

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Matéria: Art. 8º da MP n. 849/2018.
Postergação dos reajustes remuneratórios concedidos aos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle pela Lei n. 13.327/16. Reprodução literal do art. 8º da MP n. 805/2017, cujos efeitos foram suspensos pelo STF em decisão proferida nos autos da ADI n. 5.809/DF. **Inconstitucionalidade patente e reincidente.**

Distribuição por prevenção ao Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, conforme fundamentação do tópico I

UNIÃO NACIONAL DOS AUDITORES E TÉCNICOS FEDERAIS DE FINANÇAS E CONTROLE, UNACON, inscrita no CNPJ sob o n. 03.652.534/0001-90, com sede no SCLN 110, Bloco C, Subsolo, Loja 69/79, Edifício Lara, Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70753-530, titular do endereço eletrônico unacon@unacon.org.br, devidamente constituída e autorizada expressamente por seu estatuto para atuar em juízo, vem, por seus advogados, com fundamento no art. 102, I, “a” e “p” c/c art. 103, IX, da Constituição da República (CR), bem como no art. 2º, IX, da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar**

contra o art. 8º da Medida Provisória n. 849, de 31 de agosto de 2018, ante a incompatibilidade desse dispositivo em relação ao texto constitucional, pelas razões adiante delineadas.

Brasília
SHIS QI 05 Chácara 98 Lago Sul
Brasília - DF 716000-640
t. +55 61 3201 3990

São Paulo
Al. Min. Rocha Azevedo 38 Conj. 701
São Paulo - SP 01410-901
t. +55 11 3892 6980

I – DA DISTRIBUIÇÃO POR PREVENÇÃO AO MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

Em 30 de outubro de 2017, foi editada a MP n. 805 (doc. 08), que, nos termos do seu art. 8º, postergou a implementação dos reajustes concedidos aos servidores das Carreiras de Gestão Governamental de 2018 e de 2019, para 2019 e para 2020, respectivamente. Confira-se o teor desse dispositivo:

CAPÍTULO VIII

DASCARREIRAS DE GESTÃO GOVERNAMENTAL

Art.8º O Anexo IV à Lei no 11.890, de 2008, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e Passa a vigorar na forma do Anexo XIII a esta Medida Provisória.

Com o objetivo de impugnar a integralidade dessa norma, e não apenas o seu art. 8º, foi proposta, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), a ADI n. 5.809/DF, distribuída original e aleatoriamente ao Ministro RICARDO LEWANDOWSKI.

No dia 18 de dezembro de 2017, o Ministro Relator proferiu decisão (doc. 09) que **deferiu “em parte a cautelar (...) para suspender a eficácia dos arts. 1º ao 34 e 40, I e II, da Medida Provisória 805/2017” e que, por consequência, manteve as datas originais de implementação dos reajustes remuneratórios.**

Em virtude de não ter sido convertida em lei pelo Congresso Nacional, a referida medida provisória perdeu sua eficácia, o que, de acordo com a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal (STF), ocasiona a prejudicialidade da ação do controle concentrado, devidamente reconhecida pelo Ministro Relator em 24 de abril de 2018 (doc. 10).

Em 31 de agosto de 2018, foi editada a MP n. 849 (doc. 07), que, em seu art. 8º, **reproduziu de forma literal o disposto no art. 8º da MP n. 805/2017**, transcrito acima.

Conforme já decidido por essa Suprema Corte, **a ação que visa impugnar norma cujo conteúdo material idêntico já foi alvo de fiscalização do controle abstrato de constitucionalidade não pode sofrer distribuição e processamento livre**, sob pena de violação ao *princípio constitucional do juízo natural* e aos dispositivos processuais e regimentais que tratam sobre a prevenção.

Quando da apreciação da questão de ordem suscitada no julgamento da ADI n. 1.129-4/DF (doc. 11), esse STF decidiu que a ação ajuizada para questionar a constitucionalidade de medida provisória reeditada com igual teor deveria ser recepcionada como aditamento à

demanda anteriormente proposta para combater a norma antiga, que ainda estava em tramitação.

Nessa ocasião, inclusive, **a Suprema Corte entendeu que, em razão da reprodução literal do texto atacado, deveriam ser automaticamente estendidos à nova medida provisória os efeitos da decisão que suspendeu a norma impugnada anteriormente**¹ (doc. 11).

Por força da existência de elementos que impedem o acolhimento da presente ação como aditamento à exordial da ADI n. 5.809/DF (*diversidade de partes e trânsito em julgado da decisão que julgou prejudicada a demanda anterior*), **impõe-se a distribuição dos autos por prevenção ao Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, em atenção ao princípio do juízo natural, ao art. 59 do CPC/2015 e ao art. 77-B do Regimento Interno do STF.**

Em adição, requer-se ao Ministro Relator que, ao receber a presente demanda, suspenda imediatamente os efeitos do art. 8º da MP n. 849/2018, visto que a reedição do art. 8º da MP n. 805/2017 representa flagrante descumprimento à decisão proferida na ADI n. 5.809/DF.

