

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DA ___ª VARA DA JUSTIÇA FEDERAL DE BELO HORIZONTE - SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS

“A lógica que mais interessa não é aquela que logo aparece, mas a que está por trás.”

Pedro Demo

“Saber Pensar não é só pensar. É também, e, sobretudo, saber intervir.” (...) “Saber pensar é reconhecer rapidamente as relevâncias do cenário/contexto e tirar conclusões úteis, ver longe para além das aparências, perceber a greta das coisas, inferir texto inteiro de simples palavra, porque, a bom entendedor, uma palavra basta.”

Pedro Demo

“A pior das atitudes é a indiferença, é dizer, “não posso fazer nada, estou me virando”. Quando assim se comportam, vocês estão perdendo um dos componentes indispensáveis: a capacidade de se indignar e o engajamento, que é consequência desta capacidade. “

“Eu desejo a todos, a cada um de vocês, que tenham seu motivo de indignação. Isto é precioso. Quando alguma coisa nos indigna, como fiquei indignado com o nazismo, nos transformamos em militantes; fortes e engajados, nos unimos à corrente história, e a grande corrente da história prossegue graças a cada um de nós. Essa corrente vai em direção de mais justiça, de mais liberdade, mas não da liberdade descontrolada da raposa no galinheiro. Esses direitos, cujo programa a Declaração Universal redigiu em 1948, são universais. Se você encontrar alguém que não é beneficiado por eles, compadeça-se, ajude-o a conquistá-los. “

Stéphane Hessel

RUI VIANA DA SILVA, brasileiro, casado, servidor público estadual, Matrícula PJPI- 11789-5, CPF/MF 705.078.056-15, Carteira de Identidade M-3009392 SSP/MG, Título Eleitoral nº 097233990248, Seção 0164, Zona 032, residente e domiciliado a Rua Henrique Cabral, nº 380, Apartamento 103, bairro São Luiz, Belo Horizonte/MG, CEP 31.270-760, endereço eletrônico: ruigoias@bol.com.br;

SANDRA MARGARETH SILVESTRINI DE SOUZA, brasileira, casada, servidora pública estadual, Matrícula PJPI- 6228-1, CPF/MF 858.013.726-87, Carteira de Identidade M-6589285 SSP/MG, Título Eleitoral nº 062813640213, Seção 0517, Zona 090, residente e domiciliada na Rua Albert Schwaitzer, nº 311, bairro Chácaras Califórnia, Contagem/MG, CEP 32.042-330, Belo Horizonte/MG, endereço eletrônico: sandrasilvestrini2020@gmail.com;

EDUARDO MENDONÇA COUTO, brasileiro, divorciado, servidor público estadual, Matrícula PJPI- 26236-0, CPF/MF 042718166-63, Carteira de Identidade 10.895.295 SSP/MG, Título Eleitoral nº 1293739402-05, Seção 0076, Zona 324, com domicílio profissional na Rua dos Guajajaras, 1984, Bairro Barro Preto, Belo Horizonte, Minas Gerais, CEP 30.180-109, endereço eletrônico: eduardo.buritis@gmail.com, por seus advogados e procuradores, infrafirmados, *ut* instrumento de mandato em anexo, vêm, respeitosamente, à presença de V.Exa., lastreado na inteligência do artigo 5º, Inciso LXXIII, da Constituição da República, firme no artigo 2º, parágrafo único, alínea "e" da Lei Federal nº 4.717

de 29.06.65 (Lei de Ação Popular), bem assim no conteúdo eficaz do artigo 1º, inciso II, da Constituição da República, c/c o artigo 2º, inciso II, da Constituição Estadual Mineira, firmes nos seus deveres de cidadãos de zelarem em especial pelos princípios constitucionais republicanos da **legalidade (juridicidade), moralidade administrativa e legitimidade dos atos do Poder Público**, insertos no *caput* do artigo 37 da Constituição da República c/c artigo 2, inciso II, e *caput* do artigo 13 da Constituição Estadual mineira, deduzirem a presente

AÇÃO POPULAR COM PEDIDO LIMINAR

em face do ato lesivo à moralidade administrativa, ao devido processo legislativo democrático, à legalidade, na dimensão do princípio da juridicidade e ilegitimidade praticado pelo **SECRETÁRIO ESPECIAL DA PREVIDÊNCIA E TRABALHO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 8º andar, Bairro Zona Cívica Administrativa, CEP 70059-900, endereço eletrônico: bruno.leal@previdencia.gov.br, autoridade vinculada à **UNIÃO**, Pessoa Jurídica de direito público interno, que deverá ser intimada para defender a legalidade do ato, na pessoa do Advogado-Geral da União, com endereço no Setor de Indústrias Gráficas - SIG, Quadra 6, lote 800, Brasília, Distrito Federal - CEP: 70.610-460, pela razões *facti et iuris* que passa a seguir noticiar.

1. DO DELINEAMENTO DO OBJETO E CABIMENTO DA AÇÃO

A espécie dos autos versa, em apertada síntese, acerca da flagrante afronta à autoridade eficaz dos princípios constitucionais caros e republicanos da moralidade administrativa, a juridicidade e legitimidade dos atos do Poder Público que representa a impropriedade da Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348, de 03.12.2019 (**ato normativo infralegal diverso de lei em sentido formal**), a qual estabeleceu medidas sancionatórias para os Estados da Federação que não adotarem medidas para aprovação de suas reformas da previdência até o dia 31.07.2020

Nessa senda de raciocínio, impõe-se registrar que os meios de comunicação noticiaram na última sexta-feira, dia 19.06.2020¹, que o Governador Romeu Zema Neto do Estado de Minas Gerais apresentou à Assembleia Legislativa de Minas Gerais Projeto de Reforma da Previdência dos servidores estaduais, arguindo-se a necessidade de sua aprovação até o dia 31.07.2020, para

¹ Confira-se: <https://www.otempo.com.br/politica/reforma-da-previdencia-em-minas-preve-contribuicao-de-13-a-19-pelo-servidor-1.2351130>

atendimento ao que determina a Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348, de 03.12.2019, de modo que o Estado não sofra as sanções ali estabelecidas.

Precipuamente, frise-se que **não se está aqui a discutir o conteúdo material da PEC e do PLC** que integram o Projeto de Reforma da Previdência apresentado pelo Governador Romeu Zema Neto, mas sim a denunciar o ato lesivo ao patrimônio público do servidor público **mineiro (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS)** e à moralidade administrativa, praticado pelo Secretário Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia que se irá desfiar ao longo da causa de pedir *infra*, e diante do qual se espera primorosa atuação jurisdicional.

Dispõe o inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição da República de 1988, "verbis":

*"LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, **A MORALIDADE ADMINISTRATIVA**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;*

Indispensável trazer a lume o magistério de **HELLY LOPES MEIRELLES**, "verbis":

*"O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a ação popular se destina a invalidar atos praticados com **ilegalidade de que resultar lesão ao patrimônio público**. Essa ilegalidade pode provir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade ou **COM AFRONTA À MORALIDADE ADMINISTRATIVA**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Vê-se, portanto, que o novo texto constitucional a expressão **patrimônio não se circunscreve apenas ao Erário, tendo sentido mais amplo, nele se compreendendo os direitos difusos da coletividade ou da sociedade**. (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991, Vol. 11 242/243)*

Deveras, no atual estágio do Estado Democrático de Direito, tem-se a plena compreensão de que a **MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA FACETA/DIMENSÃO DO DEVER DE BEM ADMINISTRAR** constituem hoje em dia pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública, *ex-vi* do artigo 37, "caput" da Constituição da República, cumulado com caput do artigo 13 e artigo 2º, inciso III, da Constituição do Estado de Minas Gerais, *verbis*

"Art. 37. A administração pública direta, 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:

"Art. 13. A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade **eficiência** e **razoabilidade**."

Outrossim, confira-se os seguinte dispositivos da Constituição Estadual de Minas Gerais, de inteira pertinência e aplicabilidade na hipótese vertente dos autos, *verbis*:

Artigo. 2º . São objetivos prioritários do Estado:

(...)

II – assegurar o exercício, **pelo cidadão**, dos mecanismo de **controle da legalidade e legitimidade dos atos do Poder Público** e da eficácia dos serviços públicos:

DA FISCALIZAÇÃO E DOS CONTROLES

"Art. 73. A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e **eficaz**.

§ 1º. Os atos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e de entidade da administração indireta se sujeitarão a:

I – controle internos, exercidos, de forma integrada, pelo próprio Poder e a entidade envolvida;

II – controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas; e

III – **controle direto, pelo cidadão** e associação representatividade da comunidade, mediante amplo e irrestrito exercício do direito e representação perante órgão de qualquer Poder e entidade da administração indireta.

