

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR GILMAR MENDES

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5156 (ADI Nº5156)

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM, pessoa jurídica de direito privado, de natureza civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob nº 00.703.157/0001-28, com sede em Brasília – DF, na SCRS 505, BL. C - Lt. 01 - 3º Andar, CEP 70350-530, representada por seus Procuradores, consoante instrumento de procuração anexo, vem à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos artigos 7º, § 2º, da Lei 9.868/99, e 131, § 3º, do Regimento Interno do STF, postular sua

HABILITAÇÃO COMO “AMICUS CURIAE”

Nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5156, buscando elucidar pontos relevantes e a preservação do interesse público, a fim de contribuir para o julgamento da demanda, manifestando-se acerca das questões de fato e de direito a seguir expostas:

I – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DA INTERVENÇÃO PROCESSUAL

A ora Postulante vem, perante essa Suprema Corte, apresentar a presente peça na qualidade de “amicus curiae”, modo de intervenção admissível em nosso ordenamento jurídico,

Tal figura, segundo fontes doutrinárias, surgiu no Direito Inglês, tendo por indícios de sua existência, inclusive no sistema jurídico romano, e possui forte influência no atual Direito Americano¹.

Na legislação brasileira, o instituto em questão, encontra amparo na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, dispõe no §2º do art. 7º, que dispõe o seguinte:

“O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades”.(grifo nosso)

A Doutrina por sua vez interpreta que a figura do “amigo da corte” tem por escopo produzir subsídios técnicos e jurídicos, para obter a melhor solução à questão suscitada, conforme sustentam Nelson Nery e Rosa Nery:

“Amicus curiae. O relator, por decisão irrecorrível, pode admitir a manifestação de pessoa física, professor de direito, associação civil, cientista, órgão ou entidade, desde que tenha respeitabilidade, reconhecimento científico ou representatividade para opinar sobre a matéria objeto da ação direta. Trata-se da figura do amicus curiae, originário do direito anglo-saxão. No direito norte-americano, há a intervenção por consenso das partes ou por permissão da Corte. O sistema brasileiro adotou a segunda solução, de modo que a intervenção do amicus curiae na ação direta de inconstitucionalidade dar-se-á de acordo com a decisão positiva do relator. O amicus

1 BUENO, Cássio Scarpinella, Amicus curiae no processo civil brasileiro, Ed. Saraiva, 2006, pag. 88- 97.

curiae poderá apresentar razões, manifestação por escrito, documentos, sustentação oral, memoriais etc. Mesmo que não tenha havido a intervenção do amicus curiae, na forma da norma ora comentada, o relator poderá pedir seu auxílio na fase de diligências complementares, segundo a LADin 9º, § 1º.”

Já o entendimento desta Egrégia Corte é no sentido de admitir a intervenção processual de terceiros, na condição de amicus curiae, “como fator de pluralização e de legitimação do debate constitucional”, de modo que a Suprema Corte “venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia” (ADI-MC 2321/DF)².

Por outro lado, o artigo, o art. 131, § 3º, do Regimento Interno do STF, in fine, permite, inclusive, a sustentação oral daqueles que na qualidade de terceiro interveniente ingressem no processo, para fins de auxílio no decism:

“Art. 131 (...)

(...)

“§ 3º¹ Admitida a intervenção de terceiros no processo de controle concentrado de constitucionalidade, fica-lhes facultado produzir sustentação oral, aplicando-se, quando for o caso, a regra do § 2º do artigo 132 deste Regimento.”

Por fim, cumpre destacar que a figura amicus curiae ganhou tamanha expressão e importância que ela já é parte integrante do anteprojeto do novo Código de Processo Civil³, e como tal deve ser dispensada a devida importância, ampliando-se de forma significativa a atenção dada a este tipo de intervenção processual.

² Texto transcrito do acórdão da ADI n° 2321/DF, publicado no site do Supremo Tribunal Federal.

³ O dispositivo inicial do anteprojeto contém a seguinte redação: “Art. 320. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da lide, poderá, por despacho irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes, solicitar ou admitir a manifestação de pessoa natural, órgão ou entidade especializada, no prazo de dez dias da sua intimação. Parágrafo único. A intervenção de que trata o caput não importa alteração de competência, nem autoriza a interposição de recursos.

II – DOS REQUISITOS PARA A ADMISSIBILIDADE DO “AMICUS CURIAE”

Segundo o art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, dois são os requisitos para a intervenção no processo como amicus curiae, quais sejam: i) representatividade dos postulantes; ii) relevância da matéria. Assim expõem-se os elementos necessários para o deferimento do pedido da postulante.

III - DA REPRESENTATIVIDADE DA POSTULANTE

A Confederação Nacional de Municípios – CNM é uma entidade municipalista com mais de 30 anos de existência, constituída a partir dos anseios dos dirigentes das federações, associações estaduais, microrregionais e Municípios que se ressentiam de uma entidade representativa que, principalmente em nível nacional, defendesse os interesses institucionais do ente municipal e propugnasse pelo seu fortalecimento.