A conduta adotada pelo Chefe do Poder Executivo, além de configurar nítido desrespeito à imperatividade das ordens judiciais, empresta total descrédito ao órgão de cúpula do Poder Judiciário, de modo que deve ser urgentemente revista.

II – DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Nos termos do acórdão prolatado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.912/MG², *“a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal [STF] estabelece os seguintes requisitos a serem atendidos pelas entidades de classe no ajuizamento de ação de controle concentrado: a) abrangência nacional; b) delimitação subjetiva da associação; c) pertinência temática; e d) compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado”*.

¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE da MP 575/94 que dispõe sobre mensalidades escolares. Reedição pela MP 612/94. ADITAMENTO. Pedido Liminar. Efeitos da suspensão da eficácia dos dispositivos pelo Plenário. Ação Direta arguindo a inconstitucionalidade de medida provisória que reedita a anterior, sem alteração substancial. Pedido recebido como simples aditamento a ação anterior. Suspensão da eficácia dos dispositivos da MP anterior. Extensão dos efeitos a dispositivos idênticos da MP superveniente. Procedimento a ser observado a casos análogos pela Corte. Questão de ordem acolhida. Liminar deferida, em parte, para suspender a eficácia dos seguintes dispositivos: art. 1º e seu parágrafo único do art. 2º, art. 3º, parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º, art. 4º e parágrafo único, parágrafo único do art. 5º, parágrafo único do art. 6º, art. 8º e das expressões "o art. 2º da Lei 8.170, de 1991, e" do art. 12. Interpretação conforme do art. 2º "caput".

(STF, Tribunal Pleno, ADI n. 1.117/MC, Relator Ministro PAULO BROSSARD, DJ de 08/06/2001, grifos adotados)

² STF, Tribunal Pleno, ADI n. 4.912, Relator Ministro EDSON FACHIN, Dje-106 de 23/05/2016.

Os critérios definidos pela Suprema Corte para a aferição da legitimidade ativa das entidades de classe para provocar o controle concentrado de constitucionalidade estão plenamente atendidos na espécie.

A UNACON, fundada em 15 de janeiro de 1989, sediada na cidade de Brasília, Distrito Federal, é uma entidade de classe de âmbito nacional, dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter eminentemente assistencial e associativo, representativa da categoria profissional constituída pelos integrantes da Carreira de Finanças e Controle, uma das Carreiras do Ciclo de Gestão Governamental, e com duração indeterminada.

No que se refere ao primeiro requisito (*abrangência nacional*), cumpre destacar que os integrantes do corpo associativo da UNACON são todos servidores públicos vinculados ao Ministério da Fazenda e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), órgão da Administração Pública federal que possui unidades de lotação em todos os Estados brasileiros.

Nessa linha, a Associação possui filiados em todas as 27 (vinte e sete) Unidades da Federação, afirmação comprovada a partir da análise da listagem anexa, na qual constam os nomes e os endereços dos associados (doc. 06).

Em relação ao critério da *delimitação subjetiva da associação*, nota-se que a UNACON não possui em sua composição pessoas físicas ou jurídicas estranhas à Carreira de Finanças e Controle, instituída pelo Decreto-Lei n. 2.346, de 23 de julho de 1987, pela Lei n. 9.625, de 7 de abril de 1998 e pela Lei n. 11.890, de 24 de dezembro de 2008.

A vedação à filiação de indivíduos não integrantes dessa Carreira, consignada expressamente nos artigos 1º e 6º de seu Estatuto Social (doc. 05), demonstra a plena homogeneidade entre os membros integrantes da UNACON³.

A *pertinência temática* na hipótese vertente é configurada a partir do cotejo entre os objetivos contidos no ato constitutivo da Associação e o conteúdo da norma impugnada. De acordo com o artigo 4º, inciso II, de seu Estatuto Social (doc. 05), a UNACON deve “*representar o*

³ Art. 1º – A União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle – Unacon, fundada em 15 de janeiro de 1989, passa a denominar-se União Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle – Unacon, entidade civil com natureza de associação profissional e sem fins lucrativos, representativa da categoria profissional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle do Poder Executivo Federal, ou de categorias que venham a sucedê-la. (...)

Art. 6º – A Unacon poderá admitir e manter em seu quadro social os Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle que a ela se associarem.

associado na defesa de seus direitos e interesses profissionais, coletivos e individuais, em qualquer nível, podendo, para tanto, intervir e praticar todos os atos na esfera judicial ou extrajudicial”.

