

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.842 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
AM. CURIAE. : **SINDALEMG - SINDICATO DOS SERVIDORES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SERJUSMIG**
ADV.(A/S) : **HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS TRABALHADORES DO DER//MG - SINTDER**
ADV.(A/S) : **HENRIQUE DE ABREU COSTA E OUTRO(A/S)**

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta, pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, em face do art. 11 da Emenda 49/2001 à Constituição do Estado de Minas Gerais, na parte em que acrescenta os arts. 105 a 107 ao Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual, bem como do art. 4º da Lei mineira 10.254/1990 e da Deliberação 463/1990 da Assembleia Legislativa local.

Transcrevo o teor dos dispositivos impugnados:

Emenda à Constituição 49/2001, do Estado de Minas Gerais

“Art. 11 - O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fica acrescido dos seguintes arts. 103 a 109:

(...)

Art. 105 - Ao detentor de função pública da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas admitido por prazo indeterminado até 1º de agosto de 1990 são assegurados os direitos, as vantagens e as concessões inerentes ao exercício de cargo efetivo, excluída a estabilidade, salvo aquela adquirida nos termos

ADI 3842 / MG

do art. 41 da Constituição da República e do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Constituição.

Art. 106 - Passam a integrar o quadro efetivo de pessoal da administração pública estadual, em cargo correspondente à função pública de que sejam detentores, os seguintes servidores admitidos por prazo indeterminado:

I - o detentor de função pública admitido até a data da promulgação da Constituição da República de 1988;

II - o detentor de função pública admitido no período compreendido entre 5 de outubro de 1988 e 1º de agosto de 1990, data da instituição do regime jurídico único no Estado.

Art. 107 - O disposto nos arts. 105 e 106 aplica-se ao servidor readmitido no serviço público por força do art. 40 da Lei n.º 10.961, de 14 de dezembro de 1992.”

Lei Estadual 10.254/1990, do Estado de Minas Gerais

“Art. 4º O atual servidor da administração direta, de autarquia ou fundação pública, inclusive aquele admitido mediante convênio com entidade da administração indireta, ocupante de emprego regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, terá seu emprego transformado em função pública, automaticamente, no dia primeiro do mês subsequente ao de publicação desta Lei.”

Deliberação 463/1990

“Art. 1º - O regime jurídico do servidor da Secretaria da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais é o instituído pela Lei nº 10.254, de 20 de julho de 1990.

Art. 2º - Os servidores que tiverem seus empregos transformados em função pública nos termos do art. 4º do diploma legal mencionado no artigo anterior, integram o Quadro de Pessoal da Secretaria da Assembléia Legislativa,

ADI 3842 / MG

observadas a denominação e as atribuições do emprego de que eram titulares em 31 de julho de 1990, nos termos do art. 4º da Resolução nº 5.086 de 31 de agosto de 1990.

§ 1º - Na transformação de que trata este artigo, será mantida a correspondência entre o salário anterior e a retribuição da função, cabendo ao Departamento de Administração de Pessoal adequá-la à composição de vencimentos dos servidores deste Poder.

§ 2º- A revisão da retribuição de que trata o artigo anterior se fará sempre na mesma data e sem distinção de índices entre servidor público titular de função e de cargo público.

Art. 3º - Fica aprovado o Quadro de Classificação das Funções Públicas, elaborado de acordo com as respectivas áreas de atividade, remuneração e escolaridade, constante do Anexo Único desta Deliberação.

Art. 4º - O servidor que se encontrava afastado do exercício em 31 de julho de 1990, sob o regime da legislação trabalhista, tem o prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação deste Regulamento, para assumir o exercício da respectiva função pública, sob pena de abandono.

§ 1º - Se o afastamento decorrer de licença-maternidade, será esta transformada automaticamente em licença à gestante, com ônus para a Assembléia Legislativa, a partir de 1º de agosto de 1990.

§ 2º - Se o afastamento decorrer de licença para tratamento de saúde, será esta apreciada pelo serviço médico da Casa e, se for o caso, mantida com ônus para a Assembléia Legislativa, a partir da data da comprovação do cancelamento do benefício junto à Previdência Social.