(...)

Parágrafo 2º - É direito da sociedade manter-se correta e oportunamente informada de ato, fato ou omissão, imputáveis a órgão, agente político, servidor público ou empregado público e de que tenham resultado ou possam resultar:

I - ofensa à **moralidade administrativa, ao patrimônio público e aos demais interesses legítimos, coletivos ou difusos**".

(..)

Bem se vê pelos dispositivos supracitados que houve abrangência da ação popular para incluir a defesa da moralidade administrativa.

Na hipótese vertente, a inteligência da presente ação popular é, à luz da dicção do artigo 2º, parágrafo único, alínea "a" e "b" da Lei n.º 4.717, de 29

de junho de 1965 (**LEI QUE DISCIPLINA A AÇÃO POPULAR**), reprimir a imoralidade administrativa praticada pelo Secretário Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia que extrapolou seu poder regulamentador ao impor medida sancionatória aos Estados da Federação para aprovar as Reformas da Previdência até o dia 31.07.2020.

Estatui o artigo 2º, parágrafo único, alínea "a" e "b", da Lei n.º 4.717, de 29.06.1965, que disciplina a Ação Popular, "verbis":

"Art. 2º. São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) **INCOMPETÊNCIA;***
- b) **VÍCIO DE FORMA;***
- c) ilegalidade do objeto;*
- d) inexistência dos motivos;*
- e) desvio de finalidade;*

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) **a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;***
- b) **o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;***

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
(...)

A conduta do Secretário Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia tipifica claríssimo vício de competência e de forma, com ofensa ao princípio da moralidade administrativa, **RESULTANDO EM INSIDIOSA ILEGALIDADE.**

Aliás, dessa modalidade de ilegalidade, ensina Caio Tácito, que "a ilegalidade mais grave é a que se oculta sob a aparência de legitimidade. A violação maliciosa encobre os abusos de direito com a capa de virtual pureza" (conf. Direito Administrativo, São Paulo, Saraiva, 1975, página 6).

No ponto, de relevância ímpar é o magistério de **HELLY LOPES MEIRELES**, "verbis":

*"O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a ação popular se destina a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público. **Essa ilegalidade pode provir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade ou afronta à moralidade administrativa.**" (in: Estudos e Pareceres de Direito Público, Editora Revista dos Tribunais, 1991, São Paulo, Volume 11, página 242)*

A **ilegalidade/ ilegitimidade** do comportamento do Secretário Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia a invalidar é a elevada e acintosa infração à autoridade eficaz de sensíveis e intocáveis princípios e regras específicas que compõe o ordenamento jurídico brasileiro, bem como a demonstração pormenorizada da presença do requisito da **lesividade ao patrimônio público na medida que viola a moralidade administrativa na dimensão/faceta da inobservância de adoção de boas regras de administrar**, aspecto de moralidade este afinado com magistério abalizado de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, registrado página 110 da clássica obra *Direito Administrativo*- 29 ° edição, São Paulo, Forense, 2016, atraindo a incidência do o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República.

A esta altura, ganha relevo a hegemonia do **princípio da juridicidade**, com a submissão ao Direito e não simplesmente ao legalismo estéril, como pontifica **JUAREZ FREITAS**: *"Assim, a subordinação da Administração Pública não é apenas à lei. Deve haver respeito à legalidade sim, mas encartada no plexo de características e ponderações que a qualifiquem como sistematicamente justificável. Não quer dizer que se possa alternativamente obedecer à lei ou ao Direito. Não. **A legalidade devidamente requer uma observância cumulativa dos princípios em sintonia com a teleologia constitucional.** A justificação apresenta-se menos como submissão do que como respeito fundado e racional. Não é servidão ou vassalagem, mas acatamento pleno e concomitante à lei ao Direito".* (in: *O Controle dos atos administrativos e os princípios constitucionais*, São Paulo, Malheiros, 2004, p. 43/44).

Em doutrina atualizada, colhe-se a ensinância de **RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA**, "verbis":

(...)

"A **ilegalidade**, no caso, **deve ser considerada em seu sentido amplo (JURIDICIDADE) PARA ABRANGER TODA E QUALQUER VIOLAÇÃO AO ORDENAMENTO JURÍDICO (REGRAS E PRINCÍPIOS)** ("Curso de Direito Administrativo - 12 ° edição, São Paulo: Editora Método, Gen, Rio de Janeiro, 2016, 816)

Nesse fluxo, relevantíssimo o magistério de **HELLY LOPES MEIRELES**, "verbis":

"O segundo requisito da ação popular é a **ilegalidade** ou **ilegitimidade** do ato a invalidar, isto é, que **o ato seja contrário ao Direito , por infringir as normas específicas que regem sua prática OU POR SE DESVIAR DOS PRINCÍPIOS GERAIS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**" (in: *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*, 3º, São Paulo: Malheiros, 212, página 173)

Efetivamente, no atual estágio do conceito de Estado de Direito, não se pode negar a positivação do princípio da subordinação da Administração Pública Brasileira ao Direito e não somente a lei *stricto sensu*. Cuida-se de normas modernas do legislador, com a índole de desmistificação da legalidade estrita e dogmática, com a consagração do **PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE**, é dizer, os atos da Administração Pública devem estar conforme o sistema jurídico adotado, com suas normas e com os princípios explícitos e implícitos que informam o conteúdo material da noção do conceito de Estado Democrático de Direito, princípios baseados em valores que a sociedade política deseja preservar.

E clássica e secular advertência de FRITZ WERNER: “O *Direito Administrativo é Direito Constitucional concretizado*”.

O ex-ilustre Advogado-Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão, em notável passagem, assim se expressou : “(...) O Estado, hoje, deixou de ser o Estado da Legalidade (vinculado à lei, no sentido estrito), para ser o **ESTADO DA JURIDICIDADE, O ESTADO CUJOS ATOS (DE TODOS OS PODERES) DEVEM ESTAR CONFORME O SISTEMA JURÍDICO ADOTADO, COM, SUAS NORMAS E COM OS PRINCÍPIOS QUE AS INSPIRAM, PRINCÍPIOS BASEADOS EM VALORES QUE A SOCIEDADE POLÍTICA DESEJA PRESERVAR**(...) (in : Parecer GQ 111, da lavra do ilustre Advogado-Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão, a RDA, volume 206, páginas 276)

Deveras, são princípios constitucionais norteadores da Administração Pública e de seus respectivos gestores a legalidade, a legitimidade e a moralidade administrativa, encartados no *caput* artigo 37 da Constituição da República, c/c artigo 2º, inciso II, *caput* do artigo 13 da Constituição Estadual Mineira.

Nesse diapasão, partindo-se do pressuposto de que o **Regime Próprio de Previdência Social deve ser concebido como patrimônio público** pertencente ao servidor público estadual mineiro, não coaduna com a proteção que a coletividade espera desse bem, a aprovação de sua reforma no exíguo prazo pretendido (até dia 31.07.2020), já que ao impossibilitar a adequada deliberação parlamentar, transforma o Poder Legislativo em mero homologador de proposta normativa do Executivo.

O que não se pode tolerar, eis **gritante ato lesivo à separação dos poderes, cláusula pétrea da nossa Carta Magna**.

Sobressai desse enredo, pois, evidente ofensa à moralidade administrativa, visto que não se concebe como moral proposta que visa frustrar

o conceito de democracia deliberativa e violar o equilibrado, razoável e justo processo legislativo constitucional, porquanto inviável o debate desse tema sensível e complexo em plena pandemia do coronavírus (Covid-19) e no curto prazo aventado.

Por oportuno, registra-se que o jornal Estado de Minas noticiou ontem, dia 22/06/2020², que o sistema de saúde em Minas pode entrar em colapso já nesta quinta-feira, o que comprova a inviabilidade do debate da reforma da previdência em situação extremamente crítica que se encontra o Estado de Minas com a aceleração da curva da COVID-19, bem como no exíguo prazo estipulado na Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348, de 03.12.2019.

Logo, na espécie presente, a situação fática reclama a aplicação da **incidência do artigo 2º, parágrafo único, alínea "a" e "b" da Lei Federal n.º 4.717 de 29.06.65 (Lei de Ação Popular), autorizando-se o manejo da presente Ação Popular nos termos do artigo 5º, Inciso LXXIII, da Constituição da República, ato lesivo** que está em relação de incompatibilidade com conteúdo eficaz dos princípios constitucionais da **(a) moralidade administrativa e (b) legalidade, na dimensão do princípio da juridicidade, (c) legitimidade dos atos do Poder Público** insertos no *caput* do artigo 37, da Constituição da República, c/c artigo 2º, inciso II, e *caput* do artigo 13 da Constituição Estadual Mineira.