O dispositivo da MP n. 849/18 combatido na presente ação do controle concentrado ferem diversos direitos de natureza constitucional titularizados pela integralidade dos filiados à Associação, que ostentam a condição de integrantes da Carreira de Finanças e Controle, direta e flagrantemente afetados pela postergação dos reajustes remuneratórios (art. 8º).

Ao adiar a implementação dos aumentos concedidos especificamente aos servidores das Carreiras do Ciclo de Gestão Governamental, entre as quais está a Carreira de Finanças e Controle, o art. 8º da referida medida provisória viola o direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CR), o princípio da irredutibilidade vencimental dos servidores públicos (art. 37, XV, da CR) e a garantia contra a detenção de bens, de poupança popular ou de qualquer outro ativo financeiro (art. 62, § 1º, II, da CR).

No que diz respeito à *compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado*, verifica-se que a UNACON, composta somente pelos integrantes das Carreiras de Finanças e Controle, congrega toda a categoria profissional de Auditores e de Técnicos Federais de Finanças e Controle.

A UNACON, portanto, representa não apenas fração ou parcela da classe impactada pelo ato normativo impugnado, mas sim a totalidade dos membros dessa categoria profissional, de modo que cumpre plenamente o requisito em questão.

Demonstrado o inequívoco adimplemento dos critérios sintetizados pelo STF no julgamento da ADI n. 4.912/MG, está configurada a legitimidade da Autora para o ajuizamento da presente ação do controle concentrado, nos termos do art. 103, IX, da CR e do art. 2º, IX, da Lei n. 9.868/99.

III – DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA

III.a – Considerações iniciais de mérito

A norma diretamente impugnada é o art. 8º da MP n. 849/18, que posterga os reajustes remuneratórios concedidos por lei aos integrantes das Carreiras do Ciclo de Gestão Governamental, entre as quais está a Carreira de Finanças e Controle.

O ato ora combatido possui a seguinte redação:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei: (...)

CAPÍTULO VIII

DAS CARREIRAS DE GESTÃO GOVERNAMENTAL

Art. 8º O Anexo IV à Lei nº 11.890, de 2008, fica com a eficácia postergada quanto aos seus efeitos financeiros ainda não implementados e passa a vigorar na forma do Anexo XIII a esta Medida Provisória.

O dispositivo transcrito está eivado de nítida inconstitucionalidade, **já reconhecida expressamente em decisão proferida pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI na ADI n. 5.809/DF**. Objetivamente, a norma impugnada contraria os seguintes preceitos constitucionais:

- (i) *princípios da imperatividade das decisões judiciais e da separação dos poderes* (art. 2º da CR);
- (ii) art. 5º, XXXVI, da CR, que erige a proteção ao direito adquirido no ordenamento jurídico brasileiro;
- (iii) art. 37, XV, da CR, que dispõe sobre o princípio da irredutibilidade de vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos; e
- (iv) art. 62, § 1º, II, da CR, que veda a edição de medidas provisórias que tenham como objetivo a detenção de bens, de poupança popular ou de qualquer outro ativo financeiro.

Como será pormenorizado, todos esses dispositivos constitucionais foram violados pela norma ora combatida.

III.b – Do flagrante desrespeito à decisão proferida pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI nos autos da ADI n. 5.809/DF, que suspendeu norma idêntica à impugnada na espécie

Como salientado, o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI proferiu decisão na ADI n. 5.809/DF, que determinou a suspensão dos artigos da MP n. 805/2017 que adiavam as datas de implementação dos reajustes remuneratórios concedidos aos servidores públicos federais.

Nessa oportunidade, o Ministro Relator discorreu longamente acerca das inúmeras inconstitucionalidades perpetradas pela citada medida provisória (inteiro teor da decisão anexa – doc. 09). A integralidade dos fundamentos utilizados pelo magistrado aplica-se ao caso em comento.

Para o que ora importa, mostra-se oportuna a transcrição dos principais argumentos consignados na referida decisão:

(...) Superado esse primeiro tópico, cumpre salientar que o partido político requerente apontou, ainda, a inconstitucionalidade dos arts. 1º ao 34 da Medida Provisória em apreço, **que cancelaram ou suspenderam, pelo período de 1 (um) ano, os reajustes concedidos a diversas categorias de servidores públicos federais, apontando, nesse particular, o desrespeito ao entendimento recente, reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade.**

Note-se, a propósito, que, ao analisar a ADI 4.013/TO, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, o Plenário desta Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 1.866/2007 e do art. 2º da Lei 1.868/2007, ambas do Estado de Tocantins. Naquele julgamento, o Colegiado assentou o seguinte: (...)

