

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES –
DIGNÍSSIMO RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE Nº 69 –
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

ADC-69

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

*“A essencialidade do **postulado da segurança jurídica** e **a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo**, amparadas pela boa-fé do cidadão (seja ele servidor público ou não), representam fatores a que o Judiciário não pode ficar alheio, como resulta da jurisprudência que se formou no Supremo Tribunal Federal.” (Ministro Celso de Mello, MS 25805/DF)*

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

SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINDIFISCO/MG, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, apartidária, fundado em 12 de dezembro de 1990, com personalidade jurídica adquirida em 25 de fevereiro de 1991, pelo registro no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Belo Horizonte - Jero Oliva, com a inscrição no CNPJ sob o nº 65.138.539/0001-57, com sede na Av. Afonso Pena, nº 3.130, Bairro Funcionários, Belo Horizonte, Minas Gerais, Cep: 30.130.009, neste ato representado por seu Presidente, Marco Antônio Couto dos Santos, brasileiro, casado, Auditor Fiscal da Receita Estadual do Quadro Permanente de Tributação, Fiscalização e Arrecadação de Minas Gerais, Masp 03873098, CPF/MF 747.591.326-00, Carteira de Identidade RG 5.071.583 SSP/MG, vem, respeitosamente, à presença de V.Exa., com espeque na inteligência do artigo 5º, Inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição da República, do artigo 7º, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 9.868/1999, do art. 138 do CPC/15 e do artigo 323, § 3º, do Regimento Interno do STF, deduzir o **PRESENTE PEDIDO DE ADMISSÃO, NA CONDIÇÃO DE AMICUS CURIAE JUNTO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS AUTOS DA ADC N 69**, pelas razões *facti et iuris* que passa a seguir noticiar.

I - BREVE SÍNTESE DO FEITO

A ADC Nº 69 – AJUIZAMENTO PELO PARTIDO NOVO QUE OBJETIVA DECLARAR A CONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 18 E 19 DA LRF – ALEGAÇÃO DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL EM RAZÃO DO ENTENDIMENTO PERPETRADO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

No dia 26/02/2020 o Partido Novo Nacional ingressou com a Ação Direta de Constitucionalidade nº 69 junto a este Pretório Excelso.

Em suas razões, o requerente argumenta ser indispensável a declaração da constitucionalidade do art. 18, caput e do art. 19 §1º e 2º da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que assim estabelece:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:
(...)

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

O Partido Novo advoga que, até 2018, havia uma “aparente normalidade” nas contas públicas, com a aprovação das respectivas contas pelos respectivos Tribunais de Contas. Alega que, com a investidura dos eleitos para a

legislatura 2019-2023, vários governadores se depararam com grave crise fiscal e a incapacidade de seus honrarem compromissos.

O requerente argumenta que os entes federativos atingiram o limite de gastos com pessoal, de modo que muitos deles estariam comprometendo 70 ou até 80% da receita com gasto de pessoal.

Com base nesse raciocínio, questiona porque não foram expedidos os alertas prudenciais pelos Tribunais de Contas.

A resposta para tal indagação estaria no fato de que muitos Tribunais de Contas estão alterando o conceito de "despesa de pessoal", fazendo excluir dessa rubrica as despesas referentes a IRRF e as despesas com inativos e pensionistas. Cita, entre outros exemplos, o Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Com base em tal conduta, os gastos com pessoal e a real situação financeira dos entes estatais estariam sendo "mascarados", criando uma situação ilusória de atendimento dos limites impostos no art. 20 da LRF.

Assim, o requerente aduz que os Estados, os Municípios e os Tribunais de Contas, pelos mais diversos meios (decisões administrativas, consultas, regulamentos) vêm afastando de forma inequívoca o texto expresso do art. 18, caput, e art. 19, caput, §§ 1º e 2º, da LC 101/00, verdadeira declaração transversa de inconstitucionalidade, por entender que teriam competência para, de forma transversa, interpretar lei geral de competência da União, de forma a esvaziar seu conteúdo deixando de aplica-la. (fls. 05 da inicial)

Fundamenta, portanto, a controvérsia judicial nas decisões proferidas pelos Tribunais de Contas em sede de controle externo, dentre eles o TCE/MG, responsável pelo julgamento das contas dos órgãos em que se encontram lotados os substituídos do ora petionantes.

Ao final, o Partido Novo requereu Medida Cautelar para "aplicando-se por analogia o art. 21, V do RISTF, determinar a suspensão dos feitos em trâmite incluindo as decisões administrativas proferidas pelos órgãos do Poder Executivo e pelos Tribunais de Contas dos Estados que versam sobre a aplicação dos arts. 18, caput, 19, §§ 1º e 2º, da LC 101/00." Requereu, sucessivamente, o deferimento da medida cautelar nos termos do art. 21 da Lei nº 9.868/99, visando à suspensão dos feitos em trâmite que versam sobre a aplicação dos arts. 18, caput, 19, §§ 1º e 2º, da LC 101/00;

Ato contínuo, o Partido Novo requereu a procedência da ação para declaração definitiva e presunção absoluta de constitucionalidade dos arts. 18, caput, 19, §§ 1º e 2º, da LC 101/00, com eficácia erga omnes e efeito vinculante nos moldes do art. 28, p.u. da Lei nº 9.868/99;

São estes os balizamentos que conformam a presente ADC.

