

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES,  
RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2238  
EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

***Ref.: ADI 2238***

**Apensadas: ADI's 2256, 2241, 2261, 2365, 2250, 2324 e ADPF 24**

**FEBRAFITE – Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, representativa do Fisco Estadual Brasileiro, na qualidade de terceira interessada no julgamento da ação direta em epígrafe, iniciado no dia 27/02/2018, *no que pese não constar dos autos<sup>1</sup> da referida ADI*, mas dada a relevância da matéria e visando subsidiar a Suprema Corte com argumentos jurídicos aptos a desatar a questão posta a julgamento que impactará diretamente nos servidores públicos dos Estados, vem, por seu procurador que esta subscreve, respeitosamente, à elevada presença de Vossa Excelência, apresentar o presente **memorial**, o que faz pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir articulados.

---

<sup>1</sup> É firme a jurisprudência desta CORTE no sentido de que o *amicus curiae* somente pode demandar a sua intervenção até a data em que o Relator liberar o processo para pauta (ADI 4.071-AgR, Rel. Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, DJe de 16/10/2009). Ainda: ADI 4.067-AgR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2010; ADI 5.104-MC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014.

1. No que tange à representatividade, a FEBRAFITE foi fundada no dia 20 de março de 1992 por representantes das associações de fiscais de tributos estaduais de todo o país. Tem o formato jurídico de associação civil, sem fins econômicos, com sede e foro em Brasília/DF. Congrega Associações de Fiscais de Tributos Estaduais de todo território nacional. Tem entre seus objetivos a defesa dos direitos e interesses de suas filiadas e associados de suas filiadas, em qualquer esfera administrativa ou instância judicial.

Assim, considerando os objetivos estatutários da FEBRAFITE<sup>2</sup>, bem como sua representatividade e a relevância da matéria para os servidores públicos a que representa verifica-se que **há relação de congruência entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade e o conteúdo material das normas questionadas em sede de controle abstrato**<sup>3</sup>. E justamente nesse sentido e ante a enorme relevância das normas questionadas pela ADI em epígrafe, o presente MEMORIAL certamente em muito poderá contribuir ao debate.

2. A propósito, impende registrar que o Fisco Estadual Brasileiro constitui carreira típica de Estado<sup>4</sup> integrado por servidores públicos que são essenciais para o funcionamento do Estado, sendo que qualquer medida que se adote no intuito de suprimir direitos à eles

---

<sup>2</sup> Art. 4.º – A FEBRAFITE tem por objetivo:

*I – congrega Associações de Fiscais de Tributos Estaduais, dirigida e representada exclusivamente pelos mesmos, por força de dispositivos estatutários, para defesa de seus direitos e interesses no âmbito nacional, em qualquer esfera administrativa ou instância judicial;*

*[...]*

*IX – protestar e agir solidariamente, por todos os meios legais ao seu alcance, **contra fatos ou atos que firam, direta ou indiretamente, interesses dos associados das Associações filiadas;**” (Grifo nosso)*

<sup>3</sup> ADI 1.157-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1/12/1994, Plenário, Dj de 17/11/2006.

<sup>4</sup> Art. 37 (Omissis)

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

constitucionalmente assegurados constitui afronta direta ao Estado de Direito atingindo, por consequência, à toda sociedade.

Neste vértice, salienta-se que a **arrecadação de tributos** é justamente o mecanismo de que deverá se valer o Estado para obter receita e modificar qualquer situação de crise financeira em que se encontre. Tanto o é que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal traz em seu bojo a exigência de que o Governo adote medidas para a manutenção da arrecadação tributária, o que demonstra o reconhecimento da importância da arrecadação de tributos pelo legislador.

De fato a arrecadação tributária se mostra fundamental nesse processo, pelo que se cogitar de reduzir a jornada e a remuneração desses servidores, integrantes de Carreira Típica de Estado, se mostra, *além de inconstitucional completamente contrário ao interesse público*<sup>5</sup>. E atender ao interesse público, sob a ótica em tela, é justamente dotar o Estado de meios de arrecadar e neste processo a atuação dos Auditores Tributários é fundamental, imprescindível.