Não obstante a posição por mim externada no julgamento da referida ação de controle concentrado, em que me filiei à corrente minoritária, assento que **a decisão tomada pelo Plenário do STF produziu “eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” (art. 102, § 2º da CF), de modo que, ao menos nesse exame preambular, a ela estou adstrito.**

Naquela assentada, mesmo diante das alegações da ocorrência de desvio de finalidade legislativa na concessão dos aumentos aos servidores estaduais, **esta Suprema Corte foi categórica ao afirmar que, diante da vigência das normas que reajustaram os vencimentos, “os novos valores passaram a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada”.**

No caso sob análise, observo que **a situação fática é ainda mais contundente, uma vez que algumas categorias de servidores do Poder Executivo Federal, a exemplo dos Analistas do Banco Central do Brasil – regidos pela Lei 9.650/1998 – já passaram, inclusive, a receber os vencimentos majorados, mediante o pagamento da primeira parcela do reajuste, a qual foi implementada em janeiro do corrente ano.**

Na espécie, as classes de servidores públicos, mencionados nos arts. 1º ao 34 da MP contestada, experimentarão a suspensão das parcelas restantes de reajustes já concedidos por lei aprovada pelos representantes da soberania popular, reunidos no Congresso Nacional, respondendo a uma tempestiva e regular provocação do Executivo. E isso, conforme pretende o Governo, se faria por meio de medida provisória, ato unilateral e de urgência duvidosa.

Com essa medida se quer desconstituir um diploma normativo, previamente combinado entre o governo e as entidades de representação de classe – precedido da assinatura de acordos amplamente divulgados na mídia –, diploma esse que contou com amplo beneplácito de ambas as Casas Legislativas e posterior sanção do próprio Presidente da República, desconstituição, diga-se, intentada em frontal contradição com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Ademais, **não é difícil entrever, nessa nova iniciativa presidencial, a quebra do princípio da legítima confiança e da segurança jurídica, nem deixar de**



vislumbrar a vulneração de direitos já incorporados ao patrimônio dos servidores.

Se é verdade que o Chefe do Executivo pode muito, ao adotar medidas provisórias, também é fato que **a ele não é dado fazer tudo com tais instrumentos**. À toda a evidência, **não lhe é possível desconstituir direitos adquiridos, outorgados por lei formal, por meio de um ato unilateralmente subscrito. Nem mesmo uma lei posterior de mesmo nível hierárquico poderia fazê-lo.** Trago à colação, para ilustrar a tese, o seguinte julgado: (...)

Por todas essas razões, à primeira vista, até mesmo o pretendido adiamento dos reajustes estaria vedado pela Constituição, uma vez que representaria um descenso remuneratório, notadamente porque a medida provisória atacada não dispôs sobre o adimplemento aos servidores, *a posteriori*, daquilo que deixará de ser pago no período da suspensão. De resto, nem mesmo previu os juros moratórios pelo atraso do pagamento e a correção monetária correspondente à desvalorização da moeda.

Vale notar que, da leitura da exposição de motivos do ato aqui vergastado, conclui-se que uma das razões apontadas para a suspensão e o cancelamento dos reajustes foi “a situação de forte restrição fiscal na economia brasileira e suas consequências, dentre as quais se destaca a redução do valor de arrecadação das receitas públicas”. Além disso, indicou-se que “o orçamento de 2018, além de se submeter à limitação de uma meta de resultado primário, se condiciona, também, ao teto dos gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 - EC nº 95, de 2016” (retirado do sítio eletrônico da Presidência da República). (...)

Nessa esteira, vale registrar **a contundente iniquidade das medidas abrigadas na MP aqui contestada, que fazem com que os servidores públicos arquem indevidamente com as consequências de uma série de verdadeiras prebendas fiscais, que beneficiaram setores privilegiados da economia,** conforme sugere a petição de ingresso na ação, como *amicus curiae*, da Unafisco Nacional, entidade representativa da classe dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, na qual se lê o que segue: (...)

Ademais, *prima facie*, **é preciso respeitar a afirmação do Chefe do Executivo colacionada acima, de que os reajustes concedidos não vão “desrespeitar a regra que fixa teto para gastos públicos”, pois estaria respaldada no texto da Emenda Constitucional 95/2016,** a qual prevê que: (...)

Destarte, ao menos numa primeira abordagem, **não se mostra razoável suspender um reajuste de vencimentos que, até há cerca de 1 (um) ano, foi enfaticamente defendido por dois Ministros de Estado e pelo próprio Presidente da República como necessário e adequado, sobretudo porque não atentaria contra o equilíbrio fiscal, já que os custos não superariam o limite de gastos públicos e contariam com previsão orçamentária, justamente em um dos momentos mais graves da crise econômica pela qual, alegadamente, passava o País.** (...)