II –DA ADMISSÃO DE AMICUS CURIAE NOS PRESENTES AUTOS

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

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

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

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

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

A esse respeito, Cassio Scarpinella Bueno elucida que:

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

A ação ajuizada pelo Partido Novo mostra apenas um questionável e incompleto lado da moeda: a visão neoliberal de que o déficit público é

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

responsabilidade de incosequentes administrações governamentais e um insustentável inchaço da máquina pública, o que se traduz em elevados gastos de pessoal. Sua pretensão resvala, em maior ou menos grau, em toda a sociedade: visa de imediato impor um obstáculo à criação de qualquer despesa de pessoal nos mais diversos Estados da Federação, o que poderá inviabilizar a prestação de serviços públicos, gerando mais insegurança jurídica e violações diretas à norma fundamental da qual esta Corte se faz guardiã. O remédio proposto pelo requerente pode se converter no mais maléfico veneno, terminando de sufocar e inviabilizar de uma vez por todas as Administrações estaduais.

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

É preciso escutar o outro lado, dialogar com todos os potenciais envolvidos, pensar na consequência das decisões e em alternativas possíveis. Exatamente por isso, faz-se indispensável a admissão de entidades de classe representativas de servidores públicos estaduais, os quais serão os primeiros e principais afetados caso a insurgência do Partido Novo seja levada adiante.

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

III - DA REPRESENTATIVIDADE DO SINDIFISCO/MG

SINDIFISCO/MG – ENTIDADE SINDICAL QUE REPRESENTA A CATEGORIA FUNCIONAL ESPECÍFICA DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DO QUADRO PERMANENTE DE TRIBUTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E ARRECADAÇÃO DE MINAS GERAIS – INTERESSE DIRETO NA SOLUÇÃO DA LIDE E NOS IMPACTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS QUE SERÃO GERADOS – PERTINÊNCIA SUBJETIVA

○ **SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDIFISCO/MG** congrega e representa a categoria funcional específica dos Auditores Fiscais da Receita Estadual, Fiscais e Agentes Fiscais de Tributos Estaduais do Quadro Permanente de Tributação, Fiscalização e Arrecadação do Estado de Minas Gerais, possuindo legitimidade para ajuizar ações, apresentar requerimentos e postular providências indispensáveis à tutela dos servidores que representa. Há, pois, pertinência subjetiva para presente pedido de *Amicus Curiae*, como ver-se-á adiante.

○ SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS –

SINDIFISCO/MG restou constituído e fundado em **12.12.90**, adquirindo, em seguida, a competente personalidade jurídica, com o registro no Cartório Jero Oliva em **25.02.91**, Livro A, sob o nº de ordem de 77.084, cujo registro sindical restou concedido pelo Ministério do Trabalho e Emprego em **28.06.94**, operando-se a publicação no *Diário Oficial da União*, secção I, p. 9496.

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

Deveras, o **SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINDIFISCO/MG** é a entidade representativa dos Auditores Fiscais do Estado de Minas Gerais. A propósito, merecendo destaque em especial o artigo 1º e 3º de seu Estatuto, *verbis*:

“Art. 1º – O Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual, Fiscais e Agentes Fiscais de Tributos do Estado de Minas Gerais, **SINDIFISCO-MG**, designado neste Estatuto pela sigla SINDIFISCO-MG, fundado em 12 de dezembro de 1990, com sede e foro em Belo Horizonte, Minas Gerais, é a organização sindical autônoma representativa da categoria profissional dos Auditores Fiscais da Receita Estadual (AFRE), Fiscais de Tributos Estaduais (FTE) e Agentes Fiscais de Tributos Estaduais (AFTE) com atuação dentro e fora do Estado de Minas Gerais na defesa dos direitos e interesses dos seus filiados, de duração indeterminada, sem fins lucrativos e sem vinculação político-partidária, regendo-se por esta ordenação e pela legislação vigente.

Art. 3º – O **SINDIFISCO-MG** tem por finalidade:

- I – defender os interesses e os direitos profissionais coletivos, da categoria, e individuais, de seus filiados, inclusive em questões judiciais ou administrativas;
- (...)
- III – manter a categoria mobilizada em defesa de seus interesses.

Parágrafo único – Para atender às suas finalidades, o SINDIFISCO-MG poderá:

- manter intercâmbio com sindicatos e associações de classe sobre assuntos pertinentes às suas finalidades;
- impetrar Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Habeas-data, Ação Civil Pública ou outras medidas judiciais em todas as instâncias, podendo, para tanto, valer-se dos recursos pertinentes;
- promover congressos, seminários, encontros, simpósios e outros eventos para aprimorar o nível de organização e de conscientização da categoria, assim como participar de eventos intersindicais e de outros fóruns;

- desenvolver atividades que visem implementar a formação técnica, política e sindical de seus filiados;
- celebrar convênios e acordos coletivos de trabalho;
- estimular a organização da categoria nos locais de trabalho;
- promover movimentos tendentes a conquistar a plena valorização profissional da categoria representada, em todos os seus aspectos, inclusive os de natureza salarial e os relativos às condições de trabalho;
- instaurar dissídio coletivo perante o judiciário trabalhista, nos casos pertinentes.
- promover ações políticas e judiciais na defesa dos interesses difusos da sociedade.

O SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINDIFISCO/MG no plano de sua trajetória institucional defende em caráter permanente a **(a) dignidade da pessoa humana, (b) irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos efetivos; (c) trabalho decente, (d) segurança jurídica, (e) direito adquirido, (f) prevalência dos direitos humanos, (g) valorização do trabalho humano, (h) trabalho como primado da ordem social, (i) moralidade administrativa, (j) lealdade administrativa, (l) razoabilidade.**

Os Auditores Fiscais da Receita Estadual do Quadro Permanente do Grupo de Atividades de Tributação, Fiscalização e Arrecadação de Minas Gerais são os principais protagonistas da Administração Tributária Estadual Mineira, qual seja, o AFRE tem a atribuição institucional **decisiva** e **crucial** na luta e combate institucionalmente a **(a) sonegação fiscal** e a **(b) evasão fiscal**, com a proba fiscalização e arrecadação em especial do ICMS, contribuindo decisivamente para o aumento real da receita tributária corrente líquida do Estado de Minas Gerais.

A propósito, **a pertinência subjetiva do SINDIFISCO/MG para atuar como amicus curiae na presente ADC mostra-se latente.** Conforme descrito alhures, a presente ação possui como pano de fundo a questão dos limites orçamentários, cotejamento que é realizado na comparação percentual da despesa de pessoal em face da receita corrente líquida, conforme art. 19 da LRF.

Assim, **ao mesmo tempo que os auditores fiscais compõem o campo afeto à “despesa de pessoal”, são também os principais protagonistas no campo da arrecadação tributária, cuja atuação típica, exclusiva e indelegável é responsável por conformar a Receita Corrente Líquida que serve como base para aplicabilidade dos dispositivos da LRF cuja constitucionalidade se objetiva confirmar.**

Realmente, os Auditores Fiscais da Receita Estadual do Quadro Permanente do Grupo de Atividades de Tributação, Fiscalização e Arrecadação de Minas Gerais se afiguram como **servidores de carreira típica, essencial e exclusiva**

de Estado de Minas Gerais. Na República, os governos sejam de partidos políticos de A a Z são transitórios, passageiros. O Estado, não. Por meio da nobre e digna missão institucional dos Auditores Fiscais garante-se eficazmente condições para a implementação de políticas públicas voltadas para o **oferecimento de bens e serviços** de qualidade para a sociedade civil, tais como **saúde, educação, habitação, moradia, segurança pública, alimentação, transporte público e saneamento básico.**

Deveras, a questão debatida na presente ADC 69 possui repercussão ímpar, sendo de extrema importância e relevância institucional para a categoria funcional específica dos servidores públicos efetivos brasileiros, incluídos aí a categoria funcional representada pelo **SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDIFISCO/MG**, Auditores Fiscais da Receita Estadual de Minas Gerais, exercentes de carreira típica, essencial, exclusiva, indelegável, soberana, com poder de polícia, titularizando o interesse jurídico em agir no sentido de não suportarem a inconstitucional, imoral e repugnante redução de seus vencimentos a que se refere o parágrafo 2º do artigo 23 da LRF.

Por oportuno, importante dizer que os Auditores Fiscais da Receita Estadual do Quadro Permanente do Grupo de Atividades de Tributação, Fiscalização e Arrecadação de Minas Gerais, titularizam competência **(a) privativa, (b) exclusiva, (c) indelegável e (d) própria** de constituição do crédito tributário por intermédio de lançamento, exurgindo-se daí traços inapartáveis de **(a) autonomia, (b) independência, (c) imparcialidade e (d) impessoalidade.**

Deveras, registre-se que no âmbito do Estado de Minas Gerais a fiscalização tributária é de competência da Secretaria de Estado de Fazenda, por intermédio, dos seus funcionários Auditores Fiscais da Receita Estadual **COMPETINDO EXCLUSIVAMENTE AOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL O EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO E DE LANÇAMENTO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO.**

A atividade estatal de fiscalização e arrecadação é **essencial e indelegável,** existindo no ordenamento positivo-constitucional brasileiro um amplo espectro de dispositivos que preservam sua autoridade eficaz, um valor-objetivo e valor-escopo a ser observado no Estado Democrático de Direito, nos termos em especial nos termos do **artigo 37, inciso XXII, inciso XVIII, 52, XV, 167, IV, 247 e 174, todos da Constituição da República), insertas nos artigos 37, inciso XXII, inciso XVIII, 52, XV, 167, IV, 247 e 174.**

De mais a mais, o **SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINDIFISCO/MG** registra que tem institucionalmente um profundo respeito pelo Supremo Tribunal Federal titularizando um câmbio de expectativas de

que o conceito alojado na célebre frase **“Ainda há juízes em Berlim!** no episódio que teria ocorrido no século XVIII e narrado por François Andriex (1759-1833) no conto “ O Moleiro de Sans-Souci” seja incorporado pelos ilustres Ministros do STF no julgamento da presente ADC 69, imagem que ilustra com igual força a convicção e a crença na Justiça para enfrentar a arbitrariedade, ilustrando que sempre que um Ministro corajoso se posiciona com independência e justiça frente a uma inconstitucionalidade, abusividade, arbitrariedade e ilegalidade, as quais tem que apreciar e julgar.

Diante do exposto, requer-se o deferimento da admissão e inclusão do **SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINDIFISCO/MG** na qualidade de *amicus curiae* dos presentes autos contribuirá sobremaneira para incrementar o debate posto em juízo, apresentando uma abordagem ao mesmo normativa mas que supere a letra fria e a literalidade da lei, em constante balanceamento entre regras e princípios que são inerentes ao nosso ordenamento.