DA RECENTÍSSIMA DECISÃO EM HIPÓTESES SEMELHANTE À DEBATIDA NOS AUTOS – SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA PORTARIA N° 1.348/2019 E NÃO APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 9.717/98 (ART. 7º) AO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

Vale a pena trazer à baila a recentíssima sentença de mérito do Ilustre Juiz Federal Waldemar Cláudio de Carvalho da 14ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que determinou suspensão dos efeitos da portaria n.º 1.348/2019 e não aplicação das sanções previstas na lei 9.717/98 (art. 7º) ao município de São Bernardo do Campo, senão vejamos (anexa):

(...)

II – Fundamentação:

Preliminarmente, registro que a via eleita é adequada, porquanto pretende a parte impetrante que não lhe seja negada a expedição de CRP e/ou a ela aplicada sanções, tudo em razão do descumprimento da Portaria n. 1.348/19. A questão é, pois, jurídica, não necessitando de dilação probatória.

² Confira-se:

https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/22/interna_gerais,1158892/sistema-de-saude-em-minas-pode-entrar-em-colapso-ja-nesta-quinta-feira.shtml

Passo ao exame da matéria de fundo.

Na espécie, verifico assistir razão à parte impetrante.

Iso porque o RPPS do Município deve ser instituído e disciplinado por lei do respectivo ente federativo, em razão de sua autonomia, não estando a Portaria n. 1.348, de 03/12/2019, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em consonância com o novel sistema de previdência advindo por meio da Emenda Constitucional n. 103/2019, conforme será adiante explanado.

De início, é importante ressaltar que a presente demanda não tem o escopo de analisar a constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, conhecida como Reforma da Previdência. Portanto, a presente querela versa sobre a existência de vícios na Portaria n. 1.348, de 3 de dezembro de 2019, que estabeleceu regras para que os Estados, Distrito Federal e Municípios comprovassem a adequação de seus regimes próprios de previdência social aos parâmetros da supracitada Emenda.

Com efeito, é cediço que a Emenda Constitucional n. 103/2019, entre outros reflexos, trouxe importantes alterações sobre as contribuições dos servidores dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O novo sistema constitucional previdenciário do servidor difere substancialmente daquele anteriormente estabelecido na Carta Magna de 1988 e advindo pelas Emendas n. 20/98, n. 41/2003 e 47/2005, que estabeleciam regras uniformes para o RPPS de todos os entes da Federação.

Vejamos atentamente alguns dos dispositivos da EC em comento, verbis:

EMENDA CONSTITUCIONA N. 103/2019

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

Art. 149 [...]

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.

§ 1º-A. Quando houver deficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.

§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida no §1º-A para equacionar o deficit atuarial, é facultada a instituição de cobrança extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.

§1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.

(...)

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

(...)

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui deficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

(...)

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei n. 10.887[1], de 18 de junho de 2004, esta será de 14% (quatorze por cento).

(...)

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I – no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

III – nos demais casos, na data de sua publicação.

Parágrafo único. A lei de que trata o inciso II do caput não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação.

Em linhas gerais, é possível depreender da leitura sistemática dos artigos 11, caput, c/c o art. 36, e art. 9º, § 4º, todos da EC n. 103/2019, a regra (que comporta exceções) de adequação da alíquota de contribuição dos segurados dos Estados, Distrito Federal e Municípios à alíquota de contribuição a que

os servidores da União encontram-se submetidos. A exceção à regra reside na situação de ausência de déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota, contudo, não poderá ser inferior às aplicáveis ao RGPS (art. 9º, § 4º, da EC 103/2019).

Nessa esteira, considerando as alíquotas do RPPS da União (art. 11 da EC n. 103/2019), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm as seguintes alternativas para cumprimento do art. 9º, § 4º, da EC em comento:

- i) caso a alíquota seja uniforme e o RPPS possua déficit atuarial, deverá majorá-la, por meio de lei, para, no mínimo, 14%;
- ii) caso referende, por meio de lei, a alteração promovida pelo art. 149 da Constituição, na forma prevista no art. 36, inciso II, da Emenda, poderá implementar alíquotas progressivas, tendo por parâmetro mínimo as da União se o RPPS for deficitário ou as do RGPS se não for.

De qualquer forma, é importante observar que a aplicação aos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios das mesmas regras de benefícios dos servidores federais previstas na EC n. 103 de 2019 exige a edição de normas pelos respectivos entes federativos. A edição dessas normas é fundamental para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, notadamente em respeito à isonomia de tratamento entre os segurados.

Indubitavelmente, o art. 11 da EC n. 103/2019, que estipula a alíquota mínima de 14% da contribuição previdenciária, ao fazer menção aos dispositivos da Lei n. 10.887/2004, notadamente seu art. 5º [Art. 5º Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 40 da Constituição Federal e nos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.], configura norma de aplicabilidade imediata apenas para a União. Aliás, entender de forma contrária seria cancelar o desrespeito à autonomia dos demais entes, em total afronta ao pacto federativo!

Isso porque, como bem disse a Desembargadora Ângela Catão (fls. 42/4), nos autos do agravo de instrumento interposto pela parte impetrante (n. 1007081-17.2020.4.01.000), "a alteração da alíquota da contribuição previdenciária é matéria que demanda discussão mais ampla, inclusive por meio de estudos que demonstrem o real déficit atual (...)".

Sendo assim, a Portaria n. 1.348, de 03/12/2019, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, que determina que os Estados e Municípios comprovem a vigência da adequação do valor das contribuições ordinárias às disposições da Constituição Federal até o dia 31 de julho de 2020, mormente com o comando da alíquota mínima de 14%, no caso de não ser adotado o regime das alíquotas progressivas, padece de vício insanável, porquanto trata de matéria reservada à lei [dos respectivos entes]federados.

Na oportunidade, didaticamente, destaco os seguintes excertos da Portaria em comento:
PORTARIA N. 1.348, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2019

Art. 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo até 31 de julho de 2020 para adoção das seguintes medidas, em cumprimento das normas constantes da Lei nº 9.717, de 1998, e da Emenda Constitucional nº 103, de 2019:

(...)

Art. 2º Na definição das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para cumprimento da adequação a que se refere a alínea "a" do inciso I do art. 1º, deverão ser observados os seguintes parâmetros:

I - Para o RPPS em relação ao qual seja demonstrada a inexistência de déficit atuarial a ser equacionado, a alíquota de contribuição dos segurados e pensionistas não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis aos segurados do Regime Geral de Previdência Social;

II - Para o RPPS com déficit atuarial:

a) caso não sejam adotadas alíquotas progressivas, a alíquota mínima uniforme dos segurados ativos, aposentados e pensionistas será de 14% (quatorze por cento), na forma prevista no caput do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019;

Portanto, a majoração automática da alíquota para 14% contraria o disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional n. 103/2019, pois retira do ente federativo a possibilidade de estabelecer alíquota inferior àquela adotada pela União, na hipótese de seu respectivo regime próprio de previdência social não possuir déficit atuarial a ser equacionado.

Logo, não faz sentido a afirmação do Ministério Público Federal de que o prazo disposto na Portaria “não é irrazoável” (fl. 72), pois é evidente que o ato normativo ora combatido inova ao criar obrigação não disciplinada por lei e/ou na Emenda Constitucional n. 103/2019.

Outro ponto digno de nota é a interpretação e alcance dos incisos do art. 36 da EC n. 103/2019, que prescreve norma complementar, contendo cláusulas de revogação e de vigência das normas constitucionais.

Em regra, para os RPPS dos entes federativos, todos os dispositivos da reforma, não expressamente ressalvados pelo indigitado art. 36, vigoram desde a data da publicação (inciso III). Quanto ao art. 11, a EC n. 103/2019 entra em vigor no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação (inciso I). Contudo, já vimos que o indigitado artigo 11 somente é de aplicação imediata para a União, ou seja, também é necessária a edição de lei do ente federativo para a fixação da alíquota de 14%. Assim, o artigo 11, lido e aplicado de forma isolada, não atende à garantia de autonomia política do ente municipal assegurada pela Constituição de 1988.

Quanto às alíquotas progressivas, nos termos do inciso II do art. 36 da EC n. 103/2019, existe um período de vacância, no qual claramente se depreende que o início da produção de efeitos jurídicos dar-se-á somente com a publicação de lei do ente [municipal, no caso] que promova o seu referendo integral.

Sem o referendo mediante lei do ente federativo, de que trata o inciso II do art. 36 da Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão instituir alíquotas de contribuição para o custeio do RPPS de forma progressiva, nem fazer incidir a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos e pensões que superem o salário mínimo, se houver deficit atuarial.

