

## Lara: A Lei Complementar nº 173/2020 e o ataque à federação

A Lei Complementar nº 173/2020 (LC 173/20), a pretexto de garantir o equilíbrio das contas públicas, acaba de fazer mais uma vítima: o modelo de repartição de competências estabelecido na Constituição



Já tivemos a oportunidade de escrever [aqui nesta ConJur](#)

a respeito da relação da referida lei complementar e o regime de progressão funcional dos servidores públicos. Ocorre que, agora, o ataque ao Estado federativo ganha um aliado de peso, justamente aquele constitucionalmente incumbido de defender a ordem jurídica.

Referimo-nos ao Ministério Público Federal, o qual, por meio de parecer exarado pelo procurador-geral da República, no âmbito da ADI 6.447-DF (relator ministro Alexandre de Moraes), manifestou-se pela constitucionalidade da LC 173/20.

Em síntese, no que tange ao aspecto material, defende o PGR que os artigos 7º e 8º da LC 173/20 "*não interferem nas relações do poder público com seus agentes*", uma vez que "*não alteram os estatutos jurídicos que vinculam os diversos servidores públicos aos respectivos entes estatais (União, Estados, Distrito Federal e municípios)*".

Ademais, opina pela constitucionalidade da referida lei, baseado no argumento de que a norma "*têm como destinatários apenas os gestores públicos e como objeto normas gerais de finanças públicas*", matéria esta de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (artigo 24, I, da CF/88), sendo que a "*Constituição sinalizou para uma regulação mais fortemente uniforme em todo o país*".

Por outro lado, embora reconheça que "*toda lei que disponha sobre normas gerais — ainda mais uma lei que venha exatamente para impor limites — acaba por reduzir o espaço de atuação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios*", entende inexistir qualquer ataque à autonomia política dos entes subnacionais, sendo essa uniformidade de tratamento "*essencial para o equilíbrio federativo (principalmente num estado de calamidade pública)*".

Nota-se que, em inúmeros pontos de sua manifestação, o *Parquet* busca justificar a constitucionalidade do referido diploma legal com base na pandemia da Covid-19 e no caráter não perecível das medidas de controle de gastos veiculadas.

Ocorre que, não obstante a crise causada pelo novo coronavírus seja, inegavelmente, um dos maiores desafios da era contemporânea, e que a LC 173/20 seja, de fato, um diploma legal que introduziu um "*regime fiscal provisório*", não se pode admitir, com base nesses argumentos, violações ao esquema de repartição de competências definido pela Constituição, vez que se trata da própria essência do Estado federal e da ordem jurídica nacional.

Assim, embora reconheça-se que situações excepcionais demandem, igualmente, medidas excepcionais, é certo que a ordem jurídica vigente — em especial, a Constituição Federal — já prevê mecanismos de enfrentamento de crises, a exemplo da intervenção federal (artigo 34), do estado de defesa (artigo 136) e do estado de sítio (artigo 137).

O que não se pode fazer, a nosso ver, é afastar a aplicação da Carta Magna sob o argumento da excepcionalidade da crise sanitária vivida pelo país, sob pena de se abrir perigoso precedente para o cometimento de desmandos e arbitrariedades.

Nesse sentido, ao proibir não só a União, mas também os Estados, Distrito Federal e municípios de, por exemplo, "*criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa*" (artigo 8º, II), "*alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa*" (artigo 8º, III) ou "*realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias*" (artigo 8º, V), a LC 173/20 avançou indevidamente sobre a autonomia político-administrativa dos entes subnacionais, consagrada no artigo 18 da Constituição Federal [1], posto que restringiu de forma severa a capacidade de autolegislação destes.

Vale dizer que, a teor do que dispõe o *caput* do artigo 34 [2], observa-se que a Constituição adotou como regra a não intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, bem como dos Estados nos municípios, estabelecendo rol taxativo de hipóteses em que tal medida extrema pode ser validamente adotada. No que tange às finanças públicas, a intervenção federal só é possível quando houver a suspensão do pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior, ou quando o ente deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei (artigo 34, V, "a" e "b"). Já a intervenção estadual, nessa mesma hipótese, só tem cabimento quando a dívida fundada deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, sem motivo de força maior (artigo 35, I).

Embora não estejamos aqui a tratar de uma verdadeira intervenção, é certo que fazer valer a vontade do gestor e do legislador federal, em detrimento do regional ou local, implica em indevida interferência na autonomia dos entes políticos. Como é sabido, inexistente hierarquia entre os entes da federação, mas, sim, esferas de competências distintas, as quais são delineadas pela própria Constituição, sendo incabível sua alteração por diploma infraconstitucional.

Nota-se ainda que as medidas veiculadas pela LC 173/20 desconsideram a peculiar situação de cada um dos entes no enfrentamento da pandemia. Embora de reconhecida dificuldade para todos, não é possível dizer que todos os poderes, de todos os entes da federação, estão em situação de calamidade financeira, a ponto de necessitar de medidas como o "congelamento" das remunerações de seus servidores e das estruturas de carreiras, como quer fazer parecer o PGR em sua manifestação. A verdade é que a LC 173/20 acaba tratando de maneira igual os desiguais, em uma evidente violação ao princípio da isonomia.

Em outras palavras, é possível dizer que parcela significativa da competência constitucional estadual, distrital e municipal, no que tange à capacidade de editar suas próprias leis e organizar-se administrativamente, foi ceifada pela legislação federal infraconstitucional, sem considerar as peculiaridades de cada um dos entes e poderes abrangidos.

Nesse caso, percebe-se que tanto a forma utilizada quanto a matéria tratada conduzem a um inegável juízo de inconstitucionalidade. Primeiramente, porque uma lei complementar não pode alterar uma competência constitucionalmente conferida aos entes políticos regionais e locais, no que concerne à prerrogativa de se auto-organizarem administrativamente e editarem suas próprias leis acerca do regime jurídico dos servidores públicos, nos limites do estabelecido na Carta Magna. Segundo, porque a lei, a despeito de objetivar o reequilíbrio das finanças públicas, o faz de forma desproporcional e imotivada, desconsiderando eventuais diferenças inerentes à realidade dos entes políticos e poderes de Estado.

Por fim, fundamentar a regularidade da LC 173/20 com base no juízo de constitucionalidade da LC 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) já firmado pelo Supremo Tribunal Federal, como pretende o PGR, também não se mostra viável. Isso porque, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal imponha vedações e balizas ao aumento de despesas com pessoal aos entes de todas as esferas do poder público, o faz considerando limites calculados em função da receita corrente líquida [3] do ente, ou ainda em função de períodos específicos [4], a fim de evitar a nefasta prática consistente em contrair despesas a serem pagas somente pelo gestor seguinte.

Em suma, a LRF limita e pune o gestor incapaz de exercer um efetivo controle sobre as finanças públicas do ente ou órgão dirigido, sem que isso represente vedações aos demais que mantêm sadias as contas públicas. Ao contrário, a LC 173/20, afora o fato de ir além do que lhe é permitido, o faz de forma genérica, desproporcional e anti-isonômica.

Nesse sentido, resta aguardar como o Supremo Tribunal Federal decidirá a questão, esperando-se apenas que a corte constitucional resguarde a já combalida federação dos desmandos do poder central.

[1] "Artigo 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".

[2] "Artigo 34 — A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:".

[3] V.g. artigos 19 e 20 da LRF, os quais estabelecem os limites de despesa de pessoal por esfera de governo e a repartição destes entre os poderes.

[4] V.g. artigo 21, II e III, os quais consideram nulos os atos que resultem em aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do poder ou órgão ou ainda quando resulte em aumento de despesa que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do poder ou órgão.

**Date Created**

03/12/2020