IV- DA RELEVÂNCIA E REPERCUSSÃO SOCIAL DA MATÉRIA

QUESTÃO DEBATIDA NA PRESENTE ADC 69 QUE POSSUI RELEVÂNCIA, IMPORTÂNCIA E REPERCUSSÃO ÍMPAR NA VIDA FUNCIONAL CONTEXTUAL DA CATEGORIA FUNCIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – PLEITO QUE PODERÁ INVIABILIZAR A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS POR DIVERSAS UNIDADES FEDERATIVAS – VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

Fato é que o **SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINDIFISCO/MG** espera que o Supremo Tribunal Federal olhe com uma visão superior a problemática exposta na presente ADC 69, tutelando eficazmente em especial o **PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA JURÍDICA** tendo como vetor interpretativo a **VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL**.

Conforme revela-se dos pedidos formulados pelo Partido Novo na presente ADC, por intermédio da declaração de constitucionalidade dos arts. 18 e 19 da LRF, o que se objetiva num segundo plano é a suspensão do entendimento exarado por diversos Tribunais de Contas Estaduais que entendem por excluir os gastos com inativos da despesa de pessoal.

Caso isto ocorra do dia para a noite, sem um debate mais amplo a respeito da situação periclitante dos Estados e Municípios e os desequilíbrios do pacto federativo, sem o adequado ajustamento das contas públicas, sem uma previsão orçamentária ou regime de transição, esta súbita alteração importará em

comprometimento das contas públicas de órgãos tanto do Executivo, quanto do Legislativo e do Judiciário.

Tal modificação atrairá imediatamente a aplicação do art. 22 da LRF importando em proibição de: a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, possibilidade de redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos. Além disso o ente federativo poderá sofrer outras sanções que agravarão ainda mais sua situação fiscal, tais como a vedação de: a) receber transferências voluntárias; b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; c) contratar operações de crédito.

Para um ente federado já endividado e passando por dificuldades financeiras, tais sanções ou por um lado colocarão uma pá de cal sobre qualquer possibilidade de governabilidade, ou, por outro, dilapidarão ainda mais serviços públicos primários e essenciais tais como o acesso à saúde, educação, segurança, ao Judiciário, entre outros.

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

Frise-se que muitos destes entes federativos, a exemplo do Estado de Minas Gerais, já encontram-se com despesas empenhadas, concursos públicos em andamento e em fase de nomeação, projetos de lei que versam sobre organização do serviço público e outras questões orçamentárias, os quais serão paralisados do dia para a noite, com extensão "erga omnes"!

Especificamente em relação à situação do Estado de Minas Gerais, o requerente tece considerações sobre o limite prudencial, o posicionamento do TCE/MG, a situação política dos servidores públicos, bem como o Projeto de Lei nº 1.451/20 de Minas Gerais que projetava aumento salarial para os servidores da segurança pública e foi estendido as demais categorias do Estado. Cabe aqui a transcrição do trecho da inicial que evidência a real insurgência e o real objeto da presente ADC:

81. No início da gestão 2019/2023, os agentes de segurança pública ameaçaram iniciar um movimento de paralização às vésperas das festas de carnaval em Minas Gerais. Naquele momento, já estava vigente a IN/TCMG 18/2019, por meio da qual o TCMG passou a incluir inativos e pensionistas no cálculo do limite com pessoal. Desde 2001 essa não era a realidade do Estado: até a alteração de 2018, inativos e pensionistas não eram incluídos no cálculo dessa despesa.

82. Pois bem. Era de se pensar que a partir de 2019, o equilíbrio fiscal em Minas Gerais seria retomado. Ocorre que, em 2018, o TJMG recebeu alerta de que estaria ultrapassando o limite de gastos com pessoal. Diante desse quadro, formulou pedido de reconsideração ao TCMG e qual não foi à supresa ao se verificar que o TCMG acabou por flexibilizar a IN 1/2018 (que incluía inativos e pensionistas nos gastos com pessoal) nos seguintes termos

(ASSUNTO ADMINISTRATIVO – PLENO N. 1072447, Rel. Conselheiro Durval Ângelo):

Em face do histórico vivenciado neste Corte, faz-se então necessária a adoção de entendimento para fins de aplicação da norma consubstanciada pela Instrução Normativa 01/2018, qual seja o de: (i) na composição dos gastos totais com pessoal a que se refere o art. 20 da LRF sejam considerados todos os gastos com inativos e pensionistas, independente da fonte de custeio de tais gastos ou despesas, prevalecendo-se assim o entendimento da já referida IN 01/2018; (ii) os gastos com inativos e pensionistas representativos do déficit atuarial e/ou financeiro do sistema de previdência social dos entes jurisdicionados desta Corte, executados no âmbito de Fundo específico de natureza previdenciária, comporão o rol das deduções previstas pela alínea “c”, inciso VI, alínea “c”, inciso VI, §1º do art. 19 da LRF.

III – CONCLUSÃO

Isto posto, considerando o erro material havido na sessão de 14/08/19, proponho, de ofício, a reforma da decisão, alterando o índice do TJMG, relativo ao 1º quadrimestre de 2019, de 5,75% para 5,34%, reconhecendo a nulidade do ofício enviado ao TJMG, por meio do qual foi comunicado a extrapolação do limite prudencial.

Nesta oportunidade, informo que estão sendo realizados os cálculos dos demais poderes, considerando a metodologia acima exposta, e, assim, disponibilizarei oportunamente minha conclusão aos demais pares deste colegiado.

Entendo, finalmente, pela preservação pelo Poder Executivo, dos critérios orçamentários relacionados à evidenciação do déficit financeiro/atuarial, notadamente pela manutenção de Código de Fonte de Recurso exclusiva a tal finalidade, qual seja a Fonte de Recursos 58.

