



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Interessado: Presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número: 16.229

Data: 21 de maio de 2020.

Classificação Temática:

Precedentes:

Ementa:

**CONSTITUCIONAL - PROCESSO LEGISLATIVO - NORMA FEDERAL -
SERVIDORES PÚBLICOS DOS ENTES FEDERADOS -
APLICABILIDADE**

1. Se o inciso IX, do art. 8º, do PLC nº 39/2020 for sancionado (expressamente ou de forma tácita, pelo decurso de prazo) ou se vetado, o veto for derrubado pelo Congresso Nacional, o mesmo passará a ter validade jurídica, com a promulgação e vigência imediata a partir da publicação (art. 10, do PLC nº 39/2020).

2. Logo, se entrar em vigor inciso IX, do art. 8º, do PLC nº 39/2020, o seu comando é impositivo a todos os Poderes: o Estado de Minas Gerais fica proibido, até 31 de dezembro de 2021, de contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins, porquanto está afetado pela calamidade pública decorrente da COVID-19.

3. Falece competência ao Poder Executivo estadual e aos demais Poderes no exercício de função administrativa atípica deixar de aplicar lei, por considerá-la inconstitucional, eis que a declaração de inconstitucionalidade de lei que goza da presunção de constitucionalidade é matéria reservada ao Poder Judiciário, na esteira de precedente do STF.

4. A eventual inconstitucionalidade formal e material do inciso IX, do art. 8º, do PLC nº 39/2020 deverá ser argüida em sede de controle difuso ou concentrado de constitucionalidade. Nesse último caso, a jurisdição constitucional deve ser provocada pelos legitimados ativos que possuem pertinência temática presumida (CF, art. 103, I, II, III e VI), especialmente pelo Procurador-Geral da República, que detém legitimidade ativa universal.

Referências normativas: Constituição da República Federativa do Brasil e Constituição do Estado de Minas Gerais

RELATÓRIO

1. O Exmo. Sr. Desembargador Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por meio do OFÍCIO N° 114/GAPRE/2020, solicita parecer da Advocacia-Geral do Estado nos seguintes termos:

Com minhas cordiais saudações, reporto-me ao referido Projeto de Lei Complementar n° 39, aprovado pelo Congresso Nacional e encaminhado para sanção do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, para solicitar a Vossa Excelência parecer jurídico quanto às implicações do inciso IX do art. 8º desse PLC no âmbito do Estado de Minas Gerais, respeitada a independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A referida regra normativa está provocando significativo aumento dos pedidos de contagem de tempo e afastamentos para aposentadoria nos quadros de magistrados e servidores deste Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, conforme Consulta formulada pela Diretora de Recursos Humanos desta Casa, cópia anexa.

2. Estudada a legislação, a doutrina e a jurisprudência aplicáveis à espécie, passo a manifestar em parecer, nos estritos limites das indagações postas pelo Consulente. Observo tratar-se de parecer que não dispensa a necessária decisão do gestor e, ainda, que os desdobramentos, especialmente de casos específicos, decorrentes da aplicação do entendimento ora apresentado, devem ser analisados concretamente, com as nuances que cada situação comporta

PARECER

3. O Projeto de Lei Complementar n° 39 estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

4. Assim dispõe o art. 8º, IX, do referido PLC n° 39/2020:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a

despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

5. Em consulta à tramitação do referido PLC nº 39/2020 no site do Senado Federal^[1], ocorrida em 19 de maio de 2020, consta que o referido projeto se encontra aprovado pelo Congresso Nacional e enviado ao Presidente da República para sanção ou veto, com prazo fixado no período de 07/05/2020 a 27/05/2020. Portanto, registre-se que a manifestação desse parecerista é feita em tese sobre possível norma jurídica que ainda não tem validade.

6. O processo legislativo federal previsto na Constituição de 1988 determina que a Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, poderá sancioná-lo (CF, art. 65, *caput*) ou vetá-lo (CF, art. 65, §1º).

7. Sabe-se que o veto deve ser sempre expresso, porquanto o silêncio importa em sanção do projeto de lei (CF, art. 65, §3º) e pode ser por inconstitucionalidade (veto jurídico) ou por contrariedade ao interesse público (veto político) e também pode ser total ou parcial (CF, art. 65, §1º). No caso de veto parcial, ele deve incidir sobre texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (CF, art. 65, §2º).

