ocupacional Servidores Fiscais Tributários do Estado da Paraíba; [SINDIFISCO/PE](#) - Sindicato do Grupo Ocupacional Administração Tributária do Estado de Pernambuco; [SINDIFISCO/AL](#) - Sindicato do Fisco de Alagoas; [SINDIFISCO/SE](#) - Sindicato do Fisco do Estado de Sergipe; [SINDSEFAZ/BA](#) - Sindicato dos Servidores da Fazenda do Estado da Bahia; [SINDIFISCO/MT](#) - Sindicato dos Fiscais de Tributos Estaduais de Mato Grosso; [SIPROTAF/MT](#) - Sindicato dos Profissionais de Tributação, Arrecadação e Fiscalização Estadual de Mato Grosso; [SINDIFISCO/GO](#) - Sindicato dos Funcionários do Fisco do Estado de Goiás; [SINAFITE/DF](#) - Sindicato dos Funcionários Integrantes da Carreira Auditoria Fiscal do Distrito Federal; [SINDIFISCAL/MS](#) - Sindicato dos Fiscais Tributários do Estado de Mato Grosso do Sul; [SINDIFISCO/MS](#) - Sindicato dos Auditores Fiscais de Receita Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul; [SINDIFISCO/MG](#) - Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual, Fiscais e Agentes Fiscais de Tributos do Estado de Minas Gerais; [SINDIFISCAL/ES](#) - Sindicato do Pessoal do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização do Estado do Espírito Santo; [SINFRERI/RJ](#) - Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Rio de Janeiro; [SINDAFEP/PR](#) - Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita do Estado do Paraná; [SINDIFISCO/SC](#) - Sindicato dos Fiscais da Fazenda do Estado de Santa Catarina; [SINDIFISCO/RS](#) - Sindicato dos Servidores Públicos da Administração Tributária do Estado do Rio Grande do Sul; [SINAFRESP/SP](#) - Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo; [AUDITECE SINDICAL](#) - Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Ceará.

a partir da disjuntiva “ou” contida no inciso IX, do artigo 103 da Constituição Federal, o que não habilitaria as federações, ainda que de âmbito nacional.

Não se trata de uma mescla indevida dos conceitos de associação e sindicato, muito embora seja o sindicato espécie do gênero associação, mas se trata, respeitosamente, de um necessário olhar para as nuances do movimento sindical, sobretudo no serviço público, que vive um momento ainda não enfrentado pela jurisprudência da Suprema Corte, senão vejamos:

### **II.3 - A JURISPRUDÊNCIA DA SUPREMA CORTE NO TOCANTE AO TEMA E A NECESSIDADE DE UM NOVO OLHAR ANTE A AUSÊNCIA DE REPRESENTAÇÃO ESPECÍFICA EM TERCEIRO GRAU.**

Levando-se em consideração a estrutura da organização sindical brasileira e o sistema confederativo, bem como o entendimento jurisprudencial vigente, tem-se que sindicato de base e federação sindical não possuem legitimidade ativa para ajuizamento de ações de controle concentrado perante o Supremo Tribunal Federal, restando a estes, para a defesa do interesse da categoria representativa, filiar-se a uma confederação.

Fato é que, por mais que se intente observar a jurisprudência dominante desta Suprema Corte, o acesso ao controle concentrado de constitucionalidade, também pela via confederativa, sofreu profunda alteração.

Isto porque a exigência de 3 (três) federações de servidores públicos do fisco, além de se distanciar do que preceitua a Consolidação das Leis do Trabalho, em capítulo próprio e destinado à organização sindical, **nega a garantia dos preceitos constitucionais ao inviabilizar indevidamente o acesso destes servidores à Suprema Corte.**

Inadmitir a confederação sindical dos servidores públicos como legitimada para a propositura do controle concentrado de constitucionalidade, apesar da



previsão constitucional ser clara em seu favor, viola claramente os seus objetivos institucionais e **põe em xeque a organização sindical brasileira, porquanto tornaria obrigatória a criação de uma Confederação específica**, apenas para que lhe fosse possível o acesso à Corte **o que, via de consequência, compromete o princípio da liberdade sindical.**

No caso da autora, assim como em diversas outras categorias, a estrutura é a seguinte: sindicatos de base formam uma única federação, que detém a representação de todos ou quase todos os Estados da Federação. No caso específico, atualmente, só existe uma federação representativa da categoria de servidores públicos fiscais tributários das Administrações Tributárias dos Estados e do Distrito Federal, **a FENAFISCO.**

E, em assim sendo, seria impossível formar uma confederação específica desses servidores, uma vez que só existem duas Federações registradas (Fenafisco e Fenafim), possuindo estas, no entanto, a abrangência nacional.

Assim, questiona-se: a partir da interpretação restritiva que vem sendo dada por esta Suprema Corte, como chegarão à discussão, por via de controle concentrado de constitucionalidade, demandas de interesse dos servidores públicos fiscais tributários, quando a única entidade que teria legitimidade para o ingresso, CSPB (Confederação dos Servidores Públicos do Brasil), é inviabilizada ante inúmeras declarações de sua ilegitimidade<sup>9</sup>?