A condição de abrangência em todo o território nacional permite que a CNM tenha legitimidade para falar em nome dos 5.568 municípios brasileiros, dos quais 83% têm uma população não superior a 30 mil habitantes e possuem os mais diversos tipos de carência que precisam ser minimizadas.

Portanto, a CNM - entidade associativa- é pessoa jurídica civil de direito privado, de interesse público, enquadrada no art. 44 e com as diretrizes do art. 53, do CCB4 , sem fins lucrativos, não havendo distribuição de lucros ou dividendos aos filiados, participantes ou diretores.

A entidade, por sua vez, tem o escopo de contribuir para a solução dos problemas comuns aos municípios brasileiros, e objetiva coordenar, representar e defender os direitos institucionais dos entes públicos que a constituem, representando-os e pleiteando em seu nome junto às demais esferas governamentais e poderes e promovendo por sua atuação a qualificação e a atualização da administração pública municipal em todo o território nacional.

⁴ Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Uma das principais finalidades da entidade é defender a autonomia municipal, oriunda da Carta Magna, sendo indispensável a vigilância constante das regras Constitucionais determinantes para equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Os Municípios brasileiros, organizados em associações regionais e federações estaduais, têm na Confederação Nacional de Municípios a instância maior de sua representação político-institucional, pois esta, por abrigar a todos os gestores públicos municipais, atua com total isenção partidária e com foco integral no fortalecimento e defesa dos interesses dos municípios, na correção das deficiências da federação, especialmente quanto a atribuição de responsabilidades aos entes municípios sem a justa contrapartida de recursos, e na instrumentalização das administrações municipais visando a correção de rumos, o aprimoramento das estruturas administrativas e o cumprimento dos princípios da administração pública.

Além de prestar assistência político institucional e técnica aos municípios, a CNM desenvolve atividades dirigidas ao desenvolvimento tecnológico e social, estruturando e fortalecendo o Movimento Municipalista Brasileiro. Desenvolve ainda, aplicativos e soluções para áreas específicas garantindo a qualidade das informações para auxiliar e cooperar no processo da administração pública municipal.

Esta presença marcante e aguerrida permitiu que os Municípios brasileiros e conseqüentemente suas populações conquistassem:

Prorrogação de Benefícios da Lei Kandir

Em janeiro de 2007, entraria em vigor um benefício adicional da Lei Kandir que permitiria às empresas abater do ICMS crédito relativo ao material de consumo, o que poderia gerar perdas de arrecadação do imposto da ordem de R\$ 17 bilhões por ano, sendo que, desse montante, 25% deixaria de ser repassado aos municípios. A mobilização das entidades municipalistas viabilizou a aprovação do PLS Nº 68/2006 que prorrogou a entrada em vigor desses benefícios para 2011.

Imposto Territorial Rural – ITR

Transferência de 100% do ITR para os municípios que optarem por assumir sua cobrança e fiscalização. O texto promulgado na EC 42/03 da Reforma Tributária mantém o tributo

de competência da União, mas permite que os municípios ampliem sua participação de 50% para 100%. Essa possibilidade foi regulamentada pela Lei Nº 11.250/2005.

PAES

Em meados de 2005, foi constatado que os recursos arrecadados pela União com o programa de Parcelamento Especial de Débitos – PAES, não estavam constando da base de cálculo do FPM. Denúncia ao TCU levou o tribunal a determinar a regularização da situação, o que foi feito em dezembro de 2005 e representou um repasse extra de cerca de 25% de um mês de FPM para os municípios.

Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

A Emenda Constitucional Nº 42/2003 destinou aos municípios 7,25% do total da CIDE, equivalente a 25% da parte destinada aos estados. Esse percentual representa cerca de R\$ 520 milhões anuais para os municípios. Os recursos da CIDE devem ser destinados à melhoria das condições de transporte dos Municípios.

Imposto sobre Serviços – ISS

A conquista mais significativa nos últimos anos foi a manutenção da arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS) com os municípios e a ampliação da lista de serviços tributados. O ISS é o principal gerador de arrecadação tributária para os cofres municipais. A medida foi consolidada pela sanção da Lei Complementar Nº 116/2003.

Repasse direto do Salário Educação

A aprovação do PL 475/03, em 19/11/03, foi uma das mais importantes vitórias em 2003. Sancionada em 30/12/03 transformou-se na Lei 10832/03, que garantiu que os recursos do salário-educação chegassem efetivamente ao município, evitando o passeio do dinheiro pelos cofres dos Estados. A conquista é fruto de uma iniciativa do movimento municipalista, liderado pela

Confederação Nacional de Municípios, junto ao Senado Federal, apoiada pelo Senador Álvaro Dias (PR), que apresentou o projeto em 2001.

Transporte Escolar

A aprovação da Lei nº 10.709/03 estabeleceu que cada ente federado passe a assumir a responsabilidade pelo transporte de seus alunos, dando maior poder de barganha para os municípios negociarem com os governadores o ressarcimento das despesas efetuadas com alunos das redes estaduais.