3. Nesse giro, um dos dispositivos a ser enfrentado, o §2º do art. 23 da LRF, permite aos Estados quando a despesa com pessoal ultrapassar os limites definidos na lei complementar a redução da jornada de trabalho e dos vencimentos do servidor. No ano de 2008, em sede de medida cautelar na ADI 2238, o Plenário do Supremo decidiu por unanimidade de votos pela suspensão da eficácia da regra. Agora, a Corte Suprema reavaliará a questão ao decidir sobre a constitucionalidade deste e dos demais dispositivos legais impugnados

---

<sup>5</sup> O princípio da supremacia do interesse público é apresentado como pressuposto de uma ordem social estável, no sentido de que em sua posição privilegiada, conferida pela ordem jurídica, a Administração Pública pode assegurar a conveniente proteção aos interesses públicos, bem como porque a manifestação de vontade do Estado tem em vista o interesse geral, como expressão do interesse do todo social (MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de, 1964, p. 36 apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19. ed., São Paulo: Saraiva, 2005, p. 59-60).

na ADI 2238, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes e ADI's 2256, 2241, 2261, 2365, 2250, 2324 e ADPF 24 apensadas.

Com efeito, Estados em grave situação fiscal pleiteiam que o STF reveja seu posicionamento e “*flexibilize*” a LRF para que consigam “ajustar as contas públicas”. **Mas certo é que o alargamento das balizas da lei e a supressão de direitos de servidores públicos não são o caminho para colocar as contas públicas em ordem. Uma interpretação naquele sentido provocaria uma verdadeira hecatombe no funcionalismo público brasileiro.**

Entrementes, no que toca aos direitos dos servidores, a Constituição da República de 1988 – CR/88 em seu art. 37, XV, com a redação dada pela EC nº 19/98<sup>6</sup>, assegura a **irredutibilidade de subsídio e vencimentos**. E o entendimento sedimentado na jurisprudência do STF é no sentido de que “***a garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o Poder Público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos***”<sup>7</sup>.

[Grifamos]

Anote-se ainda que o próprio STF<sup>8</sup> quando enfrentou a questão hoje em voga, àquela época em sede de cautelar, se posicionou

---

<sup>6</sup> Art. 37 [omissis]

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

<sup>7</sup> ADI 2.075 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-2-2001, P, DJ de 27-6-2003.

<sup>8</sup> Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. LC 101, de 4-5-2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). MP 1.980-22/2000. (...) LC 101/2000. Vícios materiais. Cautelar deferida. (...) Art. 23, § 1º e § 2º: a competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da CF está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado, ocorrendo, inclusive, ofensa ao princípio da irredutibilidade de

por unanimidade pelo reconhecimento da irredutibilidade de subsídios/vencimentos dos servidores públicos, senão vejamos: “Art. 23, § 1º e § 2º: a competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da CF está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado, ocorrendo, inclusive, ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos”.

Deveras, permitir que o dispositivo em tela torne à vida é permitir mácula incontestada à Constituição da República e aos princípios norteadores do direito, como a segurança jurídica e dignidade da pessoa humana, conforme a seguir delineado.

4. No que tange à **redução da jornada de trabalho do servidor público** impende avocar o inciso XIII do art. 7º da Constituição da República, aplicável aos servidores públicos por determinação do art. 39, §3º também da CR/88, senão vejamos, *verbis*:

Art. 7º **São direitos** dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a **redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho**;

Art. 39. (*omissis*)

§ 3º **Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º**, IV, VII, VIII, IX, XII, **XIII**, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. [Grifo nosso]

É que o Constituinte ao dispor sobre a redução da jornada de trabalho:

---

vencimentos. Medida cautelar deferida para suspender, no § 1º do art. 23, a expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”, e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo. [ADI 2.238 MC, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, j. 9-8-2007, P, DJE de 12-9-2008.]

- a) a autorizou apenas quando houver acordo ou convenção coletiva de trabalho — *por óbvio aplicável neste ponto apenas aos trabalhadores da iniciativa privada*<sup>9</sup>;
- b) revela que qualquer redução em jornada de trabalho apenas poder-se-ia cogitar com a autorização do próprio servidor; nunca de forma unilateral pela administração pública.