8. Neste termos pode haver veto que incida totalmente sobre o PLC nº 39/2020 ou apenas sobre o inciso IX, do art. 8º. Se o Presidente da República vetar o inciso IX, do art. 8º, do PLC nº 39/2020 ou todo o projeto de lei complementar, o veto retorna ao Congresso e será apreciado em sessão conjunta, no prazo de 30 dias a contar de seu recebimento (CF, art. 66, §2º). Se mantido o veto, o projeto, no todo ou em parte, será arquivado. Se derrubado o veto, a parte vetada será promulgada, seguindo-se da publicação e vigência.

9. Por outro lado, se não houver veto ou este não incidir sobre o inciso IX, do art. 8º, do PLC nº 39/2020, haverá sanção (expressa ou tácita), com a promulgação, publicação e vigência do dispositivo.

10. Resumindo, se o inciso IX, do art. 8º, do PLC nº 39/2020 for sancionado (expressamente ou de forma tácita, pelo decurso de prazo) ou se vetado, o veto for derrubado pelo Congresso Nacional, o mesmo passará a ter validade jurídica, com a promulgação e vigência imediata a partir da publicação (art. 10, do PLC nº 39/2020).

11. Sabe-se que a norma jurídica, após o processo legislativo, adquire vigência e passa a ter eficácia, gozando da presunção (relativa) de constitucionalidade, tendo força normativa. Ainda que padeça de vício que a inquiere de inconstitucionalidade formal ou material, deve ser respeitada, até que o Poder Judiciário declare essa inconstitucionalidade, mediante provocação, processo e julgamento, em sede de controle difuso ou concentrado de constitucionalidade. Não é dado à autoridade administrativa do Poder Executivo ou de outros poderes, em sede de função administrativa atípica, deixar de aplicar a norma, mesmo que a considere inconstitucional, porquanto é necessário o pronunciamento judicial.

12. Com efeito, nosso sistema de controle de constitucionalidade repressivo é tipicamente jurisdicional, exigindo a declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário. Trata-se de matéria com reserva de jurisdição ao Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). Permitir

que o administrador, sem o crivo judicial, descumpra uma lei (supostamente inconstitucional), com a possibilidade de o Poder Judiciário posteriormente confirmar sua constitucionalidade, geraria imensa insegurança jurídica. O Poder Executivo criaria uma situação que a qualquer momento poderia ser desfeita com a declaração de constitucionalidade pelo Judiciário.

13. A cláusula de reserva de plenário (*full bench*) a que se refere o art. 97 da Constituição de 1988, reforça a tese de que a jurisdição constitucional compete ao Poder Judiciário, pois exige que somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. Tal cláusula reforça a presunção de constitucionalidade de que gozam as leis.

14. Carmen Lúcia Antunes Rocha pontifica sobre o tema:

O deixar de cumprir a lei ao argumento de estar-se a cumprir a Constituição compreende-se num sistema normativo, no qual se estabelece quem define e como se define e se declara a inconstitucionalidade de uma lei. Não diz a inconstitucionalidade quem quer, mas quem pode. Este 'poder-competência', por ser garantia da Constituição e segurança do direito à constitucionalidade, é firmado pela própria norma magna, que não deixa o instrumento de controle diluído, pena de deixar a Constituição ser interpretada e aplicada segundo os entendimentos mais variados, inclusive simultaneamente, sempre em detrimento dos indivíduos, que não teriam a segurança que as leis oferecem. [2]

15. Com estes fundamentos me alinho ao emblemático e clássico posicionamento do Ministro do STF Victor Nunes Leal, consubstanciado no MS 15.886, segundo o qual descabe ao Poder Executivo deixar de aplicar a lei por entendê-la inconstitucional, competindo-lhe aguardar eventual decisão judicial nesse sentido ou provocar a jurisdição, se assim exigir o interesse público.

16. Logo, se entrar em vigor inciso IX, do art. 8º, do PLC nº 39/2020, o seu comando é impositivo a todos os Poderes: o Estado de Minas Gerais fica proibido, até 31 de dezembro de 2021, de contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins, porquanto está afetado pela calamidade pública decorrente da COVID-19.