Nesse cenário, os servidores atingidos iniciarão o ano de 2018 recebendo menos do que percebiam no anterior, inviabilizando qualquer planejamento orçamentário familiar previamente estabelecido. (...)

Além de tudo até aqui tratado, também chama atenção o fato de os servidores federais afetados pela MP 805/2017 sofrerem uma discriminação injustificada e injustificável com relação aos demais, tão somente porque os respectivos ganhos encontram-se – aparentemente – no topo da escala de vencimentos do

Executivo Federal (aliás, sem levar em consideração os integrantes das empresas públicas, de economia mista e outras agências estatais). (...)

Finalmente, observo que a urgência na prestação jurisdicional é evidente porque a aplicação da norma poderá cristalizar iniquidades, uma vez que os dispositivos questionados estão em vigor, nos termos do disposto no art. 39 da Medida Provisória 805/2017. (...) (grifos aditados)

A decisão proferida pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, como se observa, foi cirúrgica ao apontar as diversas violações ao texto constitucional consignadas na MP n. 805/17, cujo teor foi literalmente reproduzido pela MP n. 849/18.

Ao editar norma com conteúdo idêntico ao da MP n. 805/17, o Chefe do Poder Executivo não só replica as mesmas inconstitucionalidades, como acrescenta lesões ainda mais graves ao Estado Democrático de Direito brasileiro.

O descumprimento explícito da decisão proferida na ADI n. 5.809/DF, mediante a reedição literal de medida provisória suspensa judicialmente, configura, a um só tempo, violação aos *princípios da imperatividade das decisões judiciais e da separação dos poderes* (art. 2º da CR).

Isso porque a conduta adotada pelo Presidente da República ao editar a MP n. 849/18 escancara o desrespeito à ordem emanada do órgão de cúpula do Poder Judiciário e, por consequência, instala a desarmonia e o desequilíbrio entre os Poderes da União.

Por essas razões, deve ser imediatamente suspenso o art. 8º da MP n. 849/18, de modo a garantir a observância das decisões judiciais e, por consequência, a restabelecer a preservação do princípio da separação dos poderes.

III.c – Da violação ao direito adquirido e ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (arts. 5º, XXXVI e 37, XV da CR)

Em 29 de julho de 2016, foi editada a Lei n. 13.327, que, nos termos de seu art. 1º, alterou o Anexo IV da Lei n. 11.890, de 24 de dezembro de 2008, que dispõe sobre a remuneração dos integrantes das Carreiras de Gestão Governamental, dentre as quais figura a Carreira de Finanças e Controle.

A Lei n. 13.327/16 majorou os valores pagos a título de remuneração (subsídio) aos Auditores e aos Técnicos Federais de Finanças e Controle. De acordo com a nova redação dada por esse ato normativo ao Anexo IV da Lei n. 11.890/08, o aumento remuneratório concedido aos

integrantes da Carreira representada pela UNACON seria gradualmente implementado em suas respectivas folhas de pagamento nos dias 1º de janeiro de 2017, 1º de janeiro de 2018 e 1º de janeiro de 2019.

Em 1º de janeiro de 2017, foi cumprido o disposto na Lei n. 13.327/16 e, conseqüentemente, aplicada a primeira parcela do reajuste salarial concedido aos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle.

Igualmente, em 1º de janeiro de 2018, em virtude da decisão proferida pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI na ADI n. 5.809/DF, foi observado o previsto nessas normas e implementada a segunda parcela do reajuste.

Entretanto, antes da efetivação do aumento previsto para o ano de 2019, foi editada a MP n. 849/18, que, de acordo com o seu art. 8º, postergou a eficácia desses reajustes salariais para 2020. Esse dispositivo viola frontalmente as garantias constitucionais dos servidores ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI) e à irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV).

Com a edição da Lei n. 13.327/16, os reajustes remuneratórios concedidos aos integrantes da Carreira representada pela UNACON foram incorporados aos seus respectivos patrimônios jurídicos nos exatos termos consignados nesses atos normativos e passaram a ser alvo da proteção constitucional conferida ao direito adquirido.

Na medida em que o art. 8º da MP n. 849/18 posterga os momentos de implementação do aumento dos vencimentos previstos em normas anteriores, contraria expressamente o dispositivo constitucional que garante a imutabilidade das situações jurídicas consolidadas.

Há de considerar também na hipótese vertente o direito constitucional à irredutibilidade vencimental (art. 37, XV).

O aumento material na remuneração incorporado a partir da edição da Lei n. 13.327/16 à esfera patrimonial dos Auditores e dos Técnicos Federais de Finanças e Controle foi significativamente reduzido com a postergação da implementação dos efeitos financeiros inicialmente prevista para 2019.