A manutenção deste entendimento, sem se analisar as particularidades de cada caso concreto, com todo o respeito, configura negativa de prestação jurisdicional constitucional a diversas categorias do funcionalismo público, que se encontram

---

<sup>9</sup>Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 46. Relator: Luiz Fux; ADI 6143, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 27/06/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 31/07/2019 PUBLIC 01/08/2019); ADI 4.302, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 19/6/2017; ADI 4755, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 18/12/2014; ADI 5.023-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 6/11/2014; ADI 4.915-MC, ADI 4.036, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 25/5/2009; ADI 3.906-AgR, Rel. Min. Menezes Direito, Plenário, DJe de 5/9/2008; ADI 2.698, Rel. Min. Sydney Sanches, DJe de 16/9/2002; ADI 2.679, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 12/8/2002; ADI 1.820, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 1º/2/2002; ADI 2.205, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 19/10/2001; ADI 2.499, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 5/9/2001; e ADI 1.471, Rel. Min. Néri da Silveira, Plenário, DJ de 22/11/199

diuturnamente sob mira, o que reforça a necessária proteção constitucional por essa Corte.

A dificuldade de acesso ao controle concentrado de constitucionalidade também foi uma preocupação consubstanciada nas lições dos Ministros Ives Gandra da Silva Martins e Gilmar Ferreira Mendes, cujo tópico doutrinário merece transcrição<sup>10</sup>:

### “3.2.2. Interesse Jurídico e natureza objetiva do processo de controle de constitucionalidade

A limitação dos titulares do direito de propositura, a natureza do processo e a conformação estão a indicar que, também no direito brasileiro, não se há de exigir do autor a demonstração de interesse jurídico específico como pressuposto da instauração de controle abstrato de normas.”

Desde então, parece pacífico o entendimento sobre a natureza do controle abstrato de normas como processo objetivo, para cuja instauração se afigura suficiente a existência de interesse público de controle.

A outorga do direito de propositura a diferentes órgãos estatais e a organizações sociais diversas ressalta o caráter objetivo do processo do controle abstrato de normas, uma vez que o autor não alega a existência de lesão a direitos, próprios ou alheios, atuando como representante do interesse público. **Já sob a vigência da Constituição de 1988, teve o Tribunal oportunidade de reiterar essa orientação, reconhecendo que, no controle abstrato de normas, tem-se processo objetivo, que não conhece partes, destinado, fundamentalmente, à defesa da Constituição.**

A relação de pertinência cuida-se de inequívoca restrição ao direito de propositura, que, em se tratando de processo de natureza objetiva, dificilmente poderia ser formulada até mesmo pelo legislador ordinário. Assemelha-se muito ao estabelecimento de uma condição de ação – análoga, talvez, ao interesse de agir, que não decorre dos expressos termos da Constituição e parece ser estranha à natureza do sistema de fiscalização abstrata de normas. Assinale-se que a necessidade de que se desenvolvam critérios que permitam identificar, precisamente, as entidades de classe de âmbito nacional não deve condicionar o exercício do direito de propositura da ação por parte das organizações de classe à demonstração de um interesse de proteção específico, nem levar a uma radical adulteração do modelo de controle abstrato de normas. Consideração semelhante já seria defeituosa porque, em relação à proteção jurídica dessas organizações e à defesa dos interesses de seus membros, a Constituição assegura o

---

10 MARTINS Ives Gandra da Silva, MENDES Gilmar Ferreira. **Controle concentrado de constitucionalidade: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999**, 3. Ed. SP. Saraiva, 2009.

mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, b), o qual pode ser utilizado pelos sindicatos ou organizações de classe, ou, ainda, associações devidamente constituídas há pelo menos um ano.

Tal restrição ao direito de propositura não se deixa compatibilizar, igualmente, com a natureza do controle abstrato de normas e **criaria uma injustificada diferenciação entre os entes ou órgãos autorizados a propor a ação, diferenciação esta que não encontra respaldo na Constituição.**

**“A ação declaratória de constitucionalidade configura típico processo objetivo destinado a elidir a insegurança jurídica ou o estado de incerteza sobre a legitimidade de lei ou ato normativo federal. Os eventuais requerentes atuam no interesse de preservação da segurança jurídica e não na defesa de um interesse próprio. Tem-se, aqui, tal como na ação direta de inconstitucionalidade, um processo sem partes, no qual existe um requerente, mas inexistente requerido.**

Tal como na ação direta de inconstitucionalidade, os requerentes são titulares da ação de constitucionalidade apenas para o efeito de provocar, ou não, o Supremo Tribunal.

Essa foi, igualmente, a orientação perfilhada por Moreira Alves na ADC, como se pode ler na seguinte passagem de seu voto: ‘Esta Corte já firmou o entendimento, em vários julgados, de que a ação direta de inconstitucionalidade se apresenta como processo objetivo, por ser processo de controle de normas abstrato, em que não há prestação de jurisdição em conflitos de interesses que pressupõem necessariamente partes antagônicas, mas que há, sim, a prática, por fundamentos jurídicos, do ato político de fiscalização dos Poderes constituídos decorrente da aferição da observância, ou não, da Constituição pelos atos normativos deles emanados.

Ora, como acentua Gilmar Mendes (Controle de Constitucionalidade Aspectos Jurídicos e Políticos, p. 250-251, Editora Saraiva, São Paulo, 1990), com base na doutrina germânica e na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, o processo objetivo se caracteriza por ser “...um processo sem sujeitos, destinado, pura e simplesmente, à defesa da Constituição (Verfassungsrechtsbewahrungsverfahren). Não se cogita propriamente, da defesa de interesse do requerente (Rechtsschutzbedürfnis) que pressupõe a defesa de situações subjetivas...”  
**(grifos nossos)**

É preciso, pois, Excelência, com todo o respeito, tecer um novo e necessário olhar para as entidades sindicais de âmbito nacional, ainda que em segundo grau, mormente quando, na ausência de entidade representativa e específica em terceiro

grau, elas figurem no topo da organização sindical. Esse mesmo novo olhar, que fora destinado às associações de associações, com aplicação analógica da Lei.