Razão disso, a Portaria combatida, de forma totalmente indefensável, acabou por determinar que o ente federativo cumpra seu poder-dever de legislar, em tempo por ela mesma previsto, sendo, pois, uma medida invasiva e evidentemente contrária à autonomia do ente municipal ora impetrante.

Acrescento, ainda, que a lei estadual, distrital ou municipal, quando tratar do referendo previsto no inciso II do art. 36 da Emenda, terá efeitos prospectivos, ou seja, a partir de sua publicação, por força do que dispõe o parágrafo único desse artigo, que veda a produção de efeitos retroativos.

De mais a mais, até o presente momento, o Supremo Tribunal Federal segue a trilha de que uma Portaria de Ministério do Governo Federal não pode criar obrigações para o RPPS de um ente da Federação, mormente quando essas obrigações não estão previstas na Constituição e/ou em lei por ela autorizada. Aliás, segundo o STF, quanto ao presente tema, sequer lei federal pode estabelecer critérios que não sejam de caráter geral. Verbis:

Ementa: AGRAVO INTERNO EM AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. EMISSÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 204/2008 E 403/2008. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEER NORMAS GERAIS. ART. 24, XII, DA CF/88. ARTIGOS 7º, I A III, E 9º DA LEI FEDERAL 9.717/1998. EXTRAVASAMENTO DO CAMPO ALUSIVO A NORMAS GERAIS. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(ACO 2634 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 06/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 15-05-2019 PUBLIC 16-05-2019 – destacou-se)

A ser assim, a Portaria n. 1.348, de 03 de dezembro de 2019, extrapolou de seu objetivo de “dispor sobre parâmetros e prazos para atendimento das disposições do art. 9º da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019”. Aliás, como já dito, versou sobre temas que estão reservados à lei específica do ente da federação.

Por fim, contudo, reputo desnecessário o Judiciário determinar que “somente após a conclusão de estudos técnicos atuariais internos, possa o Poder Executivo enviar projeto de lei ao Poder Legislativo do Município para fixar a alíquota da contribuição previdenciária necessária para que seu sistema alcance o equilíbrio financeiro e atuarial”, tal como vindicado pela impetrante à fl. 28 (inicial). É que os

estudos técnicos atuárias, com o consequente envio de projeto de lei no âmbito legislativo municipal, configuram atribuições já determinadas pelo Constituinte Reformador (Emenda Constitucional n. 103/2019, art. 36, inciso II).

Por óbvio, registro que é dever do ente federativo preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo responsável, portanto, pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Todavia, não compete à União, mediante Portaria, imiscuir-se na autonomia de outro ente federativo, estabelecendo prazos e aplicando sanções lastreadas em regras que extrapolam seu âmbito de competência.

[1] Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. [Art. 5º Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 40 da Constituição Federal e nos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.]

III – Dispositivo:

Ante o exposto, concedo a segurança vindicada para:

- i) suspender os efeitos da Portaria n. 1.348/2019 para a parte impetrante, em razão dos vícios delineados na fundamentação deste julgado;
- ii) determinar que a autoridade impetrada não aplique à impetrante as sanções previstas na Lei n. 9.717/98 (art. 7º) em razão da citada Portaria;
- iii) determinar que a autoridade impetrada não negue à impetrante, em razão da mencionada Portaria, a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

Sem custas. Sem honorários advocatícios, conforme art. 25 da Lei n. 12.016/2009.

Intimem-se. Oportunamente, ao TRF1 em razão da remessa necessária.

Brasília-DF, 1º de junho de 2020.

WALDEMAR CLÁUDIO DE CARVALHO

Juiz Federal da 14ª VARA DA SJDF

Cuida-se de sentença que serve de paradigma para a análise da presente questão, uma vez que se encaixam perfeitamente à matéria debatida nos autos, onde se reconhece que não compete à União, mediante Portaria, imiscuir-se na autonomia de outro ente federativo, estabelecendo prazos e aplicando sanções lastreadas em regras que extrapolam seu âmbito de competência.

2. DA LEGITIMIDADE ATIVA DOS AUTORES

INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 1º, DA LEI FEDERAL Nº 4.717/65 - CIDADÃOS DA REPÚBLICA NOS GOZOS DE SEUS DIREITOS CÍVICOS E POLÍTICOS

É de noção cediça que o beneficiário direto e imediato desta ação não são os autores. É o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. Os cidadãos promovem em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica constitucional, que lhe é outorgada pelo artigo 5º, LXXIII da Carta Política de 1988.

Esclarece o §3º, do artigo 1º, da Lei nº 4.717/65 que “A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou documento que a ele corresponda”.

A inclusa documentação noticia que os autores são a um só tempo cidadãos brasileiros e servidores públicos estaduais de Minas Geais no pleno gozo de seus direitos cívicos e políticos, em consonância com o artigo 1º, da Lei Federal nº 4.717/65, eis que anexam à petição inicial os respectivos títulos de eleitores e documentos de identificações funcionais, razão pela qual possuem legitimidade ativa para proporem a presente ação popular.

Destarte, como cidadãos da República Federativa do Brasil titulares do direito público subjetivo de natureza constitucional, os autores ajuízam a presente ação, lastreado na inteligência do artigo 5º, Inciso LXXIII, da Constituição da República, firme no artigo 2º, parágrafo único, alíneas “a” e “b” da Lei Federal nº 4.717 de 29.06.65 (Lei de Ação Popular), bem assim no conteúdo eficaz do 1º, inciso II, da Constituição da República, c/c artigo 2º, inciso II, da Constituição Estadual Mineira, em atenção aos seus deveres de cidadãos de zelarem em especial pelos princípios constitucionais republicanos **moralidade administrativa e da legalidade, na dimensão do princípio da juridicidade**, insertos no *caput* do artigo 37 da Constituição da República e no *caput* do artigo 13 da Constituição Estadual Mineira.

Os parâmetros da noção de *discutibilidade* e do *pensamento crítico* informam e presidem as condutas dos autores, com uma agenda permanente de fomentar um ambiente de postura crítica, de saber pensar, que dê sua contribuição para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

3. DA LEGITIMIDADE PASSIVA

INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 6º, DA LEI FEDERAL Nº 4.717/65

É de hialina clareza o contido no artigo 6º da Lei Federal nº 4.717/65 (Lei de Ação Popular), acerca da legitimidade passiva *ad causam, verbis*:

“Art. 6º A ação popular será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houveram autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiveram dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo”

Por oportuno, calha à fiveleta a lição de Marcelo Novelino, *verbis*:

“Em regra exige a presença no pólo passivo, da pessoa jurídica de direito público a que pertence à autoridade que deflagrou o ato impugnado ou em cujo nome este foi praticado.” (Manual de Direito Constitucional/Marcelo Novelino - 8º ed. Método, 2013, p. 609).

Na espécie dos autos, ver-se-á ao longo da narrativa desta peça, que a autoridade pública responsável pelo ato lesivo à moralidade administrativa, legalidade (juridicidade) e dos atos do Poder Público é, precipuamente, o **Secretário Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia**, que no exercício de sua competência, extrapolou seu poder regulamentador ao impor medidas sancionatórias aos Estados da Federação para aprovarem as Reformas da Previdência até o dia 31.07.2020.

Ademais, há que compor o polo passivo desta ação, a **UNIÃO FEDERAL**, Pessoa Jurídica de Direito Público Interno na qual a autoridade coatora é vinculada.

3.1 DO LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, DO GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, DIGNÍSSIMO SR. ROMEU ZEMA NETO, DO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS – DIGNÍSSIMO DEPUTADO ESTADUAL AGOSTINHO PATRUS E DA MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Tendo em vista que os autores são a um só tempo cidadãos e servidores públicos estaduais que objetivam o reconhecimento da inaplicabilidade ao Estado de Minas Gerais das medidas sancionatórias decorrentes do descumprimento do prazo estabelecido pela Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348/2019 (**ato infralegal diverso de lei em sentido formal**), faz-se necessário que o Estado de Minas Gerais, sua autoridade máxima, a Mesa da Assembleia Legislativa e sua respectiva autoridade máxima integrem a lide, nos moldes do art. 113. I do CPC.

Nesse passo, necessário a intimação das pessoas públicas e entidades supracitadas para caso queiram possam integral a lide, seja na condição de litisconsórcio nos moldes do art. 113. I do CPC, seja para atuar no feito, nos termos do artigo 6º, § 3º, Lei Federal nº 4.717 de 29.06.65 (Lei de Ação Popular).