A alteração das datas de pagamento dos efeitos financeiros da 3ª parcela, promovida pelo art. 8º da MP n. 849/18, não consubstancia mera “*postergação da eficácia*”, mas flagrante redução dos vencimentos dos servidores públicos representados pela Autora, em frontal violação ao preceito constitucional inserto no art. 37, XV.

Ao analisar hipótese análoga à vertente, o STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que revogou norma que concedia aumento remuneratório a servidores públicos antes da implementação dos respectivos efeitos financeiros em suas folhas de pagamento. Para o que ora importa, mostra-se oportuna a transcrição da ementa de julgamento da ADI n. 4.013/TO:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DA LEIS TOCANTINENSES NS. 1.855/2007 E 1.861/2007 REVOGADOS PELAS LEIS TOCANTINENSES NS. 1.866/2007 E 1.868/2007. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. DIREITO ADQUIRIDO. ARTS 5º, INC. XXXVI E 37, INC. XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (...)

2. Diferença entre vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes de sua disposição. Vigentes as normas concessivas de aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, os novos valores passaram a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada.

3. O aumento de vencimento legalmente concedido e incorporado ao patrimônio dos servidores teve no mês de janeiro de 2008 o prazo inicial para início de sua eficácia financeira. O termo fixado, a que se refere o § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República. (...)

(STF, Tribunal Pleno, ADI n. 4.013/TO, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, DJe-078 de **18/04/2017**, grifos aditados)

Por ocasião desse julgamento, esse STF firmou o entendimento de que, ainda que as datas estabelecidas para o início dos efeitos financeiros dos reajustes sejam em momento futuro, a entrada em vigor da lei configura a aquisição do direito por parte dos servidores e a reveste de proteção constitucional.

Conforme definido por essa Suprema Corte, em atenção ao art. 6º, § 2º⁴, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro e ao art. 131⁵ do Código Civil, que servem como dispositivos auxiliares à interpretação do art. 5º, XXXVI, da CR, o estabelecimento de data futura para a produção de efeitos financeiros não impede a aquisição do direito ao reajuste salarial integral, mas apenas o seu exercício.

⁴ Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (...)

⁵ § 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

⁵ Art. 131. O termo inicial suspende o exercício, mas não a aquisição do direito.

Nesse ponto, cumpre frisar trecho do voto proferido pela relatora do acórdão, Ministra CÁRMEN LÚCIA:

(...) Não há confusão entre vigência de lei e efeitos financeiros do que nela disposto. **Vigentes as normas que concederam os aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, passaram os novos valores a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada. (...)**

Posta a norma que conferiu aumentos dos valores remuneratórios, não se há cogitar de expectativa, mas em direito que não mais poderia vir a ser reduzido pelo legislador, como se deu. É que a diminuição dos valores legalmente estatuídos configura redução de vencimentos, em sistema constitucional no qual a irredutibilidade é a regra a ser obedecida. (grifos adotados)

Na mesma linha, vale destacar algumas passagens do parecer exarado pela Advocacia-Geral da União (AGU) sobre a controvérsia analisada na ADI n. 4.013/TO, cujo entendimento foi integralmente acolhido por essa Suprema Corte:

(...) Com efeito, apresenta-se como realidade inquestionável nos presentes autos a circunstância de que leis estaduais promoveram incremento remuneratório em favor de seus servidores, que seria percebido a partir do mês de janeiro do presente ano.

Assim, **a partir do momento em que editada norma que reajusta os vencimentos de determinados funcionários públicos, ainda que tal providência esteja submetida a termo, tem-se que, efetivamente, a melhoria estipendial concedida incorporou-se ao patrimônio jurídico de tais agentes públicos, não sendo legítima a sua supressão sem ofensa ao direito adquirido.**

Conforme dispõe a Lei de Introdução ao Código Civil, “consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”.

Sem dúvida, ao editar o competente instrumento jurídico para a concessão das vantagens remuneratórias a seus agentes o Estado de Tocantins restou por lhes outorgar direito à percepção desse incremento salarial, já que não estipulou qualquer condicionamento para o pleno gozo de tal benefício. A partir da edição de lei, o direito passou a fazer parte da esfera jurídica dos agentes estaduais, estando, contudo, com eficácia protraída para momento posterior. (...)

No caso em análise, o aumento salarial validamente concedido – e, repise-se, já incorporado ao patrimônio dos servidores – tinha o mês de janeiro do corrente ano como prazo inicial para sua eficácia. Este, portanto, termo pré-fixo a que se refere o § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, que caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República. (...)