Desta forma, o intento de redução da jornada do servidor consubstancia flagrante afronta ao Texto Constitucional com violação aos dispositivos mencionados. **Se o servidor não autorizar não pode a administração pública reduzir a jornada unilateralmente!**

5. Ademais, ganha relevo a necessária observância do **princípio da dignidade da pessoa humana** plasmado no art. 1º, III da CR/88<sup>10</sup>, e brilhantemente defendido pela Ministra Carmen Lúcia para quem “*Toda forma de aviltamento ou de degradação do ser humano é injusta. Toda injustiça é indigna e, sendo assim, desumana*”<sup>11</sup>. E mais, conforme leciona o Professor Ingo Wolfgang Sarlet<sup>12</sup>, “... *tal a expansão e a trajetória vitoriosa da dignidade humana no âmbito da gramática jurídico-constitucional contemporânea, que chegou ao ponto de afirmar que ‘o Estado Constitucional Democrático da atualidade é um Estado de abertura constitucional radicado no princípio da dignidade do ser humano’*”.

É fato que o servidor público deve ter a sua dignidade assegurada pelo Poder Público, como se viu. De certo, reduzir a

---

<sup>9</sup> Enunciado de súmula nº 679 do STF. *A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.*

<sup>10</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como **fundamentos**:  
III - a **dignidade da pessoa humana**; (Grifo nosso)

<sup>11</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes ROCHA, *in* O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social.

<sup>12</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, pg. 271.

remuneração é reduzir a condição de o servidor suprir suas necessidades básicas transferindo a estes trabalhadores ônus demasiado que constitui verdadeiro aviltamento e que, por conseguinte, deve ser veementemente rechaçado por, conforme se demonstra, não condizer, no plano interno, com os fundamentos da República Brasileira.

6. Neste vértice, insta trazer à baila o **princípio da segurança jurídica** que deve permear as relações jurídicas de modo a conferir estabilidade à ordem jurídico-normativa. E doutrinariamente, o Eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes<sup>13</sup> leciona que a segurança jurídica é “pedra angular do Estado de Direito sob a forma de proteção à confiança”, destacando que Karl Larenz tem na consecução da paz jurídica um elemento nuclear do Estado de Direito material e também vê como aspecto do princípio da segurança o da confiança.

E justamente com esteio nesse princípio que não se mostra adequado haver uma retrocessão com mudança de posicionamento do STF sobre o tema que mitigue direitos já assegurados ao funcionalismo público, mormente sob a ótica dos direitos fundamentais, tendo em vista o “efeito cliquet”<sup>14</sup> também chamado de “proibição do retrocesso” em que os direitos fundamentais devem evoluir no sentido de que **uma vez reconhecidos na ordem jurídica, os direitos não podem ser suprimidos ou enfraquecidos, sob pena de inconstitucionalidade**<sup>15</sup>.

7. Por derradeiro, é preciso ter em mente que a Lei de Responsabilidade Fiscal confirma a importância da boa gestão em prol

---

<sup>13</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. Ed. São Paulo: Saraiva. 2017, pg 763.

<sup>14</sup> A expressão “*cliquet*” é de origem francesa, empregada pelos alpinistas para significar que a partir de um determinado ponto da escalada, não é possível retroceder, devendo prosseguir sempre para cima, designando um movimento em que só é permitida a subida no percurso.

<sup>15</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. 7. Ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.

da democracia, de direitos fundamentais e dos poderes estabelecidos na Constituição Federal, **todavia, esta boa finalidade da lei não pode vir em detrimento de direitos subjetivos, do princípio da separação de Poderes e do próprio sistema federativo instituído na Constituição da República.**

A LRF introduz os princípios da transparência de verbas públicas e da eficiência nos gastos do dinheiro com base na ideia de equilíbrio entre arrecadação e gastos a fim de não permitir o aumento de tributos. Mas em hipótese alguma pode – repisa-se – tal norma sobrepujar a Lei Maior! **Os excessos normativos da LRF devem ser tolhidos, de modo que não é possível conceber que ajustes fiscais tenham de recair sobre os vencimentos e demais direitos de servidores públicos — direitos estes de matiz constitucional.**

Desta forma, diante da clareza dos argumentos expostos, ***requer a admissão do presente MEMORIAL*** em virtude da relevância da matéria posta a desate para os servidores públicos brasileiros e para toda a sociedade como forma de subsidiar a Corte com os argumentos expostos nesta peça pugnando ***seja declarado inconstitucional o §2º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00)***, por suprimir direitos constitucionalmente assegurados aos servidores públicos e por via oblíqua ferir de morte o interesse público que deve nortear as ações da administração pública, conforme demonstrado.

Brasília/DF, 06 de junho de 2019.

Juracy Braga Soares Júnior,  
Presidente – FEBRAFITE.

Josevaldo F. Gonçalves Júnior  
OAB/DF 29.239