A aprovação da Lei nº 10.880/2004, Instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), originada pela Medida Provisória nº 173, assinada pelo Presidente da República na VII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, destinando aos Municípios cerca de R\$ 400 milhões por ano para auxílio no custeio das despesas com transporte escolar.

Iluminação Pública

Em dezembro de 2002, o movimento municipalista, liderado pela CNM e com o apoio decisivo das entidades estaduais, obteve uma grande vitória no Congresso Nacional: após mais de uma década de um exaustivo debate, foi criada uma fonte de custeio para o serviço de iluminação pública, que, na grande maioria dos municípios, representa uma despesa de 3% a 5% do orçamento.

Alteração da alíquota da COFINS

Em 1999, quando foi ampliada a alíquota da COFINS de 2% para 3%, a atuação da CNM evitou que o aumento fosse compensado no Imposto de Renda, impedindo, assim, a corrosão da base de cálculo do FPM em cerca de R\$ 900 milhões – em valores nominais da época –, perda que significaria o equivalente a 70% de um mês de FPM em cada município.

Acréscimo de um ponto percentual ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM

A EC n. 55, de 20 de setembro de 2007 alterou o artigo 159 da Constituição Federal acrescentando 1% (por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios determinando que este será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Com esta conquista os municípios brasileiros passaram a ter assegurado numerário necessário para arcar com a folha de pagamento do 13º salário dos seus servidores.

Não fora a ação presente e permanente da Confederação Nacional de Municípios estas vitórias não se concretizariam, pois é somente através do diálogo contínuo, do acompanhamento presente de todas as matérias em tramitação no Congresso Nacional e em gestação nos ministérios que são realizadas as intervenções, o convencimento e as demonstrações das reais necessidades e diversas impossibilidades dos municípios em arcar com maiores encargos sem a correspondente provisão de recursos.

Nessas circunstâncias, em razão da natureza e objetivos, com a apresentação da respectiva fundamentação de legitimidade da requerente, devidamente autorizada pela Assembléia Geral (documento anexo), espera-se o deferimento de ingresso nos autos, da Confederação Nacional de Municípios, na qualidade de *amicus curiae*.

IV - RAZÕES DA POSTULAÇÃO E RELEVÂNCIA DA MATÉRIA

Trata-se de ADI, proposta pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais - FENEME, que questiona o art. 2º; art. 3º, incisos I, II e III; art. 4º, "caput", parágrafo único; art. 5º, II, III, V, VI, VII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII; art. 12, § 3º da Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

A norma citada acima atinge diretamente as administrações públicas municipais, por ferir o pacto federativo e o poder de auto-organização do ente municipal ao legislar sobre matéria de interesse local, sendo, portanto, imperiosa a manifestação dos Municípios, por meio de sua entidade maior - CNM, que visa resguardar os interesses de todos os entes municipais brasileiros, como já amplamente demonstrado acima.

A tese levantada na presente ADI é que a União não tem competência para legislar sobre guardas municipais, sendo esta prerrogativa do ente municipal, por se tratar de tema de interesse local.

Alega também a autora que a guarda municipal não é órgão de segurança pública mas que destina-se somente à proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios, cabendo o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública exclusivamente a Polícia Militar.

Cumprir registrar que a matéria aqui debatida é claramente relevante, afinal, para além do cotejo constitucional dos dispositivos impugnados está a se discutir as relações intrafederativas e o próprio Pacto Federativo, logo, faz-se fundamental a abertura para a sociedade da discussão em torno de tema que repercute tão fortemente no dia a dia da Nação.

Nessas circunstâncias, em razão da natureza e objetivos, e com a apresentação da respectiva fundamentação de legitimidade da requerente, devidamente autorizada pela Assembleia Geral (documento anexo), espera-se o deferimento de ingresso nos autos, da Confederação Nacional de Municípios, na qualidade de *amicus curiae*.

V – DO PEDIDO

Nessas circunstâncias, requer a sua habilitação como “*amicus curiae*”, eis que protestando desde já pela sustentação oral, consoante o art. 131, § 3º, do Regimento Interno desta Suprema Corte, por representante que oportunamente será indicado quando do julgamento do feito.

Sendo deferido o pedido de habilitação, requer seja aberto prazo a esta postulante para apresentar razões, a fim de que sejam analisados os elementos jurídicos da matéria posta em julgamento, nos termos do artigo 7º, § 2º, da Lei 9.868/99.

Na hipótese de ser determinada a realização de provas ao longo do procedimento, protesta a CNM pela possibilidade de seu amplo acompanhamento e apresentação de documentos e/ou manifestações, tais como sustentação oral e outras que se façam necessárias e pertinentes.

Nestes termos, Pede deferimento.

Brasília, 22 de setembro de 2014.

Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira

OAB/RS 33.940

ROL DE DOCUMENTOS ANEXADOS A PETIÇÃO

1. PROCURAÇÃO
2. ESTATUTO DA CNM
3. ATA DE ELEIÇÃO DO PRESIDENTE DA CNM