Art. 5º - O detentor de função pública terá assegurados, a partir da data da transformação de que trata o art. 2º, os direitos e vantagens inerentes ao regime do servidor da Secretaria da Assembléia Legislativa, previstos na Resolução nº 800, de 5 de janeiro de 1967, em especial as disposições relativas a:

I - exercício, no que couber;

ADI 3842 / MG

- II - férias regulamentares;
- III - férias-prêmio;
- IV - licença à funcionária gestante, ao funcionário acidentado e ao acometido de doença profissional;
- V - licença para tratamento de saúde e por motivo de doença em pessoa da família;
- VI - licença especial;
- VII - licença para serviço militar;
- VIII - licença para tratar de interesses particulares;
- IX - diárias;
- X - abono de família;
- XII - plano de assistência, observado o disposto na Deliberação da Mesa nº 293, de 30/1/85;
- XIII - auxílio-creche;
- XIV - aposentadoria;
- XV - acumulação;
- XVI - deveres;
- XVII - proibições;
- XVIII - responsabilidades;
- XIX - penalidades;
- XX - processo administrativo;
- XXI - 13º salário;
- XXII - apuração de frequência.

§ 1º - O detentor de função pública só será inscrito no PRELEGIS após sua absorção, como efetivo, no Quadro de Pessoal da Secretaria da Assembleia Legislativa.

§ 2º - O servidor que, em decorrência da transformação do seu emprego em função pública, passou a incorrer na acumulação de cargo, emprego ou função, tem o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação deste Regulamento para, junto ao Departamento de Administração de Pessoal da Secretaria da Assembleia Legislativa declarar tal situação e fazer a opção prevista no art. 241 da Resolução 800/67, sujeitando-se, se não o fizer, às sanções legais cabíveis.

§ 3º - O percentual previsto no art. 1º da Deliberação nº

ADI 3842 / MG

340, de 3 de setembro de 1987, aplica-se exclusivamente aos veículos de representação.

Art. 6º - A contagem de tempo de serviço, no regime celetista ainda não computado para férias concedidas, observará o seguinte:

I - se o servidor tem, no regime celetista, período aquisitivo completo e/ou fração desse período para férias não concedidas, terá ele direito a férias correspondentes à soma de: a) 30 (trinta) dias corridos, relativos ao período aquisitivo completo; b) a tantos dias quantos forem os do quociente da divisão do número de dias da fração do período aquisitivo por 11, arredondando-se para o inteiro a fração de dia;

II - O servidor deverá gozar os dias de férias apurados até 31 de julho de 1991.

Art. 7º- A vacância da função pública decorrerá de:

I - dispensa;

II - demissão;

III - aposentadoria;

IV - exercício em outra função ou cargo público de provimento efetivo;

V - falecimento.

§ 1º - A função pública extingue-se com a vacância.

§ 2º - Ocorrerá a extinção da função pública quando o seu titular for investido em cargo de provimento em comissão não pertencente ao Quadro Permanente da Secretaria da Assembléia Legislativa, ressalvado o direito do servidor abrangido pelo art. 19 do ADCT da Constituição Federal.

Art. 8º - O afastamento do detentor da função pública, a qualquer título, não possibilita a sua substituição.

Art. 9º - O detentor de função pública será inscrito como contribuinte obrigatório do IPSEMG, independente de carência ou idade, observados os procedimentos estabelecidos pelo mencionado Instituto.

Art. 10 - O levantamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS - será efetuado na forma do disposto

ADI 3842 / MG

na Lei Federal nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

Art. 11 - Ficam limitadas em 60 (sessenta) o número de horas-extras mensais prestadas pelo detentor de função pública.

§ 1º - Só poderão ser convocados para o trabalho extraordinário de que trata este artigo os titulares das funções relacionadas com serviços de manutenção e conservação, vigilância e motorista, para atender necessidade excepcional do serviço.

§ 2º - A convocação feita com inobservância do disposto neste artigo e seu § 1º será de exclusiva responsabilidade do titular do órgão que a autorizou.

Art. 12 - Ficam declarados extintos a partir de 1º de agosto de 1990 os convênios firmados com órgãos ou entidades da administração indireta, para prestação de serviços por terceiros. Parágrafo único - Excluem-se do disposto neste artigo os casos 'sub judice', com reclamações trabalhistas ajuizadas contra a Assembléia Legislativa e registradas na Justiça do Trabalho sob os seguintes números: 2.349/89; 2.226/89; 1.538/89; 1.206/89; 1.256/89; 1.242/89; 1.310/89; 1.207/89; 1.462/89; 1.255/89; 1.039/89; 876/89; 1.257/89; 1.154/89; 1.678/89; 875/89; 1.227/89; 1.564/89; 1.461/89 e 1.205/89.