4. DO CONTEXTO AÇODADO E ATABALHOADO DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA LEVADO À CABO PELO ESTADO DE MINAS GERAIS

INVIABILIDADE DE DISCUSSÃO E DEBATE – FINALIDADE DA NORMA CONSTITUCIONAL NÃO ATINGIDA

A Emenda Constitucional n.º 103 de 12.11.2019 implementou profunda reforma no sistema previdenciário nacional, na qual, entre outros regramentos, restou vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, e consignado que lei complementar federal irá estabelecer normas gerais de organização, funcionamento e gestão responsável para os RGPS existentes – inteligência do §22, do art. 40, da CF/88.

No entanto, até a edição da referida lei complementar, a EC n.º 103/19 estabeleceu que os estados e municípios que possuem regimes próprios de previdência social devem observar em seu funcionamento as inúmeras regras dispostas em seu artigo 9º.

Nessa resumida linha de intelecção, no que interessa na hipótese, foi editada em 03.12.2019 a Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348, de 03.12.2019 (**ATO INFRALEGAL DIVERSO DE LEI EM SENTIDO FORMAL**), estabelecendo que os estados e os municípios devem ultimar **até 31.07.2020** alterações legislativas que adéque o sistema previdenciário de seus servidores ao disposto no *caput* e parágrafos do art. 9º da EC n.º 103/2019, sob pena de obstar a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, documento exigido para que os entes possam **(i)** receber transferências voluntárias de recursos da União; **(ii)** celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União e instituições financeiras federais; e **(iii)** receber a compensação financeira devida pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS (Lei n.º 9.796/99)³

Destarte, sobressai que a citada **Portaria ME n.º 1.348/2019 (ato infralegal diverso de lei em sentido formal) padece de ilegalidade**, pois além de **extrapolar seu poder regulamentador**, inflige aos estados e municípios sanção que extravasa a competência legislativa da União para edição de normas gerais sobre previdência social, tangenciando a autonomia federativa prevista na Carta Federal e impondo limitação à atuação do ente federado na organização de sua agenda legislativa.

Logo, a imediata sustação dos efeitos sancionatórios impostos pela Portaria ME n.º 1.348/2019 (**ato infralegal diverso de lei em sentido formal**), é medida que se reivindica.

³ Confira-se a Portaria do Ministério de Estado da Previdência n.º 204, de 10.07.2008.

Nesse sentido, inclusive, é que o Supremo Tribunal Federal têm há muito⁴ se manifestado e, diante da relevância política da questão, reconheceu a repercussão geral da matéria no Tema repetitivo n.º 968 (ainda pendente de julgamento), a fim de emitir decisão plenária com definitividade e aptidão de vincular a Administração Pública de todos os entes federados, em prol do princípio da segurança política.

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. EXPEDIÇÃO DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA (CRP). LEI Nº 9.717/1998. EXTRAVASAMENTO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO RELATIVA ÀS NORMAS GERAIS SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que, ao editar a Lei nº 9.717/1998 e o Decreto nº 3.788/2001, a União extravasou a competência legislativa para a edição de normas gerais sobre previdência social. 2. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada. 3. Majoração em 10% (dez por cento) dos honorários anteriormente fixados, obedecidos os limites previstos no artigo 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC/2015, ressalvada eventual concessão do benefício da gratuidade da Justiça. 4. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, calculada à razão de 1% (um por cento) sobre o valor atualizado da causa. (RE 889294 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/04/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-100 DIVULG 12-05-2017 PUBLIC 15-05-2017)

É certo que maior ingerência federal nos RPPS é justificável, em parte, pela ascendência do interesse nacional na matéria. Todavia, tratando-se a previdência matéria de competência concorrente, cabe à União apenas estabelecer normas gerais, preservando a autonomia dos demais entes federados

⁴ Cito a título exemplificativo as seguintes decisões: RE-AgR 972.918, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 04.08.2017; RE-AgR 889.294, de relatoria da Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 15.05.2017; RE-AgR 984.480, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 17.04.2017; RE-AgR 966.462, de relatoria do Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 09.05.2017; RE-AgR 690.846, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 04.11.2016; RE-AgR 827.541, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 25.10.2016; RE-AgR 898.967, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 17.03.2016; RE-AgR 876.558, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 09.06.2015; RE-AgR 808.352, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 07.11.2014.

quanto às regras específicas e, no caso, à escolha do momento político oportuno à realização das alterações legislativas que reputar necessárias. Isso porque, Estados e Municípios não são meras descentralizações administrativas, mas pessoas jurídicas dotadas de autonomia, nos termos da organização fixada pela Constituição.

É de se destacar, ainda, que *incontinenti* à edição da citada Portaria, sobreveio Fato príncipe consistente na decretação de estado de calamidade pública decorrente da pandemia do coronavírus, no âmbito federal materializada pelo Decreto Legislativo n.º 06, de 20.03.2020 e no âmbito do Estado de Minas Gerais pelo Decreto n.º 47.891, também de 20.03.2020.

No que reside também, total inadequação e desproporcionalidade das sanções a serem aplicadas ao ente descumpridor do prazo estabelecido pela Portaria ME n.º 1.348/2019, devido a maior importância que se deve conceber à questão de saúde pública que sabidamente assola o Estado de Minas Gerais – considerando o contínuo aumento de casos confirmados de infectados pelo Covid-19 –, associada a já antiga crise orçamentária do ente.

Desse modo, diante também do novo cenário social, por certo eventual **promulgação da Reforma Previdenciária proposta pelo Governador do Estado de Minas Gerais no exíguo prazo estabelecido pela Portaria ME n.º 1.348/2019, fará com que essa reforma padeça de insanáveis vícios no trâmite do processo legislativo**, já que, mesmo em regime de urgência, há prazos regimentais para análise pelas comissões pertinentes e número mínimo de discussões previstas em lei para votação do projeto, o que se deve necessariamente observar, sob pena de padecer de inconstitucionalidade do ponto de vista formal e malferimento ao devido processo constitucional legislativo.

Essa segmentação do processo legislativo tem por propósito justamente impedir votações meramente simbólicas, isto é, representativas de acordos realizados fora do ambiente de plena publicidade e transparência e cuja motivação não é carreada para o campo da ampla discussão democrática.

Ressalte-se que **o respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é dogma corolário à observância do princípio da legalidade (juridicidade) e legitimidade dos atos do Poder Público.**

Trazendo o tema para a discussão travada, válido transcrever a doutrina do eminente Ministro Alexandre de Moraes⁵:

*“O art.5º, II, da Constituição Federal, consagra o princípio da legalidade ao determinar que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Como garantia de respeito a este princípio básico em um Estado Democrático de Direito, a própria Constituição prevê normas básicas na feitura das espécies normativas. Assim, **o processo legislativo é verdadeiro corolário do princípio da legalidade, como analisado no capítulo sobre direitos fundamentais, que deve ser entendido como ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada de acordo com as regras do processo legislativo constitucional** (arts. 59 a 69, da Constituição Federal). Assim sendo, **a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal de lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, tanto pelo método difuso quanto pelo método concentrado**”.*

“O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativo devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas do processo legislativo constitucional, determinando, desta forma, a Carta Magna, quais os órgãos e quais os procedimentos de criação das normas gerais que determinam, como ressalvado por Kelsen “não só os órgãos judiciais e administrativos, mas também os conteúdos das normas individuais, as decisões judiciais e os atos administrativos que devem emanar dos órgãos aplicadores do direito”.

Isso posto, neste momento de pandemia e com o prazo que se tenciona aprovação – até 31.07.2020 , conforme Portaria ME n.º 1.348/2019 –, **tem-se que restou absolutamente ferido o debate democrático necessário à modificação da lei maior do Estado de Minas Gerais e alteração estrutural do sistema previdenciário do funcionalismo mineiro.**

É razoável dizer que não compete ao judiciário definir qual seria o interstício mínimo ou a medida de tempo a ser utilizada no processo de

⁵ MORAES, Alexandre de, Direito Constitucional, 19ª edição, Editora Atlas S/A, São Paulo, 2006.

discussão, votação e aprovação de uma emenda constitucional ou lei complementar.

No entanto, cabe a esse Poder Judiciário garantir a cada um dos deputados e legislados que o processo possa ser entendido e debatido, fazendo cumprir o disposto no §3º do artigo 64⁶, notadamente no que se refere à imprescindibilidade da “discussão” exigida pelo texto constitucional mineiro.

Com efeito, no contexto de um regime democrático de direito, o processo legislativo que se apresenta como a participação do povo no processo de tomada de decisões, não se exaure na figura do parlamentar, devendo contemplar também a participação dos afetados pela lei a ser produzida em diferentes momentos da atividade legislativa, mediante verdadeira deliberação política que incorpore a efetiva participação da sociedade civil, tomando como fio condutor a proposta habermasiana de democracia deliberativa (HABERMAS, 2002).