E ainda, considerando o entendimento que visa à padronização e conclusão de entendimento desta Corte, conforme acima proposto, seja, portanto, considerada correta a publicação oficial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, relativa ao 1º Quadrimestre de 2019, cujo resultado foi de 5,23% para a relação estabelecida.

83. Em razão disso, **o Governador pressionado pela ameaça de paralisação, enviou projeto de lei concedendo aumento para os servidores da segurança pública que, por si só, traria impacto de 9 bilhões ao Estado e seria suficiente para ultrapassar os limites da LRF. O envio do projeto, baseou-se na interpretação criativa do TCMG.** É o que se extrai da mensagem 59 do Governador à ALMG (doc. 3.6 anexo), *senão vejamos:*

Com meus cordiais cumprimentos, encaminho a Vossa Excelência, para apreciação e deliberação dessa egrégia Assembleia, e para conhecimento do Povo de Minas Gerais, aditamento à Mensagem no 46, de 30 de setembro do corrente ano. Na referida mensagem encaminhei a essa Assembleia projeto de lei que recebeu o nº 1.167, de 2019, com o objetivo de estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2020. Nesse contexto, solicito a Vossa Excelência que, ao projeto originário, sejam procedidas as alterações constantes no Anexo a esta mensagem, na forma de Substitutivo.

A alteração tem por finalidade atender deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG. Nos autos de Assunto Administrativo – Pleno nº 1072447, de 11 de setembro de 2019, o TCEMG determinou que as despesas representativas do déficit previdenciário atuarial ou financeiro, custeados pela Fonte 58, por meio de fundos específicos, deverão continuar a figurar no rol das deduções a que se refere a alínea “c” do inciso VI do § 1º do art. 19 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (Ofício TCEMG nº 18.158, de 15 de outubro de 2019).

Acrescente-se, ainda, a inclusão de pessoal inativo e pensionista nos aportes com manutenção e desenvolvimento do ensino encontra-se também embasada no Parecer da Advocacia-Geral do Estado nº 16.147, de 2019.

84. O que não se poderia prever é que o maior problema estava por vir: ao votar o projeto de lei, a ALMG estendeu o aumento a todos os servidores do estado. Caso o aumento seja, de fato aprovado (seja pela ausência de veto, seja pela derrubada do veto), a multicitada *interpretação ou contabilidade criativa* inviabilizará a gestão financeira do Estado e seu equilíbrio fiscal.

A motivação mostra-se irresponsável. O Partido Novo não possui capacidade nem legitimidade para avaliar os diversos governos investidos no último pleito eleitoral. Por via indireta, o que o Partido Novo maneja com a presente ADC é vetar reajuste salarial aprovado pela ALMG para os servidores do Estado de Minas Gerais.

O curioso é que o PL 1.451/20 de Minas Gerais é de autoria do próprio Governador, o Sr. Romeu Zema Neto². Zema é o único Governador do Estado que o Partido Novo conseguiu eleger. A ADC nº 69 é movida pelo Partido Novo e terá como consequência obstar o PL proposto pelo Governador do Partido Novo. Avizinha-se uma espécie de *verine contra factum proprium* em nível partidário.

² Disponível em:

https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2020&n=1451&t=PL

De toda forma, há que se frisar que o objeto da presente ação atinge diretamente a organização administrativa e os servidores públicos lotados em Minas Gerais. Tanto é assim que, tão logo a ADC 69 foi ajuizada, diversos veículos da imprensa mineira passaram a noticiar não só a peculiar bipolaridade do partido requerente, mas sobretudo os efeitos que a decisão a ser proferida nestes autos poderá ocasionar no andamento da casa legislativa mineira.

Nesse sentido, confira-se reportagem publicada na rede mundial de computadores pelo portal BHAZ:

“Depois de pressionar o **governador Romeu Zema (Novo)** para vetar reajuste de policiais, a **direção nacional do partido** dele decidiu recorrer ao **Supremo Tribunal Federal**. O objetivo é o de impedir, indiretamente, a **reposição salarial de 41,7%, concedida por Zema aos policiais mineiros e aprovada pela Assembleia Legislativa**.

O pedido da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) é para que o Supremo obrigue os Estados a incluírem as **despesas com aposentados na folha de pessoal**. Dessa forma, os gastos com o funcionalismo extrapolariam os limites da **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, o que não daria margens a reajustes.³”

Na mesma linha a Rádio Itatiaia noticiou que:

“Contrário ao reajuste dos servidores da segurança pública em Minas, o NOVO, partido do governador Romeu Zema, ajuizou Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) no Supremo Tribunal Federal (STF) que pode barrar o reajuste dos servidores aprovado na Assembleia Legislativa (ALMG). Na ação, que tem como relator o ministro Alexandre de Moraes, a sigla quer incluir despesas com inativos e pensionistas no limite de gastos com pessoal. Se o argumento for aceito, Minas extrapola o limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.⁴”

Ainda no que diz respeito à relevância da questão posta em juízo, o próprio Partido Novo reconhece em sua peça exordial que tais questões orçamentárias têm causado impacto na prestação dos serviços públicos. Ademais, nota-se uma insatisfação generalizada dos agentes públicos, os quais convivem com o sucateamento da máquina pública e são indevidamente acusados de serem os responsáveis pela crise fiscal. Nesse sentido, confira-se o excerto da fl. 03 da inicial:

“a situação se tornou insustentável no último ano, em razão da pressão sofrida pelos agentes de segurança pública, sempre confiantes de que o Estado encontrará um caminho para ampliar o limite de gastos (ainda que isso custe *interpretar* texto expresso da LC 101/00).”