Para essas entidades, repita-se, sem representação em terceiro grau, reconhecida pela própria Corte, oportunizar o acesso à Corte significa imprimir cores democráticas ao debate. A personalidade sindical não pode ser considerada um plus desqualificador do direito de ação. As federações sindicais, sem confederações próprias e sem a possibilidade jurídica de assim se constituírem, com todas as vênias, não podem ser alijadas do acesso ao Supremo Tribunal Federal.

E, justamente por tais razões, é que não se mostra minimamente razoável que as entidades sindicais lutem pela categoria, pela aprovação de planos de cargos, carreiras e salários, pela valorização dos servidores e não possam deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade, acaso violados tais direitos.

Ora, as entidades de servidores públicos não têm legislação própria para a negociação coletiva, tampouco para greve, que sofre severas restrições e, agora, também têm acesso restringido/mitigado junto a esta E. Corte Suprema, a despeito do comando constitucional contido no artigo 103 da CF.

E, com o devido acato, de tudo quanto se expôs remanesce a seguinte indagação: se uma confederação sindical, com **representatividade** indiscutível perante o órgão ministerial competente e perante os seus próprios filiados, livremente escolhida para pugnar pela defesa de seus interesses; se mesmo em face da previsão constitucional contida no inciso IX, do artigo 103, da Constituição Federal, a sua legitimidade **não for garantida**, caminharemos para a **pulverização sindical** e para a filiação compulsória, afinal, **não mais pertencerá às entidades o direito de se filiar a quem escolher**.

Na ausência de uma confederação sindical no serviço público não há razão de ser para retirar da federação nacional a legitimidade para o controle concentrado, pois o seu grau máximo no sistema confederativo se torna incontroverso.

## II.4 – A PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Em se tratando do controle concentrado de constitucionalidade a Suprema Corte adota o critério da pertinência temática como requisito para o reconhecimento da legitimidade ativa da confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A pertinência temática representa, portanto, a adequação temática entre a ação que se pretende propor e os fins institucionais da entidade.

Desta feita, conforme se verificará adiante, o dispositivo contido na Lei Complementar n.º 173/2020, ao estabelecer no artigo 8º, inciso V a proibição da realização de concurso público até 31 de dezembro de 2021, atinge diretamente os interesses dos servidores públicos fiscais tributários das Administrações Tributárias estaduais e distrital, interesses esses, cuja proteção e defesa se encontram na norma estatutária da autora (artigo 3º, inciso VIII)<sup>11</sup>

De se ressaltar que o dispositivo impugnado é digno de críticas e de luta contra a sua permanência no ordenamento jurídico, também pelo fato de que, em algumas carreiras, para além da mera reposição de cargos vagos, existe déficit de pessoal, o que torna o inciso V, do artigo 8º, da LC n.º 173/2020 um novo óbice a este desiderato.

Recente levantamento coordenado pela Fenafisco (documento anexo) apurou que em alguns estados o déficit de pessoal supera os 50% (cinquenta por cento), em outros não se realiza concurso público desde 1988, sendo certo que a LC n.º 173/2020 tende a agravar tais dados.

Assim, por tudo o quanto acima já exposto e levando-se em consideração que a autora Fenafisco é a entidade em grau máximo de representação dos servidores públicos fiscais tributários, sobretudo quando ausente o reconhecimento por esse egrégio

---

<sup>11</sup>**Art. 3º** - A FENAFISCO tem por objetivos: VIII. representar, judicialmente, os interesses do servidor público fiscal tributário estadual e distrital, decorrentes de sua atuação funcional, em nível estadual, distrital e nacional, podendo, para este fim, inclusive atuar como substituto processual, após aprovação do Conselho Deliberativo;

Supremo Tribunal Federal de uma confederação sindical que os represente, a legitimação subjetiva específica da pertinência temática resta plenamente satisfeita.

### **III - AS RAZÕES JURÍDICAS DA PRESENTE AÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL**

A COVID-19 trouxe consigo não apenas aquela que pode ser considerada uma das maiores crises contemporâneas da humanidade, trouxe também intensa produção normativa, que no Brasil, por ter sido gestada e aprovada com grande celeridade, não raras as vezes inobservou requisitos formais e materiais necessários à sua validade.

A forma açodada pela qual assuntos importantes passaram por alterações ensejou forte apelo ao Judiciário, sobretudo pelo fato de, no Estado Democrático de Direito, a legalidade servir como norte e limite da atuação estatal, numa relação dialógica e complementar.

Nesse sentido, a Lei Complementar n.º 173/2020, originada de projeto de lei de autoria do Senador Antônio Anastasia, PLP n.º39/2020, seria louvável se o seu escopo fosse o de reconhecer que o agravamento da situação financeira dos entes da federação demandaria o necessário auxílio financeiro a ser direcionado pela União aos Estados e Municípios.

Na prática, contudo, o projeto, posteriormente convertido na LC 173/2020, aqui censurada, foi envolto por uma cortina de fumaça com claro objetivo de implementar profundas e danosas alterações no serviço público, eleito, de forma indiscutível, como algoz na atual quadra do tempo.

A referida lei incorre em vícios e inaceitáveis afrontas constitucionais, ao dispor sobre uma série de contrapartidas, que desrespeitaram o pacto federativo e feriram direitos e garantias dos servidores públicos.

No caso específico que aqui se pretende abordar, qual seja, a proibição da realização de concursos públicos, a LC 173/2020 ignora que a criação de cargos é matéria de lei própria, o que implica dizer que não poderia a lei complementar cercear o

exercício de competências das diversas esferas de poder, seja para criar cargos, seja para provê-los, quando vagos, e desde que cumpridos os requisitos constitucionais do art. 169 da CF, o que torna imperiosa a declaração de sua inconstitucionalidade.