É *máxima* que a democracia não pode se esgotar no respeito à regra da maioria, mas se assenta na busca, através do diálogo, de respostas adequadas e justas para os problemas sociais, de forma a promover o bem comum, sem desrespeito dos direitos fundamentais.

E, foi primando por tal democracia deliberativa e não apenas representativa, que a Constituição Federal de 1988 consagrou a **necessidade de discussão** das propostas de alteração legislativa previamente à votação (vide art. 60, §2º c/c o art. 64 da CF), bem assim estabeleceu a **necessidade de ampla participação popular**, mediante a **realização de audiências públicas** com entidades da sociedade civil durante o processo legislativo, conforme disposto no art. 58, §2º, II, CF/88, norma simetricamente estabelecida no art. 60, §2º da Constituição do Estado de Minas Gerais.

A necessidade de debates para tomada de decisão não pode ser desconsiderada, tampouco realizada afobadamente, eis que inerente à atuação parlamentar e diz respeito à obrigatoriedade de uma proposta legislativa ser apresentada e amplamente discutida de forma consciente e responsável, antes que se delibere sobre ela, a fim de permitir a expressão da minoria, de outra forma massacrada nas frias votações, bem assim a troca de informações no contexto da diversidade social representada pelos deputados estaduais eleitos. Garantindo, assim, um processo adequado, transparente e livre de vícios.

⁶ “Art. 64 – A Constituição pode ser emendada por proposta: (...) §3º – A proposta será **discutida** e votada em dois turnos e considerada aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Assembleia Legislativa.”

As negociações características do jogo político, embora por vezes desviada de nobres motivações, também são de fundamental importância no processo deliberativo, pois é por meio das barganhas entre bancadas ou entre parlamentares, que se propicia o alcance das minorias.

No entanto, as inúmeras limitações impostas pelo distanciamento social e pelo estado de calamidade pública decorrentes da pandemia do coronavírus (Covid-19) – decretada no âmbito federal pelo Decreto Legislativo n.º 06 de 20.03.2020 e no âmbito estadual pelo Decreto n.º 4.7891/2020 –, impossibilitam que, no cenário atual, se realize o devido debate democrático que exige o processo de aprovação de uma reforma legislativa da magnitude e importância da reforma estrutural do sistema previdenciário e da política de pessoal.

Além do mais, repita-se, que não se pode olvidar as regras regimentais da Casa Legislativa – prazos para deliberação por cada comissão pertinente, oportunidades de manifestação (em debate ou votação) e possibilidade de obstruções (trancamento das pautas por interferências parlamentares) –, sob o risco de invalidade do processo, eis que a garantia de um devido Processo Legislativo é a expressão do próprio Estado Democrático de Direito.

Ora Excelência, conquanto valorosa a utilização da tecnologia na facilitação da prestação do serviço público e na participação da sociedade civil na deliberação legislativa, é notório que no atual contexto de pandemia do coronavírus a atenção da sociedade está direcionada para a crise de saúde pública e econômica (daquela decorrente) em que vivenciamos. Desse modo, as inúmeras limitações sabidamente impostas nesse contexto de pandemia impedem que os setores da sociedade civil se organizem para participar de modo efetivo na apreciação dessa importante e complexa proposta de Reforma da Previdência, que atinge diretamente mais de 300.000 (trezentos mil) servidores e indiretamente toda a sociedade mineira, **sobretudo no exíguo prazo estabelecido pela Portaria ME n.º 1.348/2019.**

Ademais, há que se ponderar que no Brasil, lamentavelmente, tais funcionalidades ainda não são acessíveis à todos e, portanto, a realização de audiências públicas apenas de forma remota, negaria espaço no processo legislativo à múltiplas vozes que merecem participar da construção da persuasão racional dos seus representantes eleitos.

Frise-se que não se está aqui a defender a total inviabilidade de prosseguimento pelas Assembleias dos Estados da Federação das deliberações e votações de todas as propostas legislativas atualmente em tramitação, mas **há**

que se ponderar a expressão e magnitude da Reforma Previdenciária aqui examinada, sendo, portanto, essencial, no caso, a prudente conjugação da eficiência na apreciação da proposta com a lisura do processo legislativo.

Destarte, evidente que se encontra frustrado o debate democrático garantido constitucionalmente no Projeto de Reforma da Previdência do funcionalismo mineiro, **porquanto impossível sua aprovação no exíguo prazo imprpropriamente estipulado na Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348, de 03.12.2019**, a qual estabeleceu medida sancionatória aos Estados para aprovar a Reforma da Previdência até o dia 31.07.2020.

Reforça-se que a proposição em 19.06.2020 do Projeto de Reforma da Previdência dos servidores mineiros no atual contexto de pandemia do coronavírus e com prazo exíguo de aprovação (até 31.07.2020), criou uma monumental, ousada, e inacreditável situação de repugnância à **moralidade administrativa, à juridicidade (legalidade) e legitimidade dos atos do Poder Público.**

Logo, a inaplicabilidade ao Estado de Minas Gerais das medidas sancionatórias decorrentes do descumprimento do prazo estabelecido pela Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348/2019 é medida que se reivindica.

Da atuação imoral perpetrada pelo Secretário Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, é de se concluir que o Poder Executivo Federal pretende que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aprove as suas reformas da previdência de qualquer forma e à "toque de caixa", sem um amplo debate dos vários pontos controvertidos que fundamentam as propostas, o que lacera a Ordem Social (art. 193, CF/88), por colocar seus objetivos em sério risco de dano, diante da possibilidade de se privilegiar nas reformas interesses privados e econômicos em detrimento do bem estar social.

A garantia de um devido processo constitucional legislativo diz respeito também ao direito individual fundamental de obedecer a uma lei geral, impessoal, em última análise a expressão do próprio estado democrático de direito.

À vista disso, aos cidadãos autores alternativa não há senão socorrerem-se ao judiciário para tentar resguardar a ordem social e exigir o primado de uma sociedade democrática, qual seja: o debate sem manipulação!

Deveras, em regime de honestidade intelecto-moral, os autores esperam que o Poder Judiciário zele pela moralidade administrativa, pela juridicidade e legitimidade dos atos do poder público, oportunizando que no prazo

adequado haja o devido processo constitucional democrático da Reforma da Previdência no âmbito do Estado de Minas Gerais, ao determinar pela **inaplicabilidade ao Estado de Minas Gerais das medidas sancionatórias decorrentes do descumprimento do prazo estabelecido pela Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348/2019**, ou seja, que a ausência de promulgação da Reforma Previdenciária proposta pelo Governador do Estado de Minas Gerais até 31.07.2020 não obste a emissão ao Estado de Minas Gerais do competente Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, tampouco obste o repasse de verbas, sobretudo federais, para este ente estadual.

4.1. DA CARACTERIZAÇÃO DA LESIVIDADE COM PREJUÍZO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO REPRESENTADO PELO RPPS DO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL MINEIRO EM RAZÃO DA OFENSA À MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA DIMENSÃO/FACETA DO DEVER DE ADOÇÃO DE BOAS REGRAS DE ADMINISTRAR COM O DEVER DE LEGITIMIDADE

DO FENÔMENO DA SUBSUNÇÃO NO CASO CONCRETO

SITUAÇÃO DE LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO POR FORÇA DA VIOLAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA DIMENSÃO DE OFENSA AO DEVER DE BEM ADMINISTRAR - INTELIGÊNCIA DO INCISO LXXIII DO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Subsunção é o fenômeno de um fato configurar a previsão hipotética da lei. Diz-se que um fato se subsume à hipótese legal quando corresponde à descrição que dele faz a lei.

Pois bem.

Dispõe o inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição da República, "verbis":

"LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular **ato lesivo ao patrimônio público** ou de entidade de que o Estado participe, **a moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

À luz do texto do artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República, **houve ampliação da abrangência** da ação popular, em relação à

Constituição de 1967-69, para incluir, entre outras legitimações àquela, a defesa do **patrimônio público e moralidade administrativa**.

De acordo com o art. 37, *caput*, da Constituição Federal a moralidade administrativa é princípio da administração pública:

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 (omissis).