³ <https://bhaz.com.br/2020/02/28/novo-aciona-stf-romeu-zema/>

⁴ <http://www.itatiaia.com.br/noticia/acao-do-novo-no-stf-pode-barrar-reajuste-para>

A conceder-se o que foi pleiteado na presente ação, está-se diante de nítida consumação de retrocesso social, visto que as entidades federativas não terão condições para arcar com os compromissos assumidos.

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

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

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

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

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

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

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

aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

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

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

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

Na oportunidade, em seu voto, o Ministro Celso de Mello, tomando emprestado o magistério de J. J. Gomes Canotilho⁵ defendeu que **a vedação ao retrocesso é, na verdade, ampliação da segurança jurídica e da proteção da confiança.** Assim, nas palavras do autor, “o número essencial dos direitos sociais já realizados e efetivados através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, **sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples do núcleo essencial**”.

Respeitar os direitos já incorporados, além de assegurar a própria segurança jurídica, é manter a marcha em direção à concretização da justiça social,

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição. 2 ed. Coimbra: Almedina, 1998 p. 449

em conformidade com os novos paradigmas do direito constitucional e do princípio da vedação ao retrocesso. Estas são as bases para a análise da constitucionalidade, seja em controle difuso ou concentrado.

V- DO DESCABIMENTO DA ADC NO PRESENTE CASO

AUSÊNCIA DE DIVERGÊNCIA JUDICIAL – FUNÇÃO ADMINISTRATIVA EXERCIDA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO E JULGAMENTO DAS CONTAS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS – PETIÇÃO INEPTA

A presente ADC alicerça-se no fundamento de que os arts. 18 e 19 da LRF estariam sendo descumpridos pelos Tribunais de Contas. Assim, no julgamento de contas pelos Tribunais, os TCEs estariam promovendo uma espécie de “contabilidade criativa” ao excluir os gastos com inativos da despesa de pessoal. Tudo isso com o intuito de beneficiar os órgãos públicos para não atingirem os limites prudenciais das despesas de pessoal. É das razões expostas na inicial que se extrai:

“Na espécie, como já assinalado acima, verifica-se que decisões dos TCEs, amparadas por posicionamentos judiciais locais, sustentam a exclusão de IRRF e de despesas com inativos e pensionistas da despesa de pessoal, como se esse pagamento não existisse. Isso ocorre em diversos Estados como Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, dentre outros.”

Destarte, o Partido Novo deixou de observar que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas em sede de controle externo não possuem natureza judicial, e, portanto, não atendem ao requisito especial da divergência judicial, condição de procedibilidade da Ação Declaratória de Constitucionalidade.

O doutrinador Oswaldo Aranha Bandeira de Mello afirma que:

“O **Tribunal de Contas só possui função administrativa** de acompanhar a execução orçamentária e apreciar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. **Não teve o texto em causa o objetivo de investi-la no exercício de função judicante, quando se expressou que lhe caberia julgar as referidas contas.** Visou apenas lhe conferir a competência final na ordem administrativa sobre o assunto. Se tidas como bem prestadas, estaria encerrado o trabalho pertinente à sua apuração, com a quitação que mandaria passar a favor dos que as ofereceram. Ao contrário, se entendesse caracterizado alcance relativo a dinheiro ou bem público, no exercício dessa função, determinaria que pagassem o considerado devido, dentro do prazo

por ele fixado, e, não satisfeita a determinação, lhe caberia proceder contra eles na forma de direito.⁶

Nessa mesma linha, Carlos Ayres Britto assevera que:

“Os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. Esta é exclusiva do Poder Judiciário

e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da Lex Legun; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código político de 1988. Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo impulso externo ou non-ex-officio. Deles não participam advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá no âmbito do processo judiciário (art. 133 da CF). Inexiste a figura dos ‘litigantes’ a que se refere o inciso LV do art. 5º da Constituição. E o ‘devido processo legal’ que os informa somente ganha os contornos de um devido processo legal (ou seja, com as vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado, propriamente.⁷”

De igual forma já se posicionou este E. STF, *in verbis*:

“O objetivo da ação declaratória de constitucionalidade, portanto, é transferir ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a **decisão sobre a constitucionalidade de um dispositivo legal federal que esteja sendo duramente atacado pelos juízes e tribunais inferiores, por meio de controle difuso da constitucionalidade**, uma vez que, declarada a constitucionalidade da norma pela CORTE, haverá vinculação à decisão proferida (ADC nº 8 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 4/4/2003).”

Assim, a petição inicial apresentada pelo Partido Novo é inepta, uma vez que, a despeito da exigida controvérsia judicial, apresentou uma controvérsia administrativa para apreciação por este Pretório Excelso.

Não por acaso, o Partido Novo juntou nova petição no dia 04/03/2020 argumentando que haveria sim divergência jurisprudencial apta a ensejar o manejo da ADC. Na ocasião, colacionou decisões isoladas de Tribunais, as quais não demonstram haver, ainda neste momento, controvérsia judicial relevante apta a ensejar o controle concentrado de constitucionalidade.

⁶ (MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais de direito administrativo. Vol. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 171)

⁷ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: FIQUEIREDO, Carlos Maurício (Coord.), NÓBREGA, Marcos (Coord.). Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109, p. 104-105)

O mais curioso nas razões complementares tecidas pelo partido requerente é que a jurisprudência colacionada refere-se tão somente à situação do IRRF, não havendo uma mínima comprovação de que o enquadramento dos valores de pensionistas e aposentados fora da despesa de pessoal esteja sendo alvo de relevante controvérsia judicial. Além disso, impende destacar que a questão afeta ao IRRF já encontra-se sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade na ADI 3889.