Art. 13 - Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Sustenta que, *"ao assegurar ao detentor de função pública os direitos, as vantagens e as concessões inerentes ao exercício de cargo efetivo"*, os dispositivos impugnados revelam-se manifestamente inconstitucionais, *"sendo certa a indelével gravidade da extensão de tais garantias – que inegavelmente caracterizam o acesso a cargo público – a funcionários não concursados, mormente para fins de aposentadoria"* (eDOC. 4, p. 8).

Alega que, conforme a jurisprudência do STF, toda espécie de provimento derivado é inconstitucional, ante a norma inscrita no art. 37, II, da Constituição Federal.

Requer a procedência do pedido, para declarar a

ADI 3842 / MG

inconstitucionalidade do art. 11 da Emenda 49/2001 à Constituição do Estado de Minas Gerais, na parte em que acrescenta os arts. 105 a 107 ao Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual, bem como do art. 4º da Lei mineira 10.254/1990 e da Deliberação 463/1990 da Assembleia Legislativa local.

Adotei o rito do art. 6º c/c o art. 8º da Lei 9.868/1999 (eDOC. 06).

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ao prestar as informações que lhe foram solicitadas, inicia tecendo breves considerações acerca da situação *sui generis* da função pública no âmbito do Estado. Afirma (i) a inexistência de violação ao art. 37, II, da Constituição Federal; (ii) a necessidade de redimensionamento das normas impugnadas, tendo em vista seu caráter eminentemente transitório; (iii) a imprescindibilidade de observância da segurança jurídica e boa-fé dos servidores (eDOC. 8).

Por sua vez, o GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS suscita três preliminares: (i) ausência de impugnação específica dos dispositivos normativos ora questionados, o que evidencia a inépcia da petição inicial; (ii) impossibilidade de conhecimento da ADI no tocante ao art. 4º da Lei mineira 10.254/1990 e à Deliberação 463/1990 da Assembleia Legislativa local, tendo em vista a caracterização de ofensa reflexa; (iii) atos impugnados são de efeitos concretos e já exauriram sua eficácia, o que impede o conhecimento da ação. No mérito, salienta que (iv) as normas em exame são necessárias ao período de transição e implementação do regime jurídico único no âmbito do Estado de Minas Gerais e se assemelham ao quanto previsto no art. 243 da Lei 8.112/1990; (v) inexistente, no caso, de violação à cláusula constitucional do concurso público; (vi) é necessário observar a segurança jurídica em relação aos servidores (eDOC. 12).

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO manifestou-se pelo não conhecimento, em parte, da ação e, no mérito, pela procedência parcial do pedido, nos termos da seguinte ementa:

ADI 3842 / MG

“Administrativo. Servidor. Concurso público. Regime Jurídico Único. Transformação de função pública em cargo efetivo. Preliminar: Ato normativo regulamentar. Ausência da normatividade e generalidade exigidas. Ofensa reflexa. Manifestação pelo não conhecimento, em parte. Mérito: Violação ao princípio do concurso público. Manifestação pela procedência parcial.” (eDOC. 10)

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA reiterou as razões lançadas em sua petição inicial, conforme parecer assim ementado:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 11 da Emenda n.º 49/2001, à Constituição do Estado de Minas Gerais, na parte em que acrescenta ao Ato das Disposições Transitórias da Constituição estadual os arts. 105 a 107; art. 4º da lei n.º 10.524/90, do estado de Minas Gerais e Deliberação n.º 463/90, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Normas que asseguraram a seus destinatários as vantagens e concessões próprias de ocupantes de cargo efetivo, posto que excluída a estabilidade, o que, de toda forma, caracterizaria acesso a cargo público, sem a realização do devido concurso público. Ofensa ao art. 37, II, da Constituição Federal, bem como ao art. 19 do ADCT. Parecer pela procedência do pedido.” (eDOC. 14)

É o relatório.