Esclarecendo o conteúdo do referido primado da moralidade administrativa, veja se o escólio de **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**:

Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. (Curso de Direito Administrativo, 19a ed., S. Paulo: Malheiros, 2005, p. 107)

No mesmo sentido segue a doutrina de **MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS**:

O princípio da moralidade tem o poder de obrigar que o agente público possua o dever de praticar somente atos ilibados, éticos e probos. Portanto, a moralidade administrativa exige do agente público em termos de conduta não só o estrito cumprimento ao princípio da legalidade, como, e sobretudo, o respeito absoluto aos princípios éticos de razoabilidade e justiça (...) A moral jurídica a que alude o referido princípio obriga e exige a necessidade de que a prática dos atos públicos seja concretizada com boa-fé, através de uma conduta honesta por parte do servidor público responsável pela feitura do referido ato. (Administração, in: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). Tratado de Direito Constitucional, vol. 1, S. Paulo: Saraiva, 2010, p. 768)

A Constituição da República, ao consagrar o princípio da moralidade administrativa como vetor da atuação do administrador público, consagrou também a necessidade de proteção à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral (**FRANCO SOBRINHO**, apud **MORAES**):

Difícil de saber por que o princípio da moralidade no direito encontra tantos adversários. A teoria moral não é nenhum problema especial para a teoria legal. As concepções na base natural são analógicas. Por que somente a proteção da legalidade e não da moralidade também? A

resposta negativa só pode interessar aos administradores ímprobos. Não à Administração, nem à ordem jurídica. O contrário seria negar aquele mínimo ético mesmo para os atos juridicamente lícitos. Ou negar a exaço no cumprimento do dever funcional.` (FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. O princípio Constitucional da moralidade administrativa. 2ª ed. Curitiba: Gênese, 1993. p.157.)

O Supremo Tribunal Federal, analisando o princípio da moralidade administrativa, manifestou-se afirmando que:

"Poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio de administração pública (art 37 da CF). isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente, sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas regedoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral. Como ensina Jesus Gonzales Perez 'el hecho de su consagracion em uma norma legal no supone que com anterioridad no existiera, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter' (El principio de buena fé em el derecho administrativo. Madri, 1983. p. 15). Os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo. E o fato de passarem a figurar em texto constitucional ou legal não lhes retira o caráter de princípio. O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César`. (STF – 2ª T. Recurso Extraordinário nº 160.381 – SP, Rel. Min. Marco Aurélio, v.u.; RTJ 153/1.030)

Outrossim, confira-se os seguinte dispositivos da Constituição Estadual de Minas Gerais, de inteira pertinência e aplicabilidade na hipótese vertente dos autos, *verbis*:

Artigo. 2º. São objetivos prioritários do Estado:

(...)

*II – assegurar o exercício, **pelo cidadão**, dos mecanismo de **controle da legalidade e legitimidade dos atos do Poder Público** e da eficácia dos serviços públicos:*

DA FISCALIZAÇÃO E DOS CONTROLES

"Art. 73. A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz.

§ 1º. Os atos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e de entidade da administração indireta se sujeitarão a:

I – controle internos, exercidos, de forma integrada, pelo próprio Poder e a entidade envolvida;

II – controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas; e

III – controle direto, pelo cidadão e associação representatividade da comunidade, mediante amplo e irrestrito exercício do direito e representação perante órgão de qualquer Poder e entidade da administração indireta.

(...)

Parágrafo 2º - É direito da sociedade manter-se correta e oportunamente informada de ato, fato ou omissão, imputáveis a órgão, agente político, servidor público ou empregado público e de que tenham resultado ou possam resultar:

I - ofensa à moralidade administrativa, ao patrimônio público e aos demais interesses legítimos, coletivos ou difusos.”

(...)

Destarte, é de se concluir que os atos do poder executivo não terão que obedecer somente à lei jurídica, mas, também, à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto. O agente público, em sua manifestação, não pode desprezar o elemento ético. Por corolário lógico-jurídico, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o moral e o imoral, o legítimo e o ilegítimo.

À luz do texto do artigo 5º, LXXIII, da Constituição da República, houve ampliação da abrangência da ação popular, em relação à Constituição de 1967-69, para incluir, dentre outras legitimações àquela, a defesa da **MORALIDADE ADMINISTRATIVA**.

Apercebe-se, em efeito, que pelo novo texto constitucional, a expressão **patrimônio** não se circunscreve apenas ao Erário, tendo sentido finalístico mais amplo, nele se compreendendo a **MORALIDADE ADMINISTRATIVA**.

A **MORALIDADE ADMINISTRATIVA** constitui no cenário jurídico atual pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública, a teor do artigo 37, "caput" da Constituição da República c/c o artigo 13 da Constituição Estadual Mineira.

Subtraindo qualquer dúvida, trago à fiveleta o magistério de **HELLY LOPES MEIRELES**, "verbis":

*"O terceiro requisito da ação popular é a **LESIVIDADE** do ato ao patrimônio público, entendendo-se este com a abrangência referida no tópico anterior. **Na conceituação atual, lesivo é todo ato ou omissão***

*administrativa que desfalca o Erário ou prejudica a Administração, **assim como o que ofendesse ou valores morais...**" (in: Estudos e Pareceres de Direito Público, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991, Página 243)*

A propósito, seguem alguns trechos lapidares do magistério de **CÁRMEM LÚCIA ANTUNES ROCHA**, registrados em "Princípios Constitucionais da Administração Pública", Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1994:

"Em sede de desvio de poder é que a mais viceja o controle da moralidade administrativa, pois nele se tem a questão da validade interna do comportamento administrativo." (obra citada página. 211)

"Ora, se o fim normativamente definido não foi buscado, se dele se desviou, a conduta é considerada moralmente questionável. Se se cuida de finalidade pública, a ser buscada pela Administração Pública nos termos definidos juridicamente, o seu desvio significa afronta às normas de Direito, nas quais se contenham o princípio da moralidade administrativa. O controle a ser exercido quanto à moralidade do comportamento administrativo é controle da qualidade jurídica e validade no Direito da prática examinada." (obra citada página 212)

"Mais que isto, a moralidade administrativa que se pretende ver acatada adentra o reino da finalidade de garantia da realização dos valores expressos na ideia do Bem e da Honestidade, que se pretendem ver realizadas segundo o Direito legítimo (obra citada página 193)

Pontue-se: todo cidadão tem direito ao governo honesto. Lapidar o magistério de **CÁRMEM LÚCIA ANTUNES ROCHA**, "verbis":

"Destarte normas legais positivadas sem o acatamento do princípio da moralidade administrativa são contestáveis perante os órgãos jurisdicionais competentes, pois afrontam os fundamentos do próprio sistema jurídico" (obra citada página 195).

Logo, a permanecer em trâmite o Projeto de Reforma da Previdência apresentado pelo Governador do Estado de Minas Gerais, a despeito da impossibilidade de se estabelecer verdadeiro processo legislativo democrático no exíguo prazo estabelecido pela Portaria ME n.º 1.348/2019 e durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do coronavírus, estar-se-á legitimando uma atividade administrativa moralmente questionável, notadamente porque **O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA TEM UMA HIERARQUIA SOBRE OS OUTROS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONALMENTE INSTITUÍDOS.**

Portanto, impõe-se, **a invalidação das medidas sancionatórias estabelecidas pela Portaria ME n.º 1.348/2019 ao Estado de Minas Gerais no**

caso de descumprimento do prazo estabelecido para ultimar esse processo legislativo.

5. DA CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR

A concessão da medida liminar está prevista na Lei Federal nº 4.717/65, in literis:

*“Art. 5º, §4º. Na defesa do patrimônio público **cabará suspensão liminar do ato lesivo impugnado.**”*

Na espécie, restou demonstrado à exaustão que o Secretário Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia praticou ato lesivo à moralidade administrativa, à legalidade e legitimidade, uma vez que no exercício de sua competência, extrapolou seu poder regulamentador ao impor medida sancionatória aos Estados da Federação que não aprovassem suas reformas da previdência até o dia 31.07.2020, ignorando os cristalinos prejuízos daí decorrentes ao debate democrático e ao devido processo constitucional legislativo constitucional.

O ajuizamento da presente ação está lastreado na inteligência do artigo 5º, Inciso LXXIII, da Constituição da República, firme no artigo 2º, parágrafo único, alínea “a” e “b” da Lei Federal nº 4.717 de 29.06.65 (Lei de Ação Popular), bem assim no conteúdo eficaz do 1º, inciso II, da Constituição da República c/c o artigo 2º, inciso II, c/c 73, § 1º, inciso III, ambos da Constituição Estadual Mineira, firmes no seus deveres de cidadãos de zelarem em especial pelos princípios constitucionais republicanos da moralidade administrativa e legalidade, insertos no *caput* do artigo 37, da Constituição da República c/c *caput* do artigo 13 da Constituição Estadual Mineira.

Impõe-se, portanto, a concessão de medida liminar para sustar e neutralizar exemplarmente a inacreditável situação de repugnância à **moralidade administrativa** e à **legalidade, na dimensão do princípio da juridicidade** descritas à exaustão nesta exordial.