17. Tal imposição somente cederia lugar para uma declaração judicial de inconstitucionalidade do mencionado inciso IX, do art. 8º, do PLC nº 39/2020.

18. Importante salientar que se cogita de possível inconstitucionalidade formal e material que abarcaria o inciso IX, do art. 8º, do PLC nº 39/2020, porquanto incorre em suposto vício de origem e ofensa à autonomia federativa.

19. Com efeito, o PLC nº 39/2020 seria norma federal originada no Poder Executivo (Plano Mansueto) e no Legislativo (substitutivo do Senador Anastasia, esse o PLC nº 39/2020), ambos da União (âmbito federal de governo) por isso, haveria vício de iniciativa, eis que a matéria nele constante abrangeria os servidores públicos estaduais e municipais, bem como seu regime jurídico, cuja competência para iniciar o processo legislativo é privativa dos respectivos Chefes do Poder Executivo de cada unidade federativa (CF, art. 61, §1º, II, "c", aplicável por simetria a todos os entes federativos) combinado com art. 66, III, "c", da Constituição do Estado de Minas Gerais. Nem se diga que a sanção do Presidente da República teria o efeito de convalidar a norma, porque o vício nesse caso é insanável, além do que, no âmbito federal, o entendimento do STF é pela impossibilidade, *verbis*:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF. (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007; ADI 2.113, rel. min. Cármen Lúcia, j. 4-3-2009, P, DJE de 21-8-2009)

20. O regime jurídico dos servidores estaduais deve ser regido por norma jurídica iniciada pelo Governador do Estado, sob pena de ofensa à autonomia federativa (CF, art. 18).

21. Nesse diapasão, se houver vigência do inciso IX, do art. 8º, do PLC nº 39/2020, pode ser provocada a jurisdição constitucional, pelo controle difuso ou pelo controle concentrado, nesse caso pelos legitimados ativos à propositura da ação direta de inconstitucionalidade, a saber:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

22. Como a questão envolve uma repercussão nacional, em todos os entes da federação, entendo que eventual provocação deva se originar daqueles que tenham pertinência temática presumida (legitimidade constitucional para agir), sendo eles: o Presidente da República, a Mesa do Senado, a Mesa da Câmara ou o Procurador-Geral da República. Dentre eles se destaca esta última autoridade por ostentar a legitimidade universal para a propositura das ações de controle de constitucionalidade. Os demais legitimados, por necessitarem provar a pertinência temática, estariam circunscritos às suas unidade federativas e poderiam correr o risco de eventual decisão denegatória de sua legitimidade, que é restrita.

CONCLUSÃO

Ex positis, entendo que se o IX, do art. 8º, do PLC nº 39/2020 for sancionado ou vetado, este for derrubado pelo Legislativo Federal, ele deverá ter aplicabilidade aos servidores do Estado de Minas Gerais, em todos os Poderes e instituições, devido à sua expressa previsão normativa. Entretanto, vislumbrados os vícios de inconstitucionalidade formal e material do mencionado dispositivo, após sua validade jurídica, poderia ser objeto de controle difuso de constitucionalidade ou concentrado, nesse caso, devendo a jurisdição constitucional ser provocada pelos legitimados ativos que possuem pertinência temática presumida (CF, art. 103, I, II, III e VI), especialmente pelo Procurador-Geral da República, que detém legitimidade ativa universal.

É o parecer que submeto à elevada apreciação superior.

Belo Horizonte, 21 de maio de 2020.

Marcelo Barroso Lima Brito de Campos
Procurador do Estado de Minas Gerais
OAB/MG 67.115 / MASP 905.110-3

Aprovado em:

Wallace Alves dos Santos
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais

[1] <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141188>

[2] ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Constituição e constitucionalidade. Belo Horizonte: Lê. 1991. p. 53



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Barroso Lima Brito de Campos, Procurador do Estado**, em 21/05/2020, às 18:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 21/05/2020, às 18:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 21/05/2020, às 19:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **14457606** e o código CRC **298BDC01**.

Referência: Processo nº 1080.01.0024415/2020-41

SEI nº 14457606