Nesse sentido, a superveniência da legislação que retire da esfera jurídica dos agentes públicos do Estado de Tocantins o direito à percepção do incremento salarial, revogando – com efeito retroativo – a tabela de reajuste dos vencimentos, tem o efeito de violar, efetivamente, o direito adquirido de tais servidores, na especial modalidade, já acima referida, da irredutibilidade dos vencimentos. (grifos adotados)

À luz desse posicionamento, a partir da entrada em vigor das normas, os reajustes concedidos passam a integrar a esfera de direitos dos servidores e resguardam-se em relação a toda e qualquer alteração futura, mesmo diante da previsão original de parcelamento da implementação do acréscimo remuneratório.

III.d – Da vedação à edição de medida provisória que vise a detenção de ativos financeiros (art. 62, § 1º, II, da CR)

Além da lesão aos dispositivos constitucionais mencionados (arts. 5º, XXXVI, e 37, XV), cabe destacar que o art. 8º da MP n. 849/18 contraria o art. 62, § 1º, II, da Carta Magna, que estabelece vedação à edição de medida provisória *“que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro”*.

Com o adiamento da implementação da parcela prevista para 2019, o Poder Público reduziu significativamente os vencimentos dos servidores públicos por 1 (um) ano e, conseqüentemente, locupletou-se indevidamente da diferença remuneratória devida nesse período.

Para alcançar a compreensão elucidativa da questão, imagine-se a situação hipotética de um servidor que auferia R\$ 10.000,00 (dez mil reais) mensais a título de remuneração.

Com a edição de determinada medida provisória foi previsto um aumento salarial global de 30% (trinta por cento) aos integrantes da Carreira integrada pelo servidor em comento, de modo que a sua nova remuneração corresponderia a R\$ 13.000,00 (treze mil reais).

Nessa situação exemplificativa, garantiu-se a implementação do aumento remuneratório global ocorreria do modo seguinte: R\$ 11.000,00 (onze mil reais) a partir de 1º de janeiro de 2017, R\$ 12.000,00 (doze mil reais) a partir de 1º de janeiro de 2018 e R\$ 13.000,00 (treze mil reais) a partir de 1º de janeiro de 2019.

No entanto, após o pagamento da segunda parcela do reajuste, foi editada nova medida provisória que adiou, em 1 (um) ano, a aplicação dos efeitos financeiros referentes à parcela faltante.

Dessa forma, passou-se a seguinte forma de implantação: R\$ 11.000,00 (onze mil reais) a partir de 1º de janeiro de 2017, R\$ 12.000,00 (doze mil reais) a partir de 1º de janeiro de 2018, R\$ 12.000,00 (doze mil reais) a partir de 1º de janeiro de 2019 e R\$ 13.000,00 (treze mil reais) a partir de 1º de janeiro de 2020.

Ao final do período previsto para a incorporação integral do reajuste global de 30% (trinta por cento), o período de adiamento terá gerado a detenção indevida de elevada quantia garantida ao servidor público.

Para sintetizar a argumentação exposta, mostra-se oportuna a transcrição de tabelas comparativas entre a projeção originalmente definida e a projeção alterada pela norma inconstitucional superveniente aplicadas à situação hipotética:

Projeção original (antes do adiamento)				
	2017	2018	2019	2020
Remuneração mensal (1 salário)	R\$ 11.000,00	R\$ 12.000,00	R\$ 13.000,00	R\$ 13.000,00
Remuneração anual (13 salários)	R\$ 143.000,00	R\$ 156.000,00	R\$ 169.000,00	R\$ 169.000,00
Soma das remunerações dos 4 (quatro) anos	R\$ 637.000,00			
Projeção alterada (após o adiamento)				
	2017	2018	2019	2020
Remuneração mensal (1 salário)	R\$ 11.000,00	R\$ 12.000,00	R\$ 12.000,00	R\$ 13.000,00
Remuneração anual (13 salários)	R\$ 143.000,00	R\$ 156.000,00	R\$ 156.000,00	R\$ 169.000,00
Soma das remunerações dos 4 (quatro) anos	R\$ 624.000,00			

Na hipótese ilustrativa, é nítida a demonstração de que o Poder Público, mediante a postergação do implemento das parcelas do reajuste remuneratório em 1 (um) ano, deterá irregularmente enorme montante de ativos financeiros do servidor público paradigma, em flagrante violação ao art. 62, § 1º, II, da CR.

Ao contrário do que têm propalado os representantes do Poder Executivo, a edição dessa norma não configura mera medida administrativa com o escopo de sanear as contas públicas.

Em verdade, trata-se de intervenção normativa que esvazia plenamente as garantias constitucionais dos Auditores e dos Técnicos Federais de Finanças e Controle ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI) e à irredutibilidade vencimental (art. 37, XV) e que ignora o óbice à detenção e ao sequestro de ativos financeiros (art. 62, § 1º, II).