Decido.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS aponta que – apesar de esta Suprema Corte reconhecer que, em ações do controle concentrado, a causa de pedir é aberta –, na linha da jurisprudência tradicional do STF, é indispensável que o requerente indique, fundamentadamente, *“os vícios de inconstitucionalidade que eivam cada uma das disposições normativas questionadas”*, sendo imprescindível *“indicar com precisão qual o dispositivo da Constituição que serve de parâmetro de controle de constitucionalidade e,*

ADI 3842 / MG

mais, como cada norma impugnada contraria esse dispositivo constitucional”.

Assim, tendo em vista que no caso dos autos o Procurador-Geral da República empregou argumentação *“extremamente superficial”*, sem cotejar devidamente como as disposições questionadas violam o art. 37, II, da Constituição Federal, deve ser reconhecida a inépcia da petição inicial, ante a ausência de *“impugnação suficientemente idônea a ensejar o conhecimento”* da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, o art. 3º, I, da Lei 9.868/1999 estabelece que a petição inicial indique *“o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações”*.

Ou seja, deve constar da petição inicial a indicação idônea e articulada dos fundamentos que embasam o pedido de declaração de inconstitucionalidade. Desse modo, a regra atribui ao proponente da ação o ônus de especificar o dispositivo havido por inconstitucional e, mais do que isso, ofertar fundamentação jurídica que evidencie a sua inconstitucionalidade. Havendo a impugnação de mais de um dispositivo, necessária elaboração de argumentos e indicação de parâmetro de controle em relação a cada um deles.

Consoante preleciona o eminente Ministro Celso de Mello, embora esta Corte não esteja vinculada aos fundamentos expostos pela parte requerente em ações do controle concentrado, *“[t]al circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de não conhecimento (total ou parcial) da ação direta, indicar as normas de referência – que, inscritas na Constituição da República, revestem-se, por isso mesmo, de parametricidade –, em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais”* (ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 4.4.2002, DJ 23.4.2004).

Também nesse mesmo sentido, a Ministra Rosa Weber acentuou a

ADI 3842 / MG

imprescindibilidade de impugnação específica do complexo normativo questionado, de modo que “[n]ão se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle” (ADI 5.795-MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 22.8.2022, DJe 29.8.2022).

Diante do ônus imposto ao requerente em ações do controle concentrado e a jurisprudência desta Suprema Corte sobre o tema, não existem dúvidas de que a petição inicial desta ADI revela-se inepta e, portanto, gera a impossibilidade de conhecimento da ação.

O Procurador-Geral da República impugna, na presente sede processual, o art. 11 da Emenda 49/2001 à Constituição do Estado de Minas Gerais, na parte em que acrescenta os arts. 105 a 107 ao Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual, bem como o art. 4º da Lei mineira 10.254/1990 e a Deliberação 463/1990 da Assembleia Legislativa local. **No entanto, não adotou fundamentação específica em relação a nenhuma das normas questionadas.**

Na realidade, a petição inicial limita-se a afirmar, **genericamente**, a inconstitucionalidade de tais dispositivos por violação à cláusula constitucional do concurso público, sem, contudo, argumentar, em relação a cada uma das impugnações, como elas são incompatíveis com o art. 37, II, da Constituição Federal.

A petição inicial, nesse contexto, restringe-se a formular proposições em tese, não realizando o seu enquadramento concreto em relação aos dispositivos questionados. Ou seja, além de inepta, a inicial tece elucubrações teóricas sem qualquer vinculação ao plano fático, o que bem evidencia o seu caráter meramente acadêmico, absolutamente distante do que deve ser uma petição inicial a ser apresentada em juízo.

Não há, na petição inicial, **mínimo confronto** entre as disposições normativas questionadas e o parâmetro de controle invocado, o que

ADI 3842 / MG

permite constatar um evidente déficit argumentativo.

Nesses termos, há de se reconhecer a manifesta inépcia da petição inicial, o que impede o conhecimento desta ação direta de inconstitucionalidade.

Há mais. Verifico que os dispositivos impugnados já exauriram seus efeitos. Embora uma emenda à constituição estadual e lei em sentido formal, os dispositivos questionados consubstanciam atos estatais de efeitos gerais e **concretos**, que exauriram seus efeitos com sua publicação, não mais possuindo coeficiente de normatividade ou generalidade capaz de suscitar o controle de constitucionalidade.