O *periculum in mora* também está caracterizado, eis que caso não seja concedida a liminar para **sustar** o ato lesivo em tela, os servidores públicos do Estado de Minas Gerais de forma imediata e toda a sociedade mineira de forma mediata estarão fadados a suportar os imensuráveis prejuízos decorrentes da vigência de uma legislação previdenciária tramitada em regime de toque de caixa, de forma açodada e atabalhoada, eis que, consoante explicitado nesta peça,

a ausência de ampla deliberação macula o devido processo constitucional legislativo.

Ademais, não ocorrendo a imediata providência judicial, a sentença de procedência ao final corre o risco de cair no vazio, sem campo de utilidade, se esvaziando como letra morta o conteúdo da garantia e direito fundamental do cidadão republicano de bem, consagrado no artigo 5º, Inciso LXXIII, da Constituição da República.

6. DO PEDIDO LIMINAR:

a) à luz da narrativa supra, à vista inteligência em especial do artigo 5º, §4º, da Lei Federal nº 4.717/65, seja deferida a liminar, de forma *inaudita altera parte*, se dignando V. Exa., em **suspender o ato lesivo** que está em relação de incompatibilidade com conteúdo eficaz dos princípios constitucionais da moralidade administrativa, da legalidade, na dimensão do princípio da juridicidade e legitimidade dos atos do Poder Público, insertos no *caput* artigo 37, da Constituição da República, artigo 2, inciso II, *caput* do artigo 13 da Constituição Estadual Mineira, para determinar pela **inaplicabilidade ao Estado de Minas Gerais das medidas sancionatórias decorrentes do descumprimento do prazo estabelecido pela Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348/2019**, ou seja, que a ausência de promulgação da Reforma Previdenciária proposta pelo Governador do Estado de Minas Gerais até 31.07.2020 não obste a emissão ao Estado de Minas Gerais do competente Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, tampouco obste o repasse de verbas, sobretudo federais, para este ente estadual;

b) determine o cumprimento da liminar concedida na alínea "a" *infra*, com a fixação de uma multa diária de R\$10.000,00 (dez mil reais), caso não cumpra as medidas liminares em tela.

DOS PEDIDOS:

EX POSITIS, os autores ajuízam a presente **AÇÃO POPULAR**, esperando-se o que se segue:

a) **a procedência *in totum* do presente pedido**, ratificando a medida liminar deferida, se dignando em **reconhecer, *in casu***, a nulidade do ato lesivo atacado, para determinar, em consequência, a **invalidação** e **anulação** do **ato lesivo à moralidade administrativa**, praticado pelo Secretário Especial da Previdência e

Trabalho do Ministério da Economia que, no exercício de sua competência, extrapolou seu poder regulamentador na edição da Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348, de 03.12.2019, ao impor medida sancionatória aos Estados da Federação que não aprovassem suas reformas da previdência até o dia 31.07.2020, ignorando os cristalinos prejuízos daí decorrentes ao debate democrático e devido processo legislativo constitucional, o que à evidência, atrai **a incidência do artigo 2º, parágrafo único, alínea “a” e “b” da Lei Federal n.º 4.717 de 29.06.65 (Lei de Ação Popular)**, autorizando-se o manejo da presente Ação Popular, **nos termos do artigo 5º, Inciso LXXIII, da Constituição da República, ato lesivo in casu** que está em relação de incompatibilidade com conteúdo eficaz dos princípios constitucionais da **(a) moralidade administrativa, (b) legalidade, na dimensão do princípio da juridicidade, (c) legitimidade dos atos do Poder Público**, insertos no *caput* artigo 37, da Constituição da República c/c artigo 2º, inciso II, *caput* do artigo 13 da Constituição Estadual mineira;

b) em razão da procedência do pedido contido na alínea “a” supra, seja julgado **procedente o pedido para reconhecer a inaplicabilidade ao Estado de Minas Gerais das medidas sancionatórias decorrentes do descumprimento do prazo estabelecido pela Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348/2019**, ou seja, que a ausência de promulgação da Reforma Previdenciária proposta pelo Governador do Estado de Minas Gerais até 31.07.2020 não obste a emissão ao Estado de Minas Gerais do competente Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP; e

c) condenar a *pare ré* ao pagamento de honorários advocatícios de sucumbência a serem fixados pelos ilustres julgadores, bem como custas processuais.

REQUERIMENTO I

1. Requer-se a citação da **UNIÃO FEDERAL**, Pessoa Jurídica de direito público interno, que deverá ser intimada para defender a legalidade do ato, na pessoa do Advogado-Geral da União, com endereço no Setor de Indústrias Gráficas - SIG, Quadra 6, lote 800, Brasília, Distrito Federal - CEP: 70.610-460, para querendo, contestar a presente ação popular, de acordo com o disposto no artigo 335 do CPC, ou nos termos do artigo 6º, §3º, Lei Federal nº 4.717 de 29.06.65 (Lei de Ação Popular), atuar ao lado do autor, desde que isso, em sua isenta e impessoal análise, se afigure útil com o interesse público na perspectiva de suspender, em definitivo, o ato lesivo à moralidade administrativa.

2. Requer-se a citação do **DIGNÍSSIMO SR. GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS ROMEU ZEMA NETO**, encontrado na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, Rodovia Papa João Paulo II, nº 3777, Bairro Serra Verde, Belo Horizonte, Minas Gerais, CEP, 31.630-093, para atuar no feito, nos termos do artigo 6º, §3º, Lei Federal nº 4.717 de 29.06.65 (Lei de Ação Popular), ora para contestar a ação, ora para atuar ao lado dos autores, desde que isso, em sua isenta e impessoal análise, se afigure útil com o interesse público na perspectiva de suspender, em definitivo, o ato lesivo à moralidade administrativa.

3. Requer-se a citação do **DIGNÍSSIMO SR. PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS DEPUTADO ESTADUAL AGOSTINHO PATRUS**, podendo ser encontrado na Rua Rodrigues Caldas, 30, Palácio da Inconfidência - Térreo - conjunto 1, Santo Agostinho, Belo Horizonte - MG, CEP 30190921 e a citação da **MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, podendo ser encontrada na Rua Rodrigues Caldas, 30, Santo Agostinho, Belo Horizonte - MG, CEP 30190921, para atuar no feito, nos termos do artigo 6º, §3º, Lei Federal nº 4.717 de 29.06.65 (Lei de Ação Popular), ora para contestar a ação, ora para atuar ao lado dos autores, desde que isso, em sua isenta e impessoal análise, se afigure útil com o interesse público na perspectiva de suspender, em definitivo, o ato lesivo à moralidade administrativa.

REQUERIMENTO II

Requer-se a intimação do Órgão Ministerial, na forma preconizada pelo §4º do artigo 6º, da Lei n.º 4.717/65, para intervir no feito.

REQUERIMENTO III

Requer-se a citação do **ESTADO DE MINAS GERAIS** - Pessoa Jurídica de Direito Público Interno, CNPJ 18.715.607/0001-13, representado na pessoa do Ilustríssimo Advogado-Geral do Estado (inciso III do art. 7º da Lei Complementar nº 30, alínea a do inciso I do artigo 7º da Lei Complementar nº 35 e inciso I do art. 6º do Decreto 44113), Telefone (31) 32180700, age@advocaciageral.mg.gov.br que poderá ser localizado na Avenida Afonso Pena, 4000, Bairro Cruzeiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, Cep. 30.130.009 para atuar no feito, nos termos do artigo 6º, §3º, Lei Federal nº 4.717 de 29.06.65 (Lei de Ação Popular), ora para contestar a ação, ora para atuar ao lado do autor, desde que isso, em sua isenta e impessoal análise, se afigure útil com o interesse

público na perspectiva de suspender, em definitivo, o ato lesivo à moralidade administrativa.

Por oportuno, reitere-se o magistério de Marcelo Novelino, *verbis*:

“Em regra exige a presença no pólo passivo, da pessoa jurídica de direito público a que pertence à autoridade que deflagrou o ato impugnado ou em cujo nome este foi praticado.” (Manual de Direito Constitucional/Marcelo Novelino - 8º ed. Método, 2013, p. 609).

DAS PROVAS

Requer provar o alegado por todos os meios admitidos em direito, máxime documental, testemunhal, pericial e depoimento pessoal do réu, pena de confesso, mormente o conteúdo da prova-material pré-constituída robusta e indubitosa já anexada à inicial.

DO VALOR DA CAUSA

Dá-se à presente o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) para efeitos meramente fiscais, porquanto o valor da causa é inestimável, diante da violação ao princípio da moralidade administrativa, juridicidade e legitimidade dos atos do Poder Público que informa a administração pública.

Na oportunidade, é preciso deixar claro que o processo de Ação Popular é isento de custas judiciais e de ônus da sucumbência, salvo comprovado a má-fé, nos termos do artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República.

Nestes termos.

P. Deferimento.

Belo Horizonte, 23 de junho 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