### **III.1 – O VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA (ARTIGOS 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEAS “B” E “C”, CF)**

A Lei Complementar nº 173/2020, ao disciplinar sobre temática que versa sobre regime jurídico de servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020) viola frontalmente a iniciativa reservada privativamente ao chefe do Poder Executivo, conforme previsto no § 1º, do art. 61 da Constituição Federal. Confira-se:

“Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

**§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

**II - disponham sobre:**

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

**b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**

**c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)**

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) ”  
**(grifos nossos)**

O projeto acometido por vício de iniciativa acarreta flagrante lesão ao "princípio da independência e harmonia entre os poderes", previsto no artigo 2º da Constituição Federal, sendo, pois, norma primária e fundamental da democracia.

Em situações desse *jaez*, a Suprema Corte tem prestigiado o entendimento de que no processo legislativo, as normas de atribuição de iniciativa, previstas na Constituição Federal são, nos dizeres do saudoso Ministro Teori Zavascki, *cláusulas elementares do arranjo de distribuição de poder no contexto da Federação, e, por essa razão, devem ser necessariamente reproduzidas pelo ordenamento constitucional dos Estados-membros*.<sup>12</sup>

A torrencial cadeia de precedentes deste Egrégio Supremo Tribunal Federal evidencia ainda que o desrespeito à cláusula de iniciativa reservada de leis, em qualquer das hipóteses previstas de forma taxativa no texto da Constituição, representa inconstitucionalidade formal, **sem aptidão para produzir qualquer consequência válida no ordenamento jurídico**.

A adstrição dos entes federativos às regras vitais do processo legislativo federal, em decorrência do princípio da simetria, é medida que se impõe, não se convalidando, portanto, a sua inobservância. Vejamos:

Ementa: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 751/03, DO ESTADO DE AMAPÁ. ALTERAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DE CIRURGIÕES-DENTISTAS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO **IMPASSÍVEL DE CONVALIDAÇÃO PELA SANÇÃO DO PROJETO**. 1. Ao alterar a jornada de trabalho de categorias específicas, a Lei 751/03, de iniciativa parlamentar, cuidou do regime jurídico de servidores estaduais, e, com isso, incursionou indevidamente em domínio temático cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, "c", da CF. Precedentes. 2. O sancionamento tácito do Governador do Estado do Amapá em exercício ao projeto que resultou na Lei estadual 751/03 não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa originário. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente.(ADI 3627, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO

---

<sup>12</sup> ADI 3.627- Relator: Ministro Teori Zavascki. Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014. Publicado em 28/11/2014.  
Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital  
SCS - Qd. 6 - Bl. A - Ed. City Corporation - 4º andar  
CEP 70.306-910 - Brasília/ DF  
Tel: (061) 3224.0515 /3226.4070 /3225.6554/ WhatsApp: 98133.8490



ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 27-11-2014 PUBLIC 28-11-2014)(**grifos  
nossos**)

Como se observa, o processo legislativo é inteira e exclusivamente disciplinado no texto constitucional, sendo as regras fixadas no corpo da Constituição Federal de observância compulsória pelo legislador estadual, em razão do princípio da simetria.

Saliente-se, uma vez mais, que a jurisprudência irrefutável dessa Excelsa Corte, a respeito de iniciativa de projetos de lei, **estabelece como insanável o vício de iniciativa**. Desse modo, a obrigação de vetar projetos com vícios de iniciativa é irrecusável e, aliás, vinculada, diante da exigência constitucional de zelar pela Constituição Federal, na forma do art. 23, I.

Qualquer que seja, pois, o mérito do assunto para esta ADI, o fato irretorquível é que a Lei Complementar está lidando com conteúdo de competência privativa do chefe do Executivo, quanto à matéria e quanto à iniciativa de projetos de leis da espécie, a evidenciar **patente vício formal de iniciativa**, sendo mister que esse Egrégio Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade formal do normativo ou, assim não entendendo, declare a sua incompatibilidade com a Constituição Federal.

### **III.3 – AS VIOLAÇÕES CONSTITUCIONAIS QUANTO À MATÉRIA**

Consoante já asseverado alhures, a suspensão de realização dos concursos públicos, até 31/12/2021, conforme previsão do inciso V, do art. 8º da LC 173/2020, esbarra em vício de formalidade, matéria já amplamente enfrentada na presente exordial.

Mas não é só. Resta necessário, no petitório, trazer à baila, outrossim, ilegalidades e inconstitucionalidades materiais na previsão de suspensão dos concursos públicos inserida na mencionada legislação federal.

Antes, porém, pede-se vênia para novamente citar o guerreado dispositivo da Lei Complementar 173/2020:

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:

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;**

Denota-se que o dispositivo da lei determina aos entes federados – Estados, Distrito Federal e Municípios, que não mais realizem concursos públicos para preenchimento de seus cargos, até 31/12/2021.

### **III.4 – O CONCURSO PÚBLICO COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL (ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)**

A Constituição Federal brasileira impõe, como regra, que a investidura em cargos, empregos e funções públicas se dê mediante prévia aprovação do interessado em concurso público de provas ou de provas e títulos.

É o que prescreve o inciso II do artigo 37 da Carta da República:

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:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Concurso público é, portanto, meio do qual se utiliza o Estado, por expressa determinação constitucional, para selecionar candidatos dispostos a preencherem cargos ou funções junto à Administração Pública.