Frise-se, ainda, que o prejuízo decorrente da postergação dos reajustes remuneratórios agrava o quadro lesivo há muito instaurado pela Administração Pública em virtude da omissão na aplicação da revisão geral anual aos vencimentos dos servidores públicos, prevista no art. 37, X⁶, da CR.

Por essas razões, torna-se imperiosa a declaração, por esse STF, da incompatibilidade do art. 8º da MP n. 849/18 em relação ao texto constitucional, de modo a eliminar tal dispositivo do ordenamento jurídico pátrio.

IV – DA MEDIDA CAUTELAR

A *plausibilidade do direito* foi demonstrada pelos argumentos expostos, que evidenciam a ofensa à Constituição da República decorrente da edição de medida provisória que posterga os reajustes remuneratórios regularmente concedidos aos servidores integrantes das Carreiras de Gestão Governamental (violação aos arts. 2º, 5º, XXXVI, 37, XV, e 62, § 1º, II).

O *perigo na demora*, por sua vez, decorre da aplicação ampla e irrestrita dos inconstitucionais preceitos normativos trazidos pela MP n. 849/18, já no início do próximo ano (suspensão dos aumentos remuneratórios em janeiro de 2019).

A Administração Pública, a pretexto de adotar medidas de ajuste fiscal, imputa o ônus integral da recuperação econômica do país aos servidores públicos mediante a apropriação indevida de parcela significativa de seus rendimentos (tópico III.b).

⁶ Art. 37(...)

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (...)

Ocorre que, como se sabe, a estratégia mais adequada para se alcançar o saneamento do orçamento e da dívida pública está relacionada à adoção de políticas que visem garantir a otimização e a eficiência da máquina estatal, além da eliminação de despesas que não produzem retorno algum à sociedade.

A intervenção inconstitucional veiculada pelo ato legal combatido compromete a subsistência dos Auditores e dos Técnicos Federais de Finanças e Controle e de suas respectivas famílias na medida em que, simultaneamente, locupleta-se de parcela significativa de suas remunerações e majora de modo irrazoável e desproporcional a alíquota de tributo incidente sobre os seus salários.

As consequências práticas da entrada em vigor da MP n. 849/18 são extremamente lesivas aos servidores públicos ora representados, visto que operam grave decurso em seus vencimentos.

A proteção aos preceitos constitucionais apontados na presente ação do controle concentrado é tema bastante sensível para o Estado e para a população brasileira, seja sob os pontos de vista social e político, seja sob os pontos de vista financeiro e econômico.

Por tudo, estão demonstrados os requisitos necessários à concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da norma impugnada, na forma dos arts. 10 e 11 da Lei n. 9.868/1999.

V – DO PEDIDO

Por todo o exposto, a UNACON requer o seguinte:

1) conforme exposto no *tópico I*, seja a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade distribuída por prevenção ao Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Relator da ADI n. 5.809/DF, em atenção ao decidido pelo STF no julgamento da ADI n. 1.129-4/DF, ao *princípio do juízo natural*, e ao disposto no art. 59 do CPC/2015 e no art. 77-B do RISTF;

2) seja a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade recebida e processada, com os documentos que a instruem, nos termos das alíneas “a” e “p” do inc. I do art. 102 e do inc. IX do art. 103 da CR e do inc. IX do art. 2º e do art. 3º da Lei n. 9.868/1999;

3) seja concedida medida liminar acautelatória para suspender os efeitos da norma impugnada (art. 8º da MP n. 849/18) até o julgamento final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, na forma dos arts. 10 e 11 da Lei n. 9.868/1999;

3.1) *subsidiariamente*, seja impresso ao feito o trâmite sumarizado previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999;

4) sejam solicitadas informações à Presidência da República, e sejam ouvidos, ainda, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, em consonância com os arts. 6º e 8º da Lei n. 9.868/1999;

5) seja, ao final, julgado procedente o pedido e declarada, em definitivo, a inconstitucionalidade do art. 8º da MP n. 849/18.

Para fins meramente fiscais, atribui à causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Requer, outrossim, que das publicações conste o nome do advogado Antônio Torreão Braz Filho, OAB/DF 9.930.

Por fim, a Autora pugna, com fulcro na interpretação analógica do art. 104, § 1º, do CPC/2015, pela juntada posterior aos autos da ata da assembleia que autorizou a propositura da presente ação, em razão da urgência da propositura do presente feito.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 3 de setembro de 2018.

Paulo Vitor Liporaci Giani Barbosa
OAB/DF 50.301

Ana Torreão Braz Lucas de Moraes
OAB/DF 24.128

Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268

Antônio Torreão Braz Filho
OAB/DF 9.930