Assim, a única controvérsia judicial minimamente demonstrada pelo Partido Novo diz respeito a um tema que já foi submetido a este Pretório Excelso, o que reforça a tese de inépcia da presente ADC.

Ademais, a comprovação da controvérsia exige prova de divergência judicial, e não somente de entendimentos doutrinários diversos, exigindo-se a “existência de inúmeras ações em andamento em juízos ou tribunais, em que a constitucionalidade da lei é impugnada” (Ministro CARLOS VELLOSO), pois, “não se trata de consulta à Suprema Corte, mas de ação com decisão materialmente jurisdicional, impõe-se, à instauração da demanda em exame, que se faça comprovada, desde logo, a existência de controvérsia em torno da validade ou não da lei ou ato normativo federal” (Ministro NERI DA SILVEIRA, ambos em votos proferidos na ADC nº 1-1/DF, Tribunal Pleno, j. 01/12/1993).

Assim, verifica-se que há uma indevida precipitação pela petionante da ADC 69. Na medida em que não comprova a existência de divergência judicial, acaba solapando tanto os trâmites afetos do controle externo dos Tribunais de Contas quanto a possibilidade dos juízos apreciarem, de maneira difusa, a matéria para que, só então, possa se afirmar acerca de divergência judicial quanto a aplicação dos arts. 18 e 19 da LRF.

VI- DA NECESSIDADE DE INFERIMENTO DO PEDIDO CAUTELAR

SEGURANÇA JURÍDICA – PROTEÇÃO À CONFIANÇA LEGÍTIMA – A LINDB E O SOPESAMENTO DOS EFEITOS PRÁTICOS DA DECISÃO – RISCO DE INVIABILIZAR O FUNCIONAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO EM DIVERSOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO

Mesmo que superado o argumento de inépcia da ADC 69, há que se destacar os riscos envolvidos também quanto aos pedidos. Cabe repisar o pedido cautelar formulado na presente ação:

“ii) o deferimento da medida cautelar ad referendum do plenário, aplicando-se por analogia o art. 21, V do RISTF, **visando à suspensão dos feitos em trâmite incluindo as decisões administrativas proferidas pelos órgãos do Poder Executivo e pelos Tribunais de**

Contas dos Estados que versam sobre a aplicação dos arts. 18, caput, 19, §§ 1º e 2º, da LC 101/00;

iii) caso assim não se entenda, o deferimento da medida cautelar nos termos do art. 21 da Lei nº 9.868/99, visando à suspensão dos feitos em trâmite que versam sobre a aplicação dos arts. 18, caput, 19, §§ 1º e 2º, da LC 101/00; "

Assim, o requerente pleiteia ao STF que determine a decisão de decisões administrativas ao redor de todo o país.

Tal medida inviabilizará não só a essencial atividade do controle externo, como trará imensa insegurança jurídica para os entes federativos, tendo em vista que a suspensão do entendimento até então dominante fará com que praticamente todas Administrações ultrapassem o limite das despesas com pessoal, passando a sofrer as sanções dos art. 22 e 23 da LRF. Imperará a ingovernabilidade e a insegurança jurídica.

Efetivamente, é de curial sabença que a **(a) ordem, (b) segurança jurídica, (c) estabilidade das relações constituídas e (d) justiça** são elementos inapartáveis e incidíveis que integram o conceito de Direito.

Nesse fluxo de idéias, colhe-se o monumental magistério do saudoso juspublicista **GERALDO ATALIBA**, *verbis*:

"Quem quer escrever um livro não escreve, pois a constituição pode mudar; o legislador diz 'por que eu vou fazer uma lei, se isto aqui vai mudar?' Os Tribunais dirão por que vamos esforçar-nos em fazer um bela jurisprudência, se isto aqui também vai mudar?' E assim nós solapamos exatamente o chão sobre o qual pisamos, porque tiramos o essencial, o básico, o elementar, o condicional de todo o resto que é a **SEGURANÇA JURÍDICA.**" (In *Revista de Direito Tributário*, volume 60, Malheiros, São Paulo, página 274)

Mais, ainda. Prossegue o mestre **GERALDO ATALIBA**, *verbis*:

" Senhores, como juristas, como estudiosos do Direito, temos um dever e uma contribuição a dar a este país. Temos uma lição a ensinar a todos; é da vocação do jurista em toda e qualquer hipótese. Nós juristas devemos dizer às pessoas, especialmente às pessoas que nos governam - parlamentares ou do Executivo - devemos dizer a toda a sociedade: Não façam isto, não fiquem pensando em mudar a Constituição e fugir dos problemas! Enfrentem os problemas, façamos essa Constituição a fugir dos problemas! Enfrentem os problemas, façamos essa Constituição ser antiga, ser velha, ser sólida, para que ela cumpra a promessa belíssima e generosa de nos dar a todos os benefícios a que o artigo 3º alude, mas sobretudo de nos dar condição de gozo disso tudo, que é a **segurança jurídica.**" (In *Revista de Direito Tributário*, volume 60, Malheiros, página 275).