Utilizo-me das lições de Norberto Bobbio, que, ao explicar a generalidade e abstração como requisitos essenciais da norma jurídica, constata a existência de quatro tipos diferentes de normas, conforme se combinam as características de abstração, generalidade, individualidade e concretude. Para maior clareza, transcrevo a lição de Bobbio:

“Julgamos que o fato de considerar a generalidade e a abstração como requisitos essenciais da norma jurídica tem uma origem ideológica, e não lógica, ou seja, acreditamos que por trás dessa teoria existe um juízo de valor do seguinte tipo: ‘Convém (é desejável) que as normas jurídicas sejam gerais e abstratas’. Em outras palavras, pensamos que generalidade e abstração são requisitos não da norma jurídica como é, mas como deveria ser para corresponder ao ideal de justiça, para o qual todos os homens são iguais, todas as ações são certas; isto é, que são requisitos não tanto da norma jurídica (ou seja, da norma válida num determinado sistema), mas na norma justa.

Em particular, quais são os valores em que se inspira a teoria da generalidade e da abstração? Em relação a uma prescrição individual, considera-se que uma prescrição geral sirva melhor para realizar um dos fins fundamentais a que todo ordenamento jurídico deveria tender: o fim da igualdade. Isso não significa que toda norma individual constitua um

privilégio.

(...) Que um ordenamento totalmente composto de normas gerais e abstratas seja um ideal, parece-me que pode ser confirmado pelo fato de que semelhante ordenamento dificilmente poderia subsistir. Se admitirmos, como admitimos até aqui, que, posto um sistema de normas, deve-se prever sua violação, também teremos de admitir, ao lado das normas gerais e abstratas, normas individuais e concretas, apenas para tornar possível a aplicação, em determinadas circunstâncias, das normas gerais e abstratas. (...)

Na realidade, combinando-se os quatro requisitos da generalidade, da abstração, da individualidade e da concretude, as normas jurídicas podem ser de quatro tipos: normas gerais e abstratas (a maior parte das leis é desse tipo, por exemplo, as leis penais); **normas gerais e concretas (uma lei que declare a mobilização geral destina-se a uma classe de cidadãos e, ao mesmo tempo, prescreve uma ação individual que, uma vez realizada, exaure a eficácia da norma)**; normas individuais e abstratas (uma lei que atribui a uma determinada pessoa uma função, por exemplo, a de juiz da Corte Constitucional, destina-se a um único indivíduo e prescreve-lhe não uma ação singular, mas todas aquelas ações que são inerentes ao exercício do cargo); normas individuais e concretas (o exemplo mais característico é fornecido pelas sentenças do juiz)." (BOBBIO, Norberto. *Teoria geral do direito*. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 175-177)

A partir desta classificação, a norma impugnada seria, portanto, **uma norma geral e concreta**. **Geral**, porque se destina a uma classe de cidadãos, aqueles que prestavam serviços para o Estado e que passaram a ser servidores públicos; **concreta**, porque prescreve uma ação individual (aqui, estatal) que, uma vez realizada (unificação dos regimes determinada pelo art. 39 da Constituição Federal), exaure a eficácia da norma. Nesse sentido, transcrevo a manifestação do Governador do

ADI 3842 / MG

Estado de Minas Gerais:

“Os dispositivos impugnados, nesse contexto, são atos de efeitos concretos, porque destinados a aplicar-se única vez sobre situação específica. Denota-se que os textos atacados dispõem sobre uma situação específica, que se projeta sobre um número determinado de indivíduos, faltando, assim abstração e generalidade.” (eDOC. 12, p. 15)

Ora, a ordem constitucional anterior convivia com mais de um regime jurídico para os servidores do Estado. A nova Constituição Federal, em seu art. 39, determinou a implementação de um regime jurídico único. Veja-se a redação original:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.”

Dessa forma, os dispositivos impugnados vieram para instituir esse regime jurídico único, dando concretude ao comando do art. 39 da Constituição Federal, unificando o regime dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais (administração direta, autárquica e fundacional) até então regidos por diferentes regimes.

A norma do art. 39 da Constituição Federal, ao determinar a unificação dos regimes, deu um comando claro ao legislador, não deixando margem de conformação nesse ponto.

Paulo Gustavo Gonet Branco, ao explicar a densidade e aplicabilidade das normas constitucionais, ensina que a liberdade de conformação do legislador varia de acordo com o conteúdo de cada norma constitucional:

“A liberdade do legislador na escolha do conteúdo concretizador das normas constitucionais será tanto maior quanto menor for a densidade dos preceitos constitucionais envolvidos. Isso nos conduz a outro ponto importante para a compreensão das características das normas constitucionais: a questão da abertura dessas normas à complementação e concretização legislativa.