Nos dizeres de Helly Lopes Meirelles:

“O concurso público é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos.” (Direito Administrativo Brasileiro, 39<sup>o</sup> Ed. Pag. 495)

Com efeito, por meio do certame, o Estado pode avaliar as aptidões dos candidatos e escolher aquele que melhor se adequar ao perfil do cargo ou função que se necessite preencher, ao mesmo tempo em que consagra os princípios constitucionais previstos no *caput* do art. 37, mormente, a impessoalidade, moralidade, eficiência, além da isonomia.

Vê-se, pois que, por disposição constitucional, o concurso público é a única forma pela qual o ente federado pode conceder a alguém a investidura de cargo de provimento efetivo.

Nesse sentido, a Lei Complementar 173/2020, ao vedar expressamente a realização de concurso público pelos entes da federação, está impondo a todos eles, indistintamente, uma enorme **restrição em suas autonomias administrativas** e, por corolário, uma afronta direta ao Pacto Federativo.

Além disso, a vedação genérica, aplicável indistintamente em face de todos os entes federados, é inconstitucional também por afrontar o princípio da igualdade, razoabilidade e proporcionalidade, vez que deixa de levar em consideração as enormes e gritantes distinções entre os diversos entes da federação.

Com efeito, em levantamento feito pela autora junto aos estados e Distrito Federal se apurou a existência de enorme déficit de servidores públicos fiscais tributários, o que em muitos estados atingiu a proporção de 50% (cinquenta por cento). Apurou-se, ainda, considerável quantidade de estados que não realizam concursos públicos desde a década de 90, outros desde o início dos anos 2000.

Os dados obtidos por esse levantamento são indiscutivelmente danosos, sobretudo porque esse déficit impacta na arrecadação tributária. O Estado tem a função

de resguardar e prover aos cidadãos as garantias e os direitos fundamentais previstos na Constituição, assegurando-lhes o bem-estar social. Em virtude disso, criam-se políticas tributárias para a conservação e subsistência da sociedade, bem como para o próprio Estado.

Por meio das políticas tributárias, o Estado pode proporcionar aos indivíduos ferramentas para o desenvolvimento econômico e social do país que contribuirão para a igualdade social, desenvolvimento das regiões menos favorecidas, fomento do mercado financeiro, crescimento do número de empregos, dentre outros benefícios à sociedade que podem ser considerados como sendo as funções sociais tributárias. Dessa forma, a função social baseia-se na proteção social, ambiental e regional, para que o Brasil prospere com harmonia em todas as regiões e Poderes.

Nunca é despiciendo lembrar que as demandas sociais crescentes colocam sob pressão os administradores, que precisam de recursos imediatos para superar as crises. Há um ganho generalizado com a Administração Tributária eficaz. Mas essas mesmas demandas crescentes também pressionam os servidores públicos nos mais diversos segmentos de atuação. E nesse contexto a importância do concurso público, como procedimento necessário à efetivação de princípios constitucionais, não pode ser mitigada.

### **III.5 – O PACTO FEDERATIVO E A AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS**

A previsão contida no inciso V do artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, vedando aos entes da federação a realização de concursos públicos até o final do próximo ano, é inconstitucional. Trata-se de clara invasão na esfera da autonomia administrativa dos entes federados, com evidente quebra do princípio do pacto federativo.

A Carta da República, logo de início, em seu primeiro artigo, já traz previsão expressa e específica acerca da organização política do país:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Mais adiante, no artigo 18, prescreve, com clareza, a autonomia dos entes federados que caracterizam nossa República Federativa:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

O legislador constituinte originário optou pela instituição de um Estado Federal que tem, por característica, a descentralização político-administrativa, conferindo aos entes federados autonomia-política, administrativa, legislativa e financeira.

Sobre as características do Estado Federal, Regis Fernandes de Oliveira, quando escreve sobre o “Federalismo Fiscal e Pacto Federativo”<sup>13</sup>, leciona de forma brilhante:

“De acordo com C. A. Bandeira de Mello, o Estado Federal tem as seguintes características: ‘a) o processo de repartição de competências entre a União e os Estados federados; b) **a autonomia dos Estados federados**; e c) a participação dos Estados federados nas decisões da União’.

(...)

Assim sendo, há a repartição de competências entre a União, que titulariza os interesses do Estado Federal, **as competências próprias de cada Estado-membro** e, também, os interesses dos Municípios, que são autônomos. Há necessidade de repartição política no texto da Constituição. **Gozam os Estados-membros de ‘competências exclusivas, tanto na ordem constitucional quanto na administrativa’.** Tais competências apenas podem ser alteradas por Emenda Constitucional, ou seja, por consentimento dos governantes e governados.

Segunda característica é serem entes autônomos, ou seja, têm eles o direito de regular seus próprios interesses, mediante normas jurídicas por eles próprios editadas. Gozam de competência legislativa e, pois, política própria. Ademais, têm previstos os serviços que devem prestar. De seu turno, não lhes basta cuidar de seus próprios interesses e terem seus próprios serviços. Imprescindível que possuam receitas

---

<sup>13</sup> FERNANDES DE OLIVEIRA, Regis. *Curso de Direito Financeiro*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 103-104,

suficientes e próprias para buscarem cumprir as finalidades previstas no texto solene da Constituição.” **(grifos nossos)**

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino também pontuam em sua obra:

“Os entes federados são todos autônomos (nunca soberanos), nos termos estabelecidos na Constituição Federal, inexistindo subordinação entre eles. Todos os entes federados retiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, das competências que lhes são outorgadas. Não há precedência de um ente federado sobre outro, mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente. (...) Se qualquer um dos entes federados extrapolar suas competências constitucionais, invadindo atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.<sup>14</sup>”.

A conceituação se faz importante porque estamos tratando, na presente ADI, da supressão ou da suspensão dos entes federados de realizarem concursos públicos até o final do próximo ano. O inciso V do artigo 8º da LC 173/2020 traz previsão que, notadamente, atenta contra a autonomia administrativa de Estados e Municípios, razão pela qual resta imprescindível a intervenção deste Colendo Tribunal para restabelecer os preceitos constitucionais dos quais lançou mão o legislador constituinte.

Conforme já abordado, Estados e Municípios, em face do federalismo, gozam de autonomia administrativa e financeira. Resta evidente, e data máxima venia, não há outra conclusão possível, de que a realização ou não de concursos públicos é matéria cuja competência e prerrogativa é apenas e tão somente do próprio ente federado, não cabendo à União ou ao legislador infraconstitucional, por óbvio, impor qualquer tipo de restrição ou limitação, ainda que seja com a finalidade nobre de estabelecer cooperação entre os entes no enfrentamento da pandemia de Covid-19.

As limitações e restrições aplicáveis aos entes federados em suas autonomias administrativas, políticas, legislativas e financeiras são dadas pela própria

---

<sup>14</sup>PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional descomplicado*. 15ª ed. São Paulo: Método, 2016. p. 277.

Constituição Federal. No que diz respeito à administração pessoal, seara que se está a abordar na presente demanda, a restrição é imposta pelo artigo 169 da Carta Magna:

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.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 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.

§ 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.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

De acordo com o mencionado dispositivo, as despesas de pessoal dos entes federados **não** poderão exceder aos limites previstos na lei complementar. A

norma também prescreve que as despesas com pessoal somente podem ser majoradas se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e respectiva dotação orçamentária para tanto.

O dispositivo constitucional estipula, outrossim, a possibilidade de suspensão dos repasses das verbas federais e/ou estaduais caso o ente não adeque suas despesas com pessoal aos parâmetros estabelecidos na lei complementar; e também prevê meios para que os entes possam fazer tais adequações orçamentárias.

Denota-se, pois, que **a Constituição Federal prescreve o federalismo, estabelecendo a autonomia político-administrativa aos entes federados, mas também aponta os parâmetros e restrições no exercício dessa autonomia.** Restrições essas que, obviamente, embora possam e devam ser esmiuçadas por lei complementar, como, aliás, consta do próprio dispositivo constitucional, não podem ser sobejadas por qualquer norma hierarquicamente inferior. Neste sentido, imperioso mencionar a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal:

VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO, PELA SUPRESSÃO DA PRERROGATIVA DE AUTO-ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. (...) 3. O modelo federativo constitucionalmente adotado não autoriza a hierarquização das vontades dos entes políticos, nem permite transposição unilateral das atribuições constitucionais de um ente federado a outro, **porquanto a autonomia insculpida no art. 18 da Constituição Federal é corolário da ideia de forma federativa de Estado**; sem ela, existirá mera descentralização administrativa, sem a correspondente multiplicação de centros de poder que perfaz uma real federação. (ADI nº 3.499/ES, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019) **(grifos nossos)**

No caso *sub judice*, a norma federal infraconstitucional, ao lançar mão, para todos os demais entes, da proibição da realização de concurso público para preenchimento de cargos de provimento efetivo em seus quadros administrativos, a pretexto de que, com isso, evitar-se-ia aumento de despesas de pessoal, extrapola os limites de competência extraídos diretamente pela Magna Carta e, com isso, afronta a autonomia federativa já tratada acima.



Isso porque, no tocante à despesa pública, o artigo 169 do Texto Maior traz todos os parâmetros, diretrizes e limitações a serem observados pelos atores federativos. Logo, por óbvio, **tendo o ente federado respeitado tais balizas, deve estar liberado para, no âmbito de sua autonomia administrativa, regular seu quadro de servidores, de modo a atender suas necessidades visando à adequada e eficiente prestação dos serviços públicos. Isso tudo passa pela autonomia do ente de realizar os concursos públicos para o preenchimento dos cargos que entenderem necessários.**

O Colendo Supremo Tribunal Federal enfrentou a questão da aplicabilidade do art. 169 da Carta Magna quando suspendeu dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que, da mesma forma que a norma impugnada nessa demanda (art. 8º da LC 173/2020 - invadia competências e prerrogativas dos entes da federação. Na ocasião o Ministro Ilmar Galvão salvaguardou o princípio federativo:

“Na verdade, o que foi reservado à lei complementar pelo artigo 169 foi a fixação de limites de despesa com pessoal, para a União para os Estado e para os Municípios, e não a fixação de limites pelos Poderes e pelos órgãos integrantes da estrutura de tais entes, como aconteceu, cuja rigidez desconsidera dessemelhanças de realidade e diversidade de circunstâncias conjunturais, impossibilitando ajustes e acomodações, suscetíveis de ser postas em prática, sem afetar o todo, que é, justamente, a observância do teto preconizado pela Constituição.

Trata-se de lei complementar que, sem apoio na Constituição, como seria de mister, **restringe drasticamente a autonomia de Estados e Municípios**, ofendendo, por esse modo, o princípio federativo. (ADI 2238 MC; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO; Julgamento: 09/08/2007; Publicação: 12/09/2008)(**grifos nossos**)

Como dito, a Constituição Federal estabelece o federalismo, concede a autonomia organizacional aos entes federados e também já propõe o balizamento além dos quais os entes federados não podem ultrapassar. Destarte, não pode uma legislação infraconstitucional promover regras outras, não previstas na Carta da República, que impeçam os entes federados de exercerem suas atividades precípuas, mitigando suas competências e prerrogativas próprias.

Os entes federados existem para prover e promover políticas públicas. Essas são realizadas com trabalhadores contratados pela Administração. E já está sobejamente demonstrado, por farta doutrina, que o meio mais eficaz de contratação de trabalhadores pela Administração Pública é o concurso público, expediente que é capaz de selecionar, atendendo aos princípios da Administração Pública, notadamente, isonomia, eficiência, legalidade e impessoalidade, aqueles mais capacitados entre os concorrentes à determinadas vagas.

Desta feita, temos, de um lado, um interesse público na necessidade da prestação de um serviço público de qualidade a ser ofertado pelo ente federado aos seus cidadãos, ensejando, para tanto, a necessidade de realização de concurso público para captar a mão de obra mais qualificada para o exercício do mister; e, de outro, um interesse do legislador infraconstitucional em suprimir dos entes federados a realização de concursos públicos, com objetivo de preservar os gastos com despesas de pessoal, quando a própria Constituição Federal já prescreve, no artigo 169, § 3º, os mecanismos à disposição dos entes federados para controlar seus gastos públicos na área de pessoal.

Casos há, e não devem ser poucos, de Estados-membros e Municípios que, com uma boa saúde financeira e orçamentária, estejam obedecendo à risca, no tocante à despesa pública com pessoal, as balizas do artigo 169 da CF, regulamentadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Entes que respeitam os limites percentuais de sua receita corrente líquida (previstos no artigo 19 da LC 101/00) e não chegam, nem de perto, no chamado “limite prudencial”.

Não há justificativa constitucional, para esses casos, em se limitar a autonomia do ente no que se refere ao controle de seu quadro de pessoal e, com a devida motivação e demonstrada a necessidade e o interesse público, tornar possível a eles a contratação de servidores públicos, o que passa, necessariamente, pela abertura de concurso público, mesmo em um período atípico.

A Lei Complementar 173/2020 tem como objetivo estabelecer a *“cooperação federativa na área da saúde e assistência pública em situações de emergência de saúde pública de importância nacional ou internacional”*, conhecido como “Programa

Federativo de Enfrentamento ao coronavírus", com objetivo de assegurar aos Estados e aos Municípios auxílio financeiro advindo da União Federal.

Conforme exposição de motivos contida no texto inicial proposto no Senado – PLC 39/2020:

"trata-se de regulamentar o processo de discussão e deliberação dessas medidas de saúde pública, com vistas a encontrar um regramento que, além de vincular todos os entes da Federação, garanta a unicidade de objetivos e de meios de atuação contra tais situações emergenciais".

Percebe-se, todavia, que, buscando fim necessário, qual seja, a cooperação dos entes federados no combate à pandemia de Covid-19, o legislador acabou, novamente, atingindo o funcionalismo público, que, notadamente, vêm sofrendo sucessivas campanhas difamatórias com o objetivo claro de se promover seu desgaste e desmanche.

A intenção resta evidente quando se observa que ao defender o projeto – PLP 39, cujo objetivo, conforme afirmado, é a cooperação dos entes federados no enfrentamento da pandemia de coronavírus que assola o país, o ilustre Ministro da Economia, Paulo Guedes, asseverou:

"precisamos também que o funcionalismo público mostre que está com o Brasil, que vai fazer um sacrifício pelo Brasil, não vai ficar em casa, trancado com geladeira cheia, assistindo a crise, enquanto milhões de brasileiros estão perdendo emprego."

Para além do ataque gratuito ao funcionalismo público – mais um ataque, haja vista que o mesmo Ministro, poucos meses antes, alcunhou os servidores públicos de “vagabundos” – a afirmação poderia inferir até mesmo um desvio de finalidade na tramitação do projeto. Afinal de contas, o Ministro e seu Governo estão preocupados com o enfrentamento da pandemia ou o intuito é reduzir remuneração e mitigar direito dos servidores públicos, objetivos já alcançados parcialmente com a Reforma da Previdência e ameaçados com a Reforma Administrativa?

Ao que parece o Governo pretende, de forma irresponsável, transferir aos servidores públicos certa responsabilidade pela situação, investindo, novamente, contra seus interesses.

A verdade insofismável, todavia, é de que nessas horas os incautos, outrora opositores e críticos aos serviços públicos, entusiastas do chamado “estado mínimo”, em confronto com a realidade, descubrem a real necessidade de um serviço público de qualidade, forte, eficiente e capaz de propiciar o quanto necessário para o enfrentamento da crise que hoje nos assola.

Mas, como visto, não só os servidores públicos foram atingidos. Ao cabo, a própria estrutura organizacional e administrativa dos entes da federação foram diretamente atingidas pela LC 173/2020, na medida em que houve clara invasão de competência da autonomia dos entes quando impediu os mesmos de realizar concursos públicos e de gerenciar, destarte, suas atividades essenciais e precípuas.

Sob o pretexto de promover cooperação para o combate à pandemia de Covid-19, a Lei Complementar 173/2020 pretendeu estabelecer novos parâmetros e balizas aos entes, impondo aos Estados, Distrito Federal e Municípios, restrições organizacionais e gerenciais.

A previsão, contudo, é inconstitucional pelos motivos já abordados, sobretudo porque implica em afronta à Carta da República, ao reduzir a autonomia administrativa dos entes. A intenção do legislador infraconstitucional, de criar uma cooperação entre os entes da federação para o combate à pandemia, se reveste de aparente nobreza, mas a lei complementar não pode usurpar do ente federado sua autonomia de realizar concursos públicos e de bem gerir seu quadro de pessoal, desde que mantenha, como já prescreve a Constituição Federal, suas despesas de pessoal dentro dos limites adequados à lei complementar de regência - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vale acrescentar, as necessidades dos entes federados não cessam durante a pandemia. Pelo contrário, em certa medida até aumentam. Se de um lado, durante a pandemia, há searas da Administração Pública que necessitam de menor investimento, há outras que imploram urgente majoração de receitas públicas.

Áreas públicas ligadas às pastas da saúde, educação e pesquisa, obviamente, em momentos como esse, dependem ainda mais dos recursos financeiros para subsidiar suas atuações. Mas não só. Outras áreas, como por exemplo, aquelas vinculadas à Administração Tributária também dependem de investimentos para que possam, durante esse período, manter os níveis de arrecadação do ente, viabilizando o fomento dos investimentos necessários em outras áreas, sobretudo os da saúde.

A pandemia impõe aos entes da federação um aumento de despesa e uma realocação de recursos financeiros, razão pela qual deve se assegurar a autonomia dos entes, a fim de que possam definir, segundo seus critérios e necessidades acerca da alocação de seus recursos financeiros.

Dentro dessa linha é que não se pode vedar que os entes federados realizem concursos públicos para provimento dos cargos que entenderem necessários, razão, portanto, que legitima a propositura da presente ADI postulando intervenção dessa E. Corte a fim de que possa, declarando a inconstitucionalidade do inciso V, do artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, restabelecer o pacto federativo previsto na Carta da República, preservando a autonomia administrativa dos entes da federação.

#### **IV -A MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA (artigo 102, inciso I, p, da Constituição Federal de 1988, artigos 10 a 12 da Lei nº 9.868/99)**

Ao longo da presente ação de controle concentrado de constitucionalidade a autora procurou demonstrar que a norma transcrita está eivada de inconstitucionalidade, oriunda de vício formal de iniciativa insuscetível de convalidação. Aose legislar sobre a matéria contida na Lei Complementar n.º 173/2020, a competência privativa do Chefe do Executivo fora invadida. Procurou-se, ainda, demonstrar que também no mérito a lei atacada não merece prosperar, por indiscutível afronta aos adágios constitucionais.

É, portanto, de imperiosa necessidade, que seja sustada a eficácia da lei questionada, garantindo a decisão da causa, vez que a incidência da aludida lei complementar contraria flagrantemente o texto constitucional aqui, em especial, no

tocante ao concurso público, cuja vedação de sua realização, se mantida, aumentará, insofismavelmente, as graves lesões à ordem jurídica, ao erário estadual e à normalidade do serviço público.

As razões invocadas demonstram, por si só, o *fumus boni juris*, sendo evidentemente plausível o direito de ver declarada a inconstitucionalidade da lei, ora impugnada. Presente está, também, o outro critério para aferição da tutela cautelar, ou seja, o *periculum in mora*, o qual se justifica pela própria vigência da lei em questão e o risco continuado de seu aprofundamento com o advento da proliferação de pleitos da espécie e, sérios riscos de fomentar, desde logo, profunda anomalia no Regime Jurídico dos Servidores, de forma geral.

Assim é que, em casos em que há fundado receio de ocorrência de dano grave ou risco de resultado útil do processo, cumulativamente com a probabilidade do direito, a medida liminar deve ser concedida, fazendo cessar o dano ou tutelando o resultado útil da demanda.

## **V – OS PEDIDOS**

Em face de todo o exposto, a autora requer a Vossa Excelência o seguinte:

a) Seja reconhecida a legitimidade da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital – FENAFISCO para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade, mormente em face da ausência de confederação sindical específica;

a.1) subsidiariamente, na hipótese do relator considerar a arguente ilegítima, tendo em vista a evolução do entendimento de vários dos eminentes Ministros da Corte, seja o tema levado a plenário do tribunal;

b) A concessão de medida cautelar *ad referendum* do Plenário, nos termos do artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, para determinar a suspensão imediata do artigo 8º, inciso V, dentre outros por arrastamento, todos da Lei Complementar nº 173,

de 27 de maio de 2020, em razão das flagrantes inconstitucionalidades formal e material, aqui apontadas, a fim de evitar maiores danos aos servidores públicos do país, oriundos da vedação ao concurso público;

b.1) Em não se reconhecendo a excepcional urgência a que alude o artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, pugna ao (à) Excelentíssimo (a) Ministro (a) Relator (a) pela aplicação do rito descrito no artigo 12 da Lei nº 9.868/99;

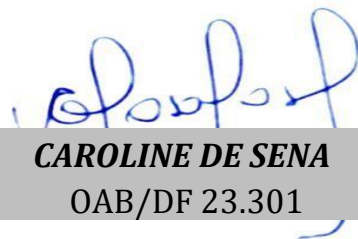
c) A oitiva da autoridade responsável pela edição do ato ora impugnado, bem como do Advogado-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, nos prazos definidos pela Lei nº 9.868, de 1999;

d) Seja conhecida a presente ação direta de inconstitucionalidade e lhe dado provimento para que seja declarada, ao final, a inconstitucionalidade do artigo 8º, inciso V, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante em relação à Administração Pública, com a sua consequente retirada do ordenamento jurídico pátrio;

e) por fim, requer que todas as publicações intimações ocorram no nome dos advogados CAROLINE DE SENA, OAB/DF n.º 23.301 e THIAGO ALVES, OAB/SP n.º 176.385.

Termos em que se pede deferimento.

Brasília-DF, 17 de junho de 2020.



**CAROLINE DE SENA**  
OAB/DF 23.301



**THIAGO CARNEIRO ALVES**  
OAB/SP 176.385

**THIAGO DURANTE DA COSTA**  
OAB/SP 205.108

Rol de documentos:

- Procuração
- Estatuto da FENAFISCO
- Atas de eleição e posse da Diretoria
- Certidão de Registro Sindical
- Dados sobre concurso público e déficit de servidores nos estados e Distrito Federal.