Nessa senda de perspectiva, o SINDIFISCO/MG espera que a formação do convencimento dos ilustres Ministros no julgamento da presente ADC nº 69 deite raízes na abalizada ensinança pertinente e contextualizada de **CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO**, *verbis*:

"Finalmente, vale considerar que um dos interesses fundamentais do Direito é a estabilidade das relações constituídas. É a pacificação dos vínculos estabelecidos a fim de se preservar a ordem. Este objetivo importa mais no direito administrativo do que no direito privado. É que os atos administrativos têm repercussão mais ampla, alcançando inúmeros sujeitos, uns direta e outros indiretamente, como observou Seabra Fagundes. Interferem com a ordem e a estabilidade das relações sociais em escala muito maior"

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

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

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

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

A respeito, ensina **NÓBREGA J. FLÓSCOLO DA** em sua clássica obra "Introdução ao Direito, 6º ed. rev. Atual. São Paulo: Sugestões apud "Antônio Souza

Prudente in: Medida Provisória e Segurança Jurídica", Revista de Informação Legislativa, ano 35, 138, página 246 a 247, verbis:

"a segurança significa, de uma parte, a estabilidade, a permanência das relações sociais e, de outra, a certeza, a garantia de que essas relações serão em qualquer caso mantidas, respeitadas por todos. A vida social não seria possível se as normas que a disciplinam pudessem ser alteradas a cada momento, ou não fossem observadas, acatadas por todos; se assim fosse, ninguém teria garantias, todos estariam desamparados, inseguros, sem a confiança de poder viver em paz e tranqüilidade. A segurança é, assim, praticamente, a base da Justiça. Um regime social em que haja segurança, em que haja ordem, estabilidade nessa ordem e certeza de que será respeitada e mantida, será por isso só um regime justo. O fim do Direito é realizar esse regime, conseguir o máximo possível de segurança, eliminando o máximo possível de arbitrariedade, de anarquia, de incerteza e instabilidade".

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

"A Administração não pode ser volúvel, errática, em suas opiniões. La dona è móbile - canta a ópera; à Administração não se confere, porém o atributo da leviandade. A estabilidade da decisão administrativa é uma qualidade do agir administrativo, que os princípios da Administração Pública, mais acima referidos, impõem.⁸"

Nessa seara, impende destacar a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB, diploma que serve como vetor para a interpretação das normas do ordenamento jurídico pátrio. De acordo com a LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.**

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas**

Em paralelo, os arts. 22 e 24 da LINDB estabelecem que:

Art. 22. **Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as **exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as

⁸ In Processo Administrativo, Malheiros, São Paulo, 2001, p. 44-45

circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, **sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**

Conforme leciona Marcelo Schenk, “é preciso que o interprete desloque-se do egocentrismo legislativo e reconheça que a lei não é a fonte primária do Direito. Sua fonte primária são os fatos.” E o autor complementa que:

“Mitigar os efeitos da lei de acordo com a realidade, temperar a generalidade (abstração ínsita à atividade legislativa) com a especificidade (fatos concretos), colmatar lacunas, notadamente aquelas decorrentes da complexidade, todas essas tarefas são tarefas naturais do interprete contemporâneo, as quais veem-se agora prescritas na LINDB.⁹”

Assim, também sobre o prisma da segurança jurídica e dos vetores interpretativos consubstanciados na LINDB, verifica-se que o pleito intentado nesta ADC não merece prosperar, notadamente quanto ao pedido cautelar que somente contribuiria para reforçar o desequilíbrio fiscal já existente, agravaria a noção de ingovernabilidade e traria insegurança jurídica tanto para Administradores e agentes públicos quanto para Administrados.

VI- DO PEDIDO

EX POSITIS, o SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINDIFISCO/MG deduz a presente manifestação, esperando-se o que se segue:

a) se digne o ilustríssimo Ministro-Relator em deferir a admissão do **SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINDIFISCO/MG** para figurar na presente ADC 69, na condição de “**AMICUS CURIAE**”, **inclusive assegurando o direito e a prerrogativa de eventualmente realizar sustentação oral**, bem assim, se for o caso, **juntar oportunamente memoriais** e outros documentos na presente ADC;

b) ao final, em especial nos termos da narrativa supra, espera-se o não conhecimento da ADC por ausência de requisito indispensável de procedibilidade no que diz

⁹ DUQUE, Marcelo Schenk. Segurança jurídica na aplicação do direito público. Salvador: JusPodium, 2019. Pág. 90

respeito à ausência de demonstração de divergência judicial, com extinção do processo sem resolução do mérito;

c) sucessivamente, seja indeferida a medida cautelar pleiteada e, ao final, seja declarada interpretação conforme à Constituição para dispor que o posicionamento dos Tribunais de Contas em excluir as despesas de inativos dos gastos com pessoal encontra resguardo constitucional e não importa em violação aos arts. 18 e 19 da LRF.

d) pela eventualidade, caso seja julgada procedente a presente ADC, requer sejam aplicados efeitos *ex nunc* ao entendimento firmado, bem como seja determinada a modulação de efeitos de modo a oportunizar prazo hábil e razoável para as entidades governamentais se adaptarem sem sofrerem reprimendas ou sanções previstas na LRF.

Nestes Termos,
P. Deferimento.

De Belo Horizonte para Brasília, 05 de março de 2020.

HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO
OAB/MG 58.317

RODRIGO MENEZES CARVALHO
OAB/MG 72.326

JOÃO VICTOR DE SOUZA NEVES
OAB/MG 145.549

OTÁVIO AUGUSTO DAYRELL DE MOURA
OAB/MG 81.814

Impresso por: 087.182.916-94 ADC089
Em: 05/03/2020 12:37:51