É traço que se repete nas normas constitucionais modernas serem elas abertas à mediação do legislador, apresentando uma regulamentação deliberadamente lacunosa, a fim de ensejar liberdade para a composição de forças políticas no momento da sua concretização. Com isso, também, viabiliza-se a adequação das normas às novas necessidades de cada tempo. De fato, a Constituição não é um Código, nem pretende tudo resolver nas suas disposições, como se fosse um sistema cerrado e bastante em si. Percebe-se no Texto Constitucional, entretanto, que essa abertura à ação complementar e integradora do legislador não ocorre de modo sempre idêntico. **Há, no conjunto das normas constitucionais, variações de grau de abertura às mediações do legislador. Há normas densas, em que a disciplina disposta pelo constituinte é extensa e abrangente, dispensando ou pouco deixando para a interferência do legislador no processo de concretização da norma.** A liberdade de conformação é ampla, porém, nas normas que se valem de conceitos de significação aberta, vazadas, por vezes, com termos de múltiplas denotações, ou naquelas formuladas de modo genérico.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. Saraiva, 2023, p. 32)

Assim, os dispositivos questionados apenas deram cumprimento ao art. 39 da Constituição Federal, unificando o regime jurídico dos servidores do Estado de Minas Gerais.

Considero, ainda, importante registrar que ainda que esta Corte

ADI 3842 / MG

viesse a entender que os dispositivos questionados violaram o disposto no art. 37 da Constituição Federal, quais efeitos práticos poderiam advir dessa decisão? Reverter a unificação e passar a conviver com três regimes? Anular atos de aposentadoria ou tempo de contribuição de milhares de servidores passados mais de 23 anos da unificação do regime?

Lembro que o tema da segurança jurídica é pedra angular do Estado de Direito sob a forma de proteção da confiança. É o que destaca Karl Larenz:

“O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar (...) é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta de cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica.” (LARENZ, Karl. *Derecho Justo Fundamentos de Ética Jurídica*. Madrid: Civitas, 1985, p. 91).

O autor tedesco prossegue afirmando que o princípio da confiança tem um componente de ética jurídica, que se expressa no princípio da boa-fé:

“Dito princípio consagra que uma confiança despertada de um modo imputável deve ser mantida quando efetivamente se creu nela. A suscitação da confiança é imputável, quando o que a suscita sabia ou tinha que saber que o outro ia confiar. Nesta medida é idêntico ao princípio da confiança. (...) Segundo a opinião atual, [este princípio da boa-fé] se aplica nas relações jurídicas de direito público.” (LARENZ, *Ibid.*, p. 95-96)

Na Alemanha, uma decisão do Tribunal Administrativo de Berlim, proferida em 14.11.1956, posteriormente confirmada pelo Tribunal Administrativo Federal, com base no princípio em questão, contribuiu

ADI 3842 / MG

decisivamente para a superação da regra da livre revogação dos atos administrativos ilícitos.

Cuidava-se de ação proposta por viúva de funcionário público que vivia na Alemanha Oriental. Informada pelo responsável pela Administração de Berlim de que teria direito a uma pensão, desde que tivesse o seu domicílio fixado em Berlim ocidental, a interessada mudou-se para a cidade. A pensão foi-lhe concedida.

Tempos após, constatou-se que ela não preenchia os requisitos legais para a percepção do benefício, tendo a Administração determinado a suspensão de seu pagamento e solicitado a devolução do que teria sido pago indevidamente. Hoje a matéria integra a complexa regulação contida no § 48 da Lei sobre processo administrativo federal e estadual, em vigor desde 1977 (Cf. Erichsen, Hans-Uwe, in: Erichsen, HansUwe/Martens, Wolfgang, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9a edição, Berlim/Nova York, 1992, p. 289).

Dessa forma, é forçoso concluir que leis ou atos administrativos que porventura tenham efetivado servidores sem concurso, em desobediência aos comandos constitucionais, precisam ser analisados caso a caso, inclusive à luz do princípio da segurança jurídica.

Ante o exposto, **não conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9.868/1999, art. 4º c/c art. 21, § 1º, do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 2 de outubro de 2024.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente