MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.004 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS MEDICOS PERITOS DA PREVIDENCIA SOCIAL
ADV.(A/S)	: ANTONIO TORREAO BRAZ FILHO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS - ANAFE
ADV.(A/S)	: MARLUCIO LUSTOSA BONFIM
ADV.(A/S)	: ODASIR PIACINI NETO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de liminar ajuizada pela Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social - ANMP, em face do art. 3° da Medida Provisória 849, de 31 de agosto de 2018, que "posterga e cancela aumentos remuneratórios de pessoal civil da administração pública federal para os exercícios subsequentes".

A requerente argumenta que o dispositivo impugnado, que adia os reajustes remuneratórios concedidos por lei aos integrantes das Carreiras de Perito Médico Previdenciário e de Supervisor Médico-Pericial, "[...] está eivado de nítida inconstitucionalidade, já reconhecida expressamente em decisão proferida pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI na ADI n. 5.809/DF" (pág. 6 da inicial).

Aduz, então, que, "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" (pág. 9 da inicial).

Sustenta, ademais, a ocorrência de violação das "garantias constitucionais dos servidores ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI) e à irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV)", haja vista que,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> "[c]om a edição da MP n. 765/16 e com sua posterior conversão na Lei n. 13.464/17, os reajustes remuneratórios concedidos aos integrantes das Carreiras representadas pela ANMP 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. 3º 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)" (págs. 10-11 da inicial).

Na sequência, a requerente assevera que se faz necessária a concessão de medida liminar, haja vista que o ato combatido suspenderá a implementação financeira da parcela do reajuste prevista para o mês de janeiro de 2019.

Os autos foram a mim distribuídos livremente em 5/9/2018 (documento eletrônico 15). No mesmo dia, determinei que o Presidente do Congresso Nacional fosse oficiado para manifestação sobre a incidência, na espécie, da vedação constante do art. 62, § 10, da Constituição Federal (documento eletrônico 16).

O Ofício 17167/2018-STF foi recebido naquela Casa em 18/9/2018 (documento eletrônico 19).

Todavia, a Secretaria certificou nestes autos que não havia registro da manifestação do Presidente do Congresso Nacional (documento eletrônico 20).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

Dada a relevância da opinião, em 30/10/2018, reiterei a solicitação da manifestação do Parlamento. No mesmo ato, e sem prejuízo da oportunidade da manifestação do Presidente do Congresso Nacional, nos termos do art. 10 da Lei 9.868/1999, determinei a oitiva do Presidente da República, da Advogada-Geral da União e da Procuradora-Geral da República, no prazo de 3 dias (documento eletrônico 24).

Em 8/11/2018, o Presidente do Congresso Nacional trouxe aos autos o OFÍCIO Nº 51/2018-PRESID/ADVOSF, por meio do qual informou que, "[...] de acordo com a análise da Advocacia do Senado Federal, o conteúdo da Medida Provisória n° 805/2017 guarda similaridade com a Medida Provisória 849/2018, atraindo a incidência da vedação do art. 62, § 10, da Constituição Federal [...]" (pág. 1 do documento eletrônico 36).

Em 19/11/2018, o Presidente da República juntou informações, confeccionadas pela Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 4°, V, da Lei Complementar 73/1993, nas quais foi afirmada a ilegitimidade ativa *ad causam* da entidade de classe autora, a improcedência da alegação de desrespeito à decisão monocrática proferida na ADI 5.809/DF, a constitucionalidade do ato normativo atacado e a ausência dos requisitos necessários à concessão da medida liminar.

A Advocacia-Geral da União opinou pelo não conhecimento da ação direita e, no mérito, pela indeferimento da cautelar. A manifestação foi assim ementada:

> "Servidor público. Regime remuneratório. Artigo 3° da Medida Provisória n° 849/2018, que posterga e cancela aumentos remuneratórios de pessoal civil da administração pública federal para exercícios subsequentes. Preliminar. Ilegitimidade ativa da requerente. Mérito. Ausência de afronta à autoridade da decisão monocrática proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5809. Inexistência de *fumus boni iuris*. Medida provisória que atinge efeitos financeiros futuros não

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> pode ser equiparada, para fins da limitação do artigo 62, § 1°, inciso II, da Constituição, a intervenções destinadas a bloquear recursos sob disponibilidade dos seus titulares. Compatibilidade com os artigos 2°; 5°, inciso XXXVI; e 37, inciso XV da Constituição de 1988. Enquanto pendente o implemento de condição e termo, o direito à remuneração pela prestação de serviço público não pode ser considerado adquirido, pois não se verifica acréscimo de disponibilidade econômica ou jurídica à situação patrimonial do servidor. Não há direito adquirido a determinado regime legal de cálculo ou reajuste de vencimentos ou vantagens funcionais. Ausência do *periculum in mora*. Precedentes desse Supremo Tribunal Federal. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pelo indeferimento da cautelar" (pág. 1 do documento eletrônico 41).

Em 27/11/2018, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo deferimento da medida, em parecer assim ementado:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA EXCEPCIONAL DE FRAÇÃO DE CATEGORIA FUNCIONAL. NORMA QUE ATINGE DIVERSAS CATEGORIAS FUNCIONAIS. IDÊNTICA INCONSTITUCIONALIDADE PARA TODOS OS SEUS DESTINATÁRIOS. CONHECIMENTO AMPLO DA AÇÃO. MEDIDA PROVISÓRIA 849/2018. REEDIÇÃO, NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA, DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE PERDEU EFICÁCIA POR DECURSO DE PRAZO. INCIDÊNCIA DO ART. 62-§10 DA CONSTITUIÇÃO. POSTERGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DE REAJUSTES CONCEDIDOS A SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. AFRONTA ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADQUIRIDO E DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS.
>
> 1. Fração de categoria funcional tem legitimidade para impugnar, em ação direta de inconstitucionalidade, norma

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

cujos efeitos repercutam apenas na parcela da categoria por ela representada. Precedente: ADI 4.462-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 14.11.2011.

2. A ação direta ajuizada contra dispositivo de lei cuja inconstitucionalidade apontada seja idêntica para os demais destinatários da norma deve ser conhecida de forma ampla (ADI 4.203/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 2.2.2015). O pedido, embora limitado à categoria representada pela entidade requerente, deve ser estendido para abranger as demais categorias de servidores atingidas pelos efeitos da Medida Provisória 849/2018.

3. Não cabe ao Presidente da República reeditar o conteúdo de medida provisória que perdeu eficácia por decurso de prazo na mesma sessão legislativa, sob pena de perpetuação de seus efeitos jurídicos e consequente afronta ao art. 62-§10 da Constituição.

4. A vigência de leis concessivas de reajustes a servidores públicos não se confunde com seus efeitos financeiros. A aquisição do direito aos reajustes na forma disciplinada pelos diplomas concessivos não fica afastada pela circunstância de seus efeitos financeiros ainda não terem sido implementados. Existência de direito adquirido e não de mera expectativa de direito. Precedentes: ADIs 4.013 e 5.809-MC.

5. A postergação dos efeitos financeiros de reajustes remuneratórios para exercícios subsequentes subtrai dos servidores beneficiados a disponibilidade financeira desses recursos no período em que adiada a sua implementação e, dessa forma, ocasiona decesso vencimental vedado pelo art. 37-XV da Constituição.

– Parecer pelo conhecimento amplo da ação e pela procedência extensiva da medida cautelar para suspender a eficácia da integralidade da Medida Provisória 849/2018" (pág. 1 do documento eletrônico 43).

Por dependência à presente ação, me foram distribuídas as ADI's 6.008 e 6.009/DF, que impugnam toda a Medida Provisória 849/2018.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

A ADI 6.008/DF, ajuizada pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, aponta o desrespeito à decisão por mim proferida nos autos da ADI 5.809/DF, na qual suspendi a MP 805/2017.

Nessa direção, sustenta a ocorrência de violação do direito adquirido e do princípio da irredutibilidade de vencimentos, constantes dos arts. 5°, XXXVI e 37, XV, da Constituição Federal.

Além do mais, indica que o ato normativo combatido contraria o disposto no art. 62, § 1°, II, da CF, o qual veda a edição de medida provisória que vise a detenção de ativos financeiros.

Requer, então, seja concedida a medida cautelar, por considerar que

> "[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.d).
>
> […]
>
> As consequências práticas da entrada em vigor da MP n. 849/18 são extremamente lesivas aos servidores públicos ora representados, visto que operam grave decesso em seus vencimentos" (pág. 20 da inicial da ADI 6.008/DF).

Por sua vez, a ADI 6.009/DF, com pedido de cautelar, foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL para declarar a inconstitucionalidade da integralidade da MP 849/2018.

Em síntese, o partido requerente aduz que o texto impugnado

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

afronta,

> "[...] simultaneamente: i) os pressupostos exigidos pela Constituição para a edição de medidas provisórias (art. 62, *caput,* da CR); e ii) o inc. XXXVI do art. 5º, assim como o inc. XV do art. 37, ambos da CR, conforme será adiante explicitado. E, porque afrontam decisão transitada em julgado e anteriormente adotada em medida cautelar deferida por esta C. STF pelo Ministro Ricardo Lewandowski na ADI 5.809, ofendem os princípios da coisa julgada material, da imperatividade das decisões judiciais, da segurança jurídica e da harmonia entre os poderes" (pág. 2 da inicial da ADI 6.009/DF).

Vai além, argumentando que a MP 849/2018 não cumpre o requisito constitucional da urgência, uma vez que

> "[...] é cristalina a ausência de urgência; não há imprevisibilidade ou contingência que reclame a edição de medida provisória. Não há, da mesma maneira, perigo na demora da adoção do ato legislativo.
>
> Os efeitos das postergações e cancelamentos dos aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes das vinte e cinco categorias de servidores públicos afetadas pela Medida Provisória ora atacada não tem efeitos imediatos, mas somente para o início do próximo ano. Frente a esse fato, fica claro que esse tema poderia ter sido regulamentado por Projeto de Lei (talvez até em regime de urgência constitucional, nos termos do art. 64, §1º, da CF)" (pág. 12 da inicial da ADI 6.009/DF).

Além disso, destaca que, ante o disposto no art. 62, § 10, da CF, o ato normativo impugnado não poderia ter sido editado pelo Presidente da República na mesma sessão legislativa na qual a MP 805/2017 perdeu a sua vigência, "[...] eis que restabeleceria a eficácia da anterior, que não desapareceria do ordenamento jurídico" (pág. 15 da inicial da ADI 6.009/DF).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

Ao final, requereu, cautelarmente, a suspensão da MP 849/2018.

Constato que as ADIs 6.008 e 6.009/DF já estão completamente instruídas, contando com as informações e as manifestações da Advocacia-Geral da União pelo indeferimento, e da Procuradoria-Geral da República pelo deferimento da medida cautelar - juntadas aos autos em 30/11/2018 -, nos mesmos termos do parecer já transcrito neste relatório.

Assinalo que também foram distribuídas a mim as ADIs 6.005, 6.010, 6.011, 6.015, 6.016 e 6.026/DF, que impugnam, no todo ou em parte, a Medida Provisória 849/2018. As referidas ações diretas ainda não estão integralmente instruídas.

A ADI 6.005/DF foi ajuizada pela União Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle – Unacon, em face do art. 8° da MP 849/2018, que posterga os efeitos financeiros de parcela do reajuste concedido às carreiras de gestão governamental.

Por sua vez, a ADI 6.015/DF, ajuizada pela Associação Nacional dos Servidores Públicos da Previdência e da Seguridade Social, ataca os arts. 3° e 16 do referido ato normativo, os quais postergam os efeitos financeiros de parcela do reajuste concedido às carreiras de perito-médico previdenciário e de supervisor médico-pericial e às carreiras jurídicas.

A ADI 6.016/DF, proposta pela Associação Nacional dos Servidores Federais em Transporte – SDNER, questiona a constitucionalidade do art. 25 da referida MP, a qual posterga o reajuste das carreiras e do plano especial de cargos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, enquanto que a ADI 6.026/DF, ajuizada pela Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico –

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

Proifes, questiona as postergações dos reajustes das carreiras de magistério federal, de magistério do ensino básico federal e de magistério do ensino básico dos ex-territórios, previstas nos arts. 26, 31 e 32 da mencionada medida provisória.

Por outro lado, nas ADIs 6.010 e 6.011/DF, ajuizadas pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip e pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado – Conacate, todo o texto da MP 849/2018 é questionado.

Outrossim, deferi o ingresso, como *amicus curiae,* da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – Anafe nestes autos. E, ainda, da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF, bem como da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil - Unafisco Nacional, nos autos da ADI 6.009/DF.

Posteriormente, indeferi os pedidos de ingresso da Federação Nacional dos Delegados da Polícia Federal - Fenadepol e do Sindicato dos Delegados de Polícia Federal - Sindepol nos presentes autos, bem como as solicitações formuladas pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal - ADPF, Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – Sindifisco Nacional, Sindicato Nacional dos Peritos Criminais Federais - APCF Sindical, Federação Nacional dos Policiais Federais - FENAPEF, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Unafisco Nacional e Sindicato dos Servidores do IPEA - AFIPEA Sindical, nos autos da ADI 6.009/DF.

Em 3/12/2018, solicitei a inclusão na pauta do Plenário do Supremo Tribunal Federal das medidas cautelares requeridas nas ADIs 6.004, 6.008 e 6.009/DF.

Após, as entidades requerentes das ADIs 6.004 e 6.008/DF - considerando a não inclusão do julgamento no cronograma de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

julgamento previsto até o dia 19/12/2018 -, requereram, subsidiariamente, a análise monocrática das medidas cautelares, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório. Decido a cautelar.

Inicialmente, verifico que me foram distribuídas, por dependência à ADI 6.004/DF, outras 8 ações de controle concentrado, todas acoimando de inconstitucionais dispositivos da MP 849/2018. As ADIs que se encontram em estágio mais avançado, além de ter maior abrangência, são as de números 6.004, 6.008 e 6.009, de forma que, diante da *causa petendi* aberta das ações de controle concentrado, determino o julgamento conjunto das referidas ações nestes autos, sem prejuízo de instrução em separado em cada uma delas.

Além do mais, anoto que, apesar de ter pedido a inserção das precitadas ADIs na pauta de julgamento do Plenário tão logo os autos vieram conclusos a mim - e após a confecção do necessário relatório -, dado o congestionamento da agenda de julgamentos, não foi possível designar, ainda no corrente mês, dia do calendário do Plenário, de modo que, não sendo mais possível o Colegiado analisar a matéria antes do recesso e diante da urgência que o caso requer, entendo ser indispensável apreciar a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, com amparo no art. 10, § 3°, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF.

No entanto, antes de examinar os pedidos cautelares, passo a decidir a alegada ilegitimidade da autora para a propositura da presente ADI, e o faço para admitir a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência – ANMP.

Como observou a Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, assento que a ANMP possui legitimidade para propor ação direita de inconstitucionalidade que tenha por objeto ato normativo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

que alcance parte da categoria por ela representada.

Com efeito, esta Corte já reconheceu a legitimidade ativa de entidade de classe que represente apenas fração de categoria funcional quando o ato atacado dirige-se especificamente à referida categoria. (Nesse sentido: ADI 4.462-MC/TO, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 4.232/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI 4.311-AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso; e ADI 3.413/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio).

Assim, reconheço a legitimidade ativa da associação autora, entidade de classe de âmbito nacional, cujas finalidades institucionais, em especial na defesa de interesses de seus associados, têm pertinência temática com o objeto da presente ação, ostentando, portanto, os requisitos necessários para figurar no polo ativo da presente ADI.

Ultrapassada essa questão formal, bem examinados os autos, entendo ser de rigor o deferimento do pedido de liminar.

Com efeito, a entidade requerente da ADI 6.004/DF aponta a inconstitucionalidade do dispositivo que posterga os efeitos financeiros dos vencimentos das carreiras de perito-médico previdenciário e de supervisor médico-pericial para o ano de 2020.

Outrossim, conforme relatado, sustenta que o texto da MP 849/2018 reproduz o da MP 805/2017, a qual perdeu a sua vigência pelo decurso do prazo constitucional. Na mesma esteira é a argumentação formulada pelas entidades postulantes nas ADI's 6.008 e 6.009/DF.

Pois bem. Em 18/12/2017, concedi, em parte, a cautelar requerida nos autos da ADI 5.809/DF, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, para suspender a eficácia dos arts. 1° ao 34 e 40, I e II, da Medida Provisória 805/2017, e do art. 4°, I e II, § 3° e art. 5°, todos da Lei 10.887/2004, com as redações que lhes foram dadas pela MP 805/2017, a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

qual, dentre outras disposições, postergava ou cancelava aumentos remuneratórios de servidores públicos federais para os exercícios subsequentes.

Naquela oportunidade, entendi, em juízo perfunctório, que deveriam ser resguardados direitos e prevenida a prática de ilegalidades como medida de prudência, haja vista que não seria "possível desconstituir direitos adquiridos, outorgados por lei formal, por meio de um ato unilateralmente subscrito".

Na espécie, compreendo aplicáveis os mesmos fundamentos expendidos na decisão por mim proferida na ADI 5.809/DF. Isso porque, como se verá adiante, a MP 849/2018, de fato, repete a maioria dos dispositivos da MP 805/2017 e em contexto, aparentemente, semelhante.

Ao proceder à análise, salientei que, ao apreciar a ADI 4.013/TO, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, o Plenário desta Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade do art. 2° da Lei 1.866/2007 e do art. 2° da Lei 1.868/2007, ambas do Estado de Tocantins. Naquele julgamento, o Colegiado assentou o seguinte:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DAS 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**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> **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 § 2° do art. 6° da Lei de Introdução ao Código Civil, **caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República.**
>
> 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.866/2007 e do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.868/2007" (grifei).

Registrei, ainda, que, no voto condutor, a Ministra Cármen Lúcia consignou que:

> "**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.
>
> […]
>
> No caso em análise, **o aumento salarial legalmente concedido - e, reitere-se, já incorporado ao patrimônio dos servidores** - tinha o mês de janeiro de 2008 como prazo inicial para sua eficácia financeira. Este, portanto, *o termo pré - fixo* a que se refere o § 2° do art. 6° da Lei de Introdução ao Código Civil, que caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República" (grifei).

Ademais, assinalei que, "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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal' (art. 102, § 2° da CF), de modo que, ao menos nesse exame preambular, a ela estou adstrito".

Esquadrinhando a decisão proferida pela Corte na ADI 4.013/TO, observei que, mesmo diante das alegações da ocorrência de desvio de finalidade legislativa na concessão dos aumentos aos servidores estaduais, o Supremo Tribunal Federal afirmou, de maneira cabal, 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".

Em tempo, reputo relevante rememorar o significado dado pelo Plenário do STF à garantia da irredutibilidade dos subsídios e dos vencimentos, previsto no art. 37, XV, da CF, consolidado na seguinte ementa:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) – INADMISSIBILIDADE – POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL – ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO – OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.
>
> […]
>
> A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA DE CARÁTER JURÍDICO-SOCIAL INSTITUÍDA EM FAVOR DOS AGENTES

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> PÚBLICOS.
>
> - 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.
>
> A cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos e proventos – que proíbe a diminuição daquilo que já se tem em função do que prevê o ordenamento positivo (RTJ 104/808) – incide sobre o que o servidor público, a título de estipêndio funcional, já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida" (ADI 2.075 MC/RJ, Rel. Min. Celso de Mello; grifei).

Essa garantia seria aplicável inclusive aos servidores comissionados, como é possível constatar-se a partir dos seguintes excertos:

> "A irredutibilidade de vencimentos dos servidores, prevista no art. 37, XV, da Constituição do Brasil, aplica-se também àqueles que não possuem vínculo com a Administração Pública" (MS 24.580/DF, Rel. Min. Eros Grau).

> "ADMINISTRATIVO. TRANSFORMAÇÕES DE FUNÇÕES COMISSIONADAS. REDUÇÃO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL. Tendo em vista a garantia

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> constitucional da irredutibilidade de vencimentos, não poderá ocorrer a diminuição do quanto já percebido conforme o regime anterior, não obstante a ausência de direito adquirido à sua preservação. Recurso extraordinário conhecido, mas improvido" (RE 378.932/PE, Rel. Min. Ayres Britto).

Retomando, ao adentrar na análise da ADI 5.809/DF, observei que a situação fática era ainda mais contundente, uma vez que as categorias de servidores do Poder Executivo Federal atingidas pela MP 805/2017 já teriam recebido os vencimentos majorados, mediante o pagamento da primeira parcela do reajuste, a qual foi implementada em janeiro de 2017.

Assim, por força da liminar por mim deferida, a discussão sobre o pagamento das parcelas remuneratórias programadas para o ano de 2017 ficou superada.

O texto da MP 805/2017 previa, dentre outras disposições, nos arts. 1° ao 34, a projeção das parcelas remuneratórias referentes aos anos de 2017 (2ª) e 2018 (3ª), para os anos de 2019 e 2020, respectivamente. Além disso, prescrevia o cancelamento do reajuste concedido aos cargos comissionados.

Por sua vez, a MP 849/2018, além de postergar a 3ª parcela dos aumentos para o ano de 2020, cancela o reajuste previsto para os cargos comissionados, conforme já preceituado pela MP 805/2017.

Ora, as diversas carreiras de servidores públicos federais alcançadas pela medida provisória atacada, dentre as quais se encontram carreiras típicas de Estado - essenciais ao seu próprio funcionamento -, experimentarão a suspensão da parcela restante de reajustes já concedidos por leis aprovadas pelos representantes da soberania popular, reunidos no Congresso Nacional, respondendo a uma tempestiva e regular provocação do Executivo.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

Com essa medida, ato unilateral e de urgência duvidosa, intenta-se desconstituir diplomas normativos previamente acordados entre o governo e as entidades de representação de classe – precedidos da assinatura de acordos amplamente divulgados na mídia. Outrossim, as leis concessivas de reajuste, além de contaram com vasta concordância das duas Casas Legislativas, contaram também com a sanção do próprio Presidente da República.

Nesse sentido, entendo que não é difícil avistar, nessa **segunda** iniciativa presidencial, a quebra do princípio da legítima confiança e da segurança jurídica, assim como a vulneração de direitos já incorporados ao patrimônio dos servidores.

Isso porque, ao que parece, não poderia o Chefe do Executivo desconstituir direitos adquiridos, outorgados por lei formal, por meio de um ato unilateralmente subscrito, algo que nem mesmo uma lei posterior de mesmo nível hierárquico poderia fazê-lo. Trago à colação, para ilustrar a tese, o seguinte julgado:

> "Recurso extraordinário. Mensalidade escolar. Atualização com base em contrato.
>
> - Em nosso sistema jurídico, a regra de que a lei nova não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por estar inserida no texto da Carta Magna (art. 5º, XXXVI), tem caráter constitucional, impedindo, portanto, que a legislação infraconstitucional, ainda quando de ordem pública, retroaja para alcançar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada, ou que o Juiz a aplique retroativamente. E a retroação ocorre ainda quando se pretende aplicar de imediato a lei nova para alcançar os efeitos futuros de fatos passados que se consubstanciem em qualquer das referidas limitações, pois ainda nesse caso há retroatividade - a retroatividade mínima -, uma vez que se a causa do efeito é o direito adquirido, a coisa julgada, ou o ato jurídico perfeito, modificando-se seus efeitos por força da lei nova, altera-se essa causa que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> constitucionalmente é infensa a tal alteração" (RE 188.366/SP, Rel. Min. Moreira Alves).

Por todas essas razões, e assim como afirmei ao analisar a ADI 5.809-MC/DF,

> "[...] 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".

Chama atenção, ainda, o fato de os servidores federais afetados pelas MP's 805/2017 e 849/2018 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. Nessa esteira, reputo oportuna a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual, ao tratar do teto remuneratório, destaca que:

> "O fato de se alocarem entre os melhores retribuídos no serviço público (se o são não é simplesmente porque o queiram, mas porque a lei considerou ser esta sua adequada remuneração), ou a circunstância de serem remunerados por subsídios, não são razões prestantes para que sofram tratamento discriminatório detrimentoso em relação aos demais" (*Curso de direito administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 253).

Prosseguindo, considero importante transcrever os demais fundamentos utilizados na decisão que suspendeu a eficácia da MP 805/2017, os quais entendo também aplicáveis à espécie:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

"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).

Ocorre que tem sido amplamente noticiado pelos meios de comunicação a concessão de desonerações fiscais para diversos setores econômicos e a aprovação de novo programa de parcelamento de tributos no âmbito do governo federal, por meio do qual, segundo projeção orçamentária, com a concessão de diversos benefícios, a União arrecadará cerca de R$ 8,8 bilhões, ao invés dos R$ 13 bilhões projetados inicialmente (Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1924564-senado-aprova-mp-do-refis-e-texto-segue-para-sancao.shtml>. Acesso em: dez.2017).

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:

> 'Durante 2017, foram editadas ao menos três Medidas Provisórias que criaram benefícios fiscais e, se analisadas com minúcia, conclui-se que em nada contribuíram para o aumento na arrecadação, tendo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

justamente o efeito contrário.

As medidas Provisórias 783/2017 e 793/2017 instituíram os programas de refinanciamento de dívidas. Com o PRR (Programa de Regularização Tributária Rural), criado pela Medida Provisória 793/2017, o Governo estimou uma renúncia de mais de R$ 1 bilhão, entre os anos de 2018 a 2020, apenas com o parcelamento. Considerando a redução da alíquota da contribuição rural para a Seguridade Social, proposta na Medida Provisória, o montante chega a R$ 5 bilhões, em três anos.

[...]

O cenário torna-se mais insensato quando se analisa o custo do PERT (Programa Especial de Regularização Tributária), instituído pela Medida Provisória 783/2017 e convertida na Lei 13.496/2017.

Segundo informações de parecer oficial do governo obtido pela Unafisco Nacional por meio da LAI, o PERT tinha previsão inicial de custar aos cofres públicos cerca de R$ 63 bilhões, entre os anos de 2017 e 2020; porém, após ser enviado para o Congresso, o projeto foi desfigurado e, nos moldes em que foi convertido em lei, o custo do programa a poderá atingir mais de R$ 220 bilhões, de acordo com o levantamento da Receita Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional anexos.

Há, ainda, uma terceira Medida Provisória, a MP 795/2017, que trata de benefícios tributários na exploração de petróleo e gás natural. De acordo com a exposição de motivos da referida MP, a renúncia de receita para os anos de 2018 e 2020, passa dos R$ 31 bilhões.

[…]

As três medidas provisórias citadas acima custarão aos cofres públicos cerca de R$ 256 bilhões' (págs. 5-7 do documento eletrônico 39).

Nesse passo, faz-se necessário rememorar pronunciamentos em que altas autoridades governamentais faziam a defesa enfática dos reajustes que ora se pretende

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

cancelar:

- Notícia de 6/7/2016:

'Ao participar de audiência pública conjunta de duas comissões do Senado, o ministro interino do Planejamento, Dyogo Oliveira, defendeu nesta quarta-feira (6) o reajuste de várias carreiras dos três Poderes, previsto em 14 projetos encaminhados ao Congresso Nacional. Segundo Oliveira, o impacto médio anualizado na folha de pagamento é inferior à inflação estimada para os anos de 2016 a 2018" (Disponível em: <https://12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/07/06/ministro-defende-reajuste-de-servidores-e-novo-teto-enfrenta-oposicao>. Acesso em: dez. 2017).

- Notícia de 3/6/2016:

'Incomodado com as críticas de que estaria comprometendo o ajuste fiscal ao apoiar reajuste para servidores públicos, o governo Michel Temer afirma que o aumento de R$ 52,9 bilhões até 2018 não vai desrespeitar a regra que fixa teto para gastos públicos.

A proposta de teto, que o governo ainda enviará ao Congresso, prevê que os gastos não subam mais que a inflação do ano anterior.

'Isso pacifica a ação do governo com esses servidores por dois, três ou quatro anos. É um aumento discreto que praticamente quase não cobre a inflação. É útil para os servidores', disse Temer, em entrevista ao telejornal 'SBT Brasil' na noite desta quinta (2).

[…]

A aprovação dos aumentos foi autorizado pelo próprio presidente interino na noite de quarta, após consulta de líderes governistas.

A avaliação é que o fortalecimento político de Temer entre o funcionalismo e o Judiciário, e principalmente suas cúpulas, compensa o desfalque ao erário.

Um pouco antes, um grupo de deputados esteve com o ministro Henrique Meirelles (Fazenda) para tentar vetar

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

a aprovação, sob o argumento de que era uma sinalização ruim depois de o governo calcular um rombo de R$ 170,5 bilhões neste ano.

Segundo a Folha apurou, Meirelles não viu motivo para retirar o apoio aos reajustes, uma vez que o teto proposto para despesas não seria desrespeitado' (Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/06/1778169-governo-temer-defende-reajustes-que-vao-custar-r-53-bi-ate-2018.shtml>. Acesso em dez.2017).

- Notícia de 3/8/2016:

'Na tentativa de convencer os investidores de que o governo não abriu mão do ajuste fiscal, apesar dos forte sinais de que a gastança continua desenfreada, o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, defende os reajustes salariais concedidos a servidores públicos federais. Segundo ele, 'o governo não pode começar um processo de ajuste dando calote em acordo assinado', diz, ressaltando que os aumentos já estavam acertados desde a administração de Dilma Rousseff.

Na avaliação do ministro, os reajustes têm ficado abaixo da inflação e não terão grande impacto nas despesas do governo. Ele questiona ainda se faria sentido, para reverter os desequilíbrios, o governo fazer corte de gastos demitindo servidores. 'O funcionário público tem estabilidade. Isso foi uma conquista do Estado brasileiro, que protegeu a máquina pública do aparelhamento, como temos visto e está sendo enfrentado', assinala' (Disponível em: <http://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/meirelles-defende-reajuste-servidores-e-diz-que-descumprimento-de-acordo-seria-calote/>. Acesso em dez.2017).

- Notícia de 30/12/2016:

'De acordo com ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, os reajustes a oito carreiras do funcionalismo público, entre elas a de auditores e a de diplomatas, que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> foram dados via Medida Provisória editada pelo presidente Michel Temer nesta sexta-feira, são decorrentes de acordo já assinados pelo governo anterior. O impacto da medida é de R$ 3,8 bilhões em 2017.
>
> Questionado se isso não poderia gerar demanda por reajuste de outras categorias, Meirelles disse que o governo tratará qualquer pedido de aumento dentro dos critérios da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que determina um limite para o crescimento do gasto público' (Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4821638/meirelles-defende-reajuste-bilionario-de-servidores-editado-por-temer>. Acesso em dez.2017).

São declarações retiradas do sítio eletrônico do Senado Federal e de jornais de grande circulação, nas quais os Ministros da Fazenda e do Planejamento, bem como o Presidente da República, defendem a necessidade do cumprimento dos pactos firmados com os servidores públicos federais, os quais estabeleciam prazos para implementação dos efeitos financeiros. Mais uma vez, sempre em juízo não exauriente, vem à baila o princípio da legítima confiança que milita em favor dos cidadãos em geral e dos servidores em particular em face da Administração Pública.

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:

> 'Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do *caput* do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:
>
> I - concessão, a qualquer título, de vantagem,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional'.
>
> 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".

Posteriormente, em 24/5/2018, julguei prejudicada a ADI 5.809/DF, levando-se em consideração o disposto no art. 62, § 3°, da Constituição Federal, uma vez que,

> "[p]or não ter sido convertida em lei, a Medida Provisória 805/2017 **perdeu sua eficácia em 8 de abril de 2018**, conforme atesta o ato 19/2018 do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, publicado no Diário Oficial da União no dia 10/4/2018 (Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2159707. Acesso em abril 2018)" (grifei).

Ocorre que, da Exposição de Motivos 160/2018 MP, da MP 849/2018, pode ser extraída a seguinte informação:

> "Salienta-se que, em 30 de outubro de 2017, o Poder Executivo Federal editou **a Medida Provisória nº 805, que, dentre outras medidas, dispunha sobre o mesmo tema da presente proposta**, extensível aos reajustes concedidos para os exercícios de 2018 e 2019. Na ocasião, o Ministro Relator

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> Ricardo Lewandowski, em medida liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade,suspendeu a eficácia dos dispositivos que se referiam à postergação e ao cancelamento dos reajustes. A Medida Provisória acabou por perder sua eficácia por decurso de prazo, razão pela qual a ação judicial então em curso perdeu o objeto e o seu mérito não chegou a ser submetido à análise do Plenário" (grifei).

Corroborando o informe supratranscrito, o órgão de assessoramento jurídico do Senado Federal constatou o que segue:

> "Com o intuito de melhor subsidiar a análise jurídica de eventual incidência da vedação constante do art. 62, § 10, da CRFB, **elaborou-se uma tabela comparativa dos textos da Medida Provisória nº 805/2017 e da Medida Provisória nº 849/2018**.
>
> Depreende-se da leitura do cotejamento supracitado que **o conteúdo do artigo legal acoimado na petição inicial da ADI nº 6004, qual seja, o art. 3º da MPV nº 849/2018, é exatamente o mesmo do art. 3º da MPV nº 805/2017**.
>
> Assim sendo, considerando que a vigência da MPV nº 805/2017 foi definitivamente encerrada em 8 de abril do corrente ano, mediante Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 19, de 2018, a edição da MPV nº 849/2018 atrai a incidência da proibição de reedição de medida provisória que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo na mesma sessão legislativa, nos termos daquele dispositivo constitucional" (pág. 11 do documento eletrônico 36; grifei).

Sobre o assunto, consta das informações do Presidente da República juntada aos autos da ADI 6.009/DF que

> "[é] imprecisa, contudo, a afirmação de que a MPv n.° 849/2018 é mera reedição da MPv n.° 805/2017. É que o autor parece conferir demasiada importância às similitudes redacionais dos atos normativo, desprezando, contudo, as

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> situações de fato que pretendem normatizar.
>
> […]
>
> Percebe-se, portanto, que a similitude de redação dos textos dos atos normativos, por si só, não induz à conclusão de que há reedição de medida provisória. Importa, na hipótese, as circunstâncias de fato pretensamente disciplinadas" (págs. 20-21 do documento eletrônico 79).

Por oportuno, transcrevo trecho da manifestação da Procuradora-Geral da República, na qual exprime o entendimento de que a MP 849/2018 é mera reprodução da MP 805/2017:

> "A Medida Provisória 849/2018 reproduz o conteúdo da Medida Provisória 805/2017, que perdeu eficácia por decurso de prazo em 8 de abril de 2018. A própria exposição de motivos da MP 849/2017 registra que 'em 30 de outubro de 2017, o Poder Executivo Federal editou a Medida Provisória n.º 805 que, dentre outras medidas, dispunha sobre o mesmo tema da presente proposta, extensível aos reajustes concedidos para os exercícios de 2018 e 2019'. **Nos mesmos moldes e com idêntico objetivo**, ambas as medidas provisórias postergam efeitos financeiros de reajustes concedidos a mais de 20 categorias de servidores federais e cancelar aumentos de retribuição por exercício de cargos em comissão, funções de confiança, além de gratificações e adicionais no âmbito do Poder Executivo Federal. **Ambas as medidas adotam como fundamento para edição a insuficiência orçamentária para custear a despesa na forma pactuada nas leis concessivas em virtude de forte restrição fiscal gerada pela crise econômica brasileira**" (pág. 7 do documento eletrônico 43).

Assim sendo, ao confrontar os textos das duas medidas provisórias, observo o seguinte:

> (*i*) o preâmbulo da MP 805/2017 é mais amplo que o da MP 849/2018, já que, além de tratar da postergação e do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> cancelamento dos aumentos remuneratórios, aquele ato normativo alterou a Lei 8.112/1990 e deu outras providências. Portanto, o tema tratado na MP 849/2019 está contido na MP 805/2017;
>
> (*ii*) a suspensão do reajuste dos servidores da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, prevista nos arts. 26-27 da MP 805/2017, não foi repetida na MP 849/2018;
>
> (*iii*) as matérias tratadas nos arts. 35-38 da MP 805/2017, referentes à ajuda de custo, ao auxílio moradia e à majoração da alíquota da contribuição social do servidor público não foram reproduzidas na MP 849/2018;
>
> (*iv*) os arts. 1°-25 de ambas as MP's são idênticos;
>
> (*v*) os arts. 28-34 da MP 805/2018 possuem redação idêntica e referem-se às mesmas carreiras tratadas nos arts. 26-32 da MP 849/2018;

Ademais, a MP 849/2018, a qual, como se vê, trata do mesmo tema da MP 805/2017, referente ao cancelamento e à prorrogação dos reajustes concedidos para os exercícios de 2018 e 2019, foi publicada no Diário Oficial da União em 1°/9/2018, ou seja, na mesma sessão legislativa em que a MP 805/2017 perdeu a sua eficácia (8/4/2018).

Como se verá adiante, no voto condutor proferido pelo Ministro Celso de Mello na ADI 293 MC/DF, sua Excelência, ao fazer o cotejo entre duas medidas provisória, concluiu que ambas possuíam identidade substancial, haja vista que "[...] o elemento temático principal, central, condicionante – e que justificou, por isso mesmo, a edição dos atos presidenciais" seria o mesmo, a saber, "[...] a outorga, ao Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, de competência extraordinária para suspender, em decisão fundamentada, no todo ou em parte, a execução de sentenças normativas proferidas nos dissídios coletivos de natureza econômica ou jurídica pelos Tribunais Regionais do Trabalho".

Assim, deve ser mencionado que a Constituição Federal de 1988, com a redação incluída pela Emenda Constitucional 32/2001, prevê, no §

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

10 do art. 62, que "é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo".

Sobre o assunto, destaco que, ante o silêncio do texto original da Constituição, "o Congresso Nacional, por intermédio de Comissão Mista reunida na Sessão Conjunta de 20 de fevereiro de 1989, aprovou o Parecer 1/1989, proposto pelo Relator Nelson Jobim" (CRUZ, Fabrício Bittencourt da. *Medida provisória: dogmas e realidades*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 40), no qual, ao dispor sobre a reedição de uma medida provisória, entendeu pela

> "[...] possibilidade de 'reiteração de uma segunda MP, idêntica à primeira, se esta não foi convertida pela incoerência dos pressupostos de relevância e urgência, desde que se verifiquem tais requisitos à época da reedição'.
>
> Na segunda hipótese, o Congresso Nacional entendeu ser inadmissível a 'reiteração de uma segunda MP, idêntica à primeira, se esta não foi convertida por discordância quanto ao tratamento dado à matéria objeto da medida'.
>
> Quanto à terceira situação, considerou-se válida 'a reiteração de uma segunda MP, idêntica à primeira, caso o Congresso deixe fluir, *in albis*, o prazo decadencial de 30 dias'" (*idem*, p. 40).

Como se vê, excetuada a medida provisória expressamente rejeitada pelo tratamento dado à matéria, o Congresso Nacional entendia possível a reedição. No mesmo sentido, o Poder Executivo federal.

Sob a perspectiva jurisdicional, observo que o Supremo Tribunal Federal deparou-se inicialmente com a questão no ano de 1990, quando deferiu a cautelar na ADI 293 MC/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, em acórdão assim ementado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

MEDIDA PROVISÓRIA - CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 62) - NATUREZA JURÍDICA - COMPETÊNCIA NORMATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS - REEDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA REJEITADA PELO CONGRESSO NACIONAL - [...] **REEDIÇÃO CARACTERIZADA DE MEDIDA PROVISÓRIA REJEITADA** - LIMINAR CONCEDIDA. - As medidas provisórias configuram, no direito constitucional positivo brasileiro, uma categoria especial de atos normativos primários emanados do Poder Executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei. - Como a função legislativa ordinariamente pertence ao Congresso Nacional, que a exerce por direito próprio, com observância da estrita tipicidade constitucional que define a natureza das atividades estatais, torna-se imperioso assinalar - e advertir - que a utilização da medida provisória, por constituir exceção derrogatória do postulado da divisão funcional do poder, subordina-se, em seu processo de conversão legislativa, à vontade soberana do Congresso Nacional. - O que justifica a edição das medidas provisórias é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Executivo a adoção imediata de providências de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio '*periculum in mora*' que certamente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. - A plena submissão das medidas provisórias ao Congresso Nacional constitui exigência que decorre do princípio da separação de poderes. O conteúdo jurídico que elas veiculam somente adquirirá estabilidade normativa, a partir do momento em que - observada a disciplina ritual do procedimento de conversão em lei - houver pronunciamento favorável e aquiescente do único órgão constitucionalmente investido do poder ordinário de legislar, que é o Congresso Nacional. - Essa manifestação do Poder Legislativo é necessária, é insubstituível e é insuprimível. Por isso mesmo, as medidas provisórias, com a sua publicação no Diário Oficial, subtraem-se ao poder de disposição do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

Presidente da República e ganham, em conseqüência, autonomia jurídica absoluta, desvinculando-se, no plano formal, da autoridade que as instituiu. - **A edição de medida provisória gera dois efeitos imediatos**. O primeiro efeito é de ordem normativa, eis que a medida provisória - que possui vigência e eficácia imediatas - inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O segundo efeito é de natureza ritual, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira '*provocatio ad agendum*', estimulando o Congresso Nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei. - **A rejeição parlamentar de medida provisória - ou de seu projeto de conversão -, além de desconstituir-lhe '*ex tunc*' a eficácia jurídica, opera uma outra relevante conseqüência de ordem político-institucional, que consiste na impossibilidade de o Presidente da República renovar esse ato quase-legislativo, de natureza cautelar**. Modificações secundárias de texto, que em nada afetam os aspectos essenciais e intrínsecos da medida provisória expressamente repudiada pelo Congresso Nacional, constituem expedientes incapazes de descaracterizar a identidade temática que existe entre o ato não convertido em lei e a nova medida provisória editada. - O poder absoluto exercido pelo Estado, sem quaisquer restrições e controles, inviabiliza, numa comunidade estatal concreta, a prática efetiva das liberdades e o exercício dos direitos e garantias individuais ou coletivos. É preciso respeitar, de modo incondicional, os parâmetros de atuação delineados no texto constitucional. - Uma Constituição escrita não configura mera peça jurídica, nem é simples estrutura de normatividade e nem pode caracterizar um irrelevante acidente histórico na vida dos Povos e das Nações. Todos os atos estatais que repugnem à Constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais, especialmente - porque são írritos, nulos e desvestidos de qualquer validade. - A Constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e as

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> liberdades não serão jamais ofendidos. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe a tarefa, magna e eminente, de velar por que essa realidade não seja desfigurada" (grifei).

O Ministro Celso de Mello, em voto antológico - conforme palavras do Ministro Sepúlveda Pertence – discorreu sobre o instituto da medida provisória e as limitações constitucionais para a sua edição, nos seguintes termos:

> "Nesse procedimento, as medidas provisórias, ou são aprovadas e, neste caso, convertem-se em leis (as denominadas leis de conversão) ou, então, deixam de ser convertidas em leis, quer por decurso do prazo constitucional de 30 dias (hipótese de decadência), quer por expressa deliberação parlamentar (hipótese de rejeição).
>
> **A rejeição congressional da Medida Provisória 185/90, e a subsequente edição da Medida Provisória 190/90 levaram o eminente Procurador-Geral da República – que nesse procedimento presidencial vislumbrou ato de efetiva reedição – a impugnar**, nesta sede, a própria constitucionalidade de preceitos inscritos no diploma alegadamente renovado. Questiona, assim, a le**gitimidade constitucional do artigo 1º e respectivo parágrafo único, da Medida Provisória nº 190, de 31 de maio de 1990** (D.O.U., de 1º.06/90), que dispõe sobre a suspensão da execução de sentenças em dissídios coletivos, e dá outras providências, por considerá-la, no ponto ora impugnado, mera reedição da Medida Provisória nº 185, de 04 de maio do corrente (D.O.U. de 07.05/90), **que foi, na sessão plenária de 31 de maio passado, objeto de expressa e integral rejeição pelo Congresso Nacional**.
>
> […]
>
> **A inclusão da norma inscrita no art. 2º da Medida Provisória nº 190/90**, que atribui aos Sindicatos a condição de substitutos processuais, apenas acentuou, a meu ver - [...], **o propósito do Presidente da República de desconsiderar o explícito pronunciamento negativo do Congresso Nacional**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

sobre o fundo da medida provisória rejeitada, inobstante desautorizado, esse comportamento institucional do Poder Executivo, por sérias objeções doutrinárias, formuladas por Autores nacionais respeitáveis, cujos fundamentos teóricos repousam, em última análise, nos próprios princípios constitucionais referidos pelo eminente Procurador-Geral da República.

O exame comparativo do texto das duas Medidas Provisórias permite-me concluir, assim, que, em seus aspectos essenciais, existe, entre elas, identidade substancial, pois, em ambas, **o elemento temático principal, central, condicionante** – e que justificou, por isso mesmo, a edição dos atos presidenciais – é a outorga, ao Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, de competência extraordinária para suspender, em decisão fundamentada, no todo ou em parte, a execução de sentenças normativas proferidas nos dissídios coletivos de natureza econômica ou jurídica pelos Tribunais Regionais do Trabalho.

[…]

A questão suscitada neste processo de controle concentrado de constitucionalidade reveste-se da maior importância, ao mesmo tempo em que assume contornos de gravidade, pois **a omissão existente na Carta Federal – que nem proíbe e nem autoriza a reedição de medidas provisórias – atua, em face do seu elevado potencial de conflituosidade, como elemento desestabilizador e de confronto jurídico-institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo, a justificar, por isso mesmo, o desempenho, pelo Supremo Tribunal Federal**, de sua função arbitradora dos conflitos entre órgãos da soberania nacional e de seu papel de guardião eminente da ordem constitucional.

[…]

A rejeição parlamentar da medida provisória – ou de seu projeto de conversão -, além de desconstituir-lhe *ex tunc* a eficácia jurídica, opera uma outra relevante consequência de ordem político-institucional, consistente na **impossibilidade de o Presidente da República renovar esse ato quase-legislativo,**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

de natureza cautelar, pois o Congresso Nacional, ao assim decidir, descaracteriza, de modo definitivo, o juízo presidencial que, num primeiro momento, emprestou relevância e conferiu urgência àquilo que o Parlamento, como instância última, reputou irrelevante ou destituído de caráter emergencial.

O Juízo negativo, de exclusão, emanado da instância legislativa, **por envolver, também, uma análise do próprio mérito da medida provisória**, exterioriza vontades descoincidentes na esfera político-jurídica: de um lado, a do Presidente, que deduziu pretensão sujeita a confirmação parlamentar e, de outro, a do Legislativo, que se recusou, soberanamente, a transformar em lei a medida afinal não convertida.

Essa circunstância reveste-se de grande significação, pois **o pronunciamento contrário do Congresso Nacional sobre o próprio conteúdo da medida provisória extingue, em caráter definitivo, o procedimento de conversão, e inibe o Chefe do Poder Executivo de reeditar a medida rejeitada**, ainda que presente o mesmo contexto cuja realidade justificou a edição do ato não convertido. **Modificações secundárias de texto, que em nada afetam os aspectos essenciais e intrínsecos** da medida provisória expressamente repudiada pelo Congresso Nacional, **constituem expedientes incapazes de descaracterizar a identidade temática que existe**, tal como neste caso ocorre, entre a medida provisória rejeitada e a nova medida provisória editada.

[…]

A preconizada impossibilidade de reedição de medidas provisórias não convertidas em lei, porque rejeitadas quanto ao mérito pelo Congresso Nacional, traduz efeito consequencial de dois postulados básicos estruturais do ordenamento constitucional: o princípio da separação de Poderes e o princípio do Estado Democrático de Direito" (Trecho do voto condutor; grifei).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

Naquela assentada, esta Suprema Corte também chegou à conclusão de que não poderia ser reeditada a medida provisória rejeitada quanto ao mérito pelo Poder Legislativo federal.

Esse entendimento foi confirmado em 2005, quando o Plenário do STF, por unanimidade, deferiu a medida cautelar na ADI 2.010 MC/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, nos seguintes termos:

> "SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS - CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - LEI Nº 9.783/99 - ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DESSE DIPLOMA LEGISLATIVO - RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE PERTINENTE À NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE SERVIDORES INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO FEDERAL (CF, ART. 40, *CAPUT*, E RESPECTIVO § 12, C/C O ART. 195, II, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 20/98) - ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS - ESCALA DE PROGRESSIVIDADE DOS ADICIONAIS TEMPORÁRIOS (ART. 2º DA LEI Nº 9.783/99) - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO QUE VEDA A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA (CF, ART. 150, IV) E DE DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL INERENTE À CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. **PRINCÍPIO DA IRREPETIBILIDADE DOS PROJETOS REJEITADOS NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA (CF, ART. 67) – MEDIDA PROVISÓRIA REJEITADA PELO CONGRESSO NACIONAL –** POSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE PROJETO DE LEI, PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, NO INÍCIO DO ANO SEGUINTE ÀQUELE EM QUE SE DEU A REJEIÇÃO PARLAMENTAR DA MEDIDA PROVISÓRIA.
>
> - A norma inscrita no art. 67 da Constituição - que consagra o postulado da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa – não impede o Presidente da República de submeter, à apreciação do Congresso Nacional,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> reunido em convocação extraordinária (CF, art. 57, § 6º, II), projeto de lei versando, total ou parcialmente, a mesma matéria que constituiu objeto de medida provisória rejeitada pelo Parlamento, em sessão legislativa realizada no ano anterior.
>
> - O Presidente da República, no entanto, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes e de transgressão à integridade da ordem democrática, **não pode valer-se de medida provisória para disciplinar matéria que já tenha sido objeto de projeto de lei anteriormente rejeitado na mesma sessão legislativa** (RTJ 166/890, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI). Também pelas mesmas razões, o Chefe do Poder Executivo da União **não pode reeditar medida provisória que veicule matéria constante de outra medida provisória anteriormente rejeitada pelo Congresso Nacional** (RTJ 146/707-708, Rel. Min. CELSO DE MELLO).
>
> [...]" (ADI 2.010 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello; grifei).

Sobre o precedente supratranscrito, impende fazer algumas breves considerações. Primeiro, a ação de controle concentrado foi proposta no ano de 1999, atacando texto de medida provisória editada em 1998. Segundo, a inconstitucionalidade foi analisada sob o prisma do princípio da irrepetibilidade dos projetos de lei rejeitados ou vetados, constante do art. 67 da CF. Terceiro, conforme destacado no voto condutor,

> "[d]iversa, porém, é a situação que se registra na hipótese destes autos, em que o projeto de lei, de iniciativa do Presidente da República, veiculando conteúdo normativo materialmente mais abrangente, vem a ser submetido à apreciação do Congresso Nacional no ano seguinte àquele em que o Parlamento rejeitou medida provisória editada pelo Chefe do Poder Executivo da União".

Ou seja, as decisões mencionados até aqui analisaram a constitucionalidade de atos normativos com força de lei editados em períodos anteriores à promulgação da EC 32/2001, reafirmando, à época,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

com base em entendimentos doutrinários, que deveria prevalecer a rejeição pelo Congresso Nacional, em face da insistência do Chefe do Poder Executivo na emissão da norma.

Ocorre que, a partir de 12/9/2001 - data de publicação da EC 32/2001 -, a Constituição Federal passou a disciplinar de modo exaustivo as limitações ao poder de editar medidas provisórias, deixando clara a impossibilidade de, na mesma sessão legislativa (período compreendido entre os dias 2/2 e 22/12 de cada ano, nos termos do art. 57 da CF), o Presidente da República reeditar ato normativo que regule matéria objeto de expressa rejeição pelo Congresso Nacional ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de tempo.

Nesse sentido, observo que o STF, já sob a égide do texto constitucional incluído pela EC 32/2011, deferiu a cautelar formulada na ADI 3.964 /DF, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, por reconhecer ofensa ao art. 62, § 10, da CF, nos seguintes termos:

> "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 394/07, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO AO § 3º DO ART. 5º DA LEI Nº 10.826, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2003. LEI QUE DISPÕE SOBRE REGISTRO, POSSE E COMERCIALIZAÇÃO DE ARMAS DE FOGO E MUNIÇÃO, SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE ARMAS – SINARM.
>
> 1. Num exame prefacial, **tem consistência a alegação de que a MP nº 394/07 é mera reedição de parte da MP nº 379/07. Isto porque a mais recente incorpora temas da mais antiga, sem o aporte de modificações substanciais**. São os temas: a) da prorrogação do prazo para renovação de registros de propriedade de armas de fogo, expedidos pelos órgãos estaduais; b) da fixação dos valores das taxas a recolher em caso de registro de armas, renovação do certificado de registro, expedição de porte da arma, etc.
>
> 2. **Impossibilidade de reedição, na mesma sessão**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> **legislativa, de medida provisória revogada**. Tese contrária importaria violação do princípio da Separação de Poderes, na medida em que o Presidente da República passaria, com tais expedientes revocatório-reedicionais de medidas provisórias, a organizar e operacionalizar a pauta dos trabalhos legislativos. Pauta que se inscreve no âmbito do funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e, por isso mesmo, matéria de competência privativa dessas duas Casas Legislativas (inciso IV do art. 51 e inciso XIII do art. 52, ambos da CF/88).
>
> 3. De outra parte, o ato de revogação pura e simples de uma medida provisória outra coisa não é senão uma auto-rejeição; ou seja, o autor da medida a se antecipar a qualquer deliberação legislativa para proclamar, ele mesmo (Poder Executivo), que sua obra normativa já não tem serventia. Logo, reeditá-la significaria artificializar os requisitos constitucionais de urgência e relevância, já categoricamente desmentidos pela revogação em si.
>
> 4. Medida liminar deferida para suspender a eficácia da MP nº 397/07 até o julgamento de mérito desta ação direta de inconstitucionalidade" (grifei).

De maneira oportuna, registro que, naquela assentada, divergi da maioria dos Eminentes Pares por ter entendido que o art. 62, § 10, da CF, não seria aplicável à espécie, notadamente porque: "[...] não houve uma reedição, houve, sim, uma revogação parcial e o que esta Corte, na citada ADI 2.984, decidiu foi que não era possível reeditar-se uma MP revogada. Entendo que não é a hipótese sob análise".

Dando continuidade, ao tratar do tema, o Ministro Alexandre de Moraes leciona que o STF não admite a reedição de medida provisória formalmente rejeitada, uma vez que "[...] o Poder Legislativo seria provocado para manifestar-se, novamente, sobre matéria que já houvera rejeitado, e com o gravame da nova e insistente regulamentação de matéria já rejeitada voltar a produzir efeitos, até que fosse, novamente, rejeitada" (*in Direito constitucional*. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 692).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

Prossegue, afirmando que

> "[a] **reedição de medida provisória expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional configura inclusive, hipótese de crime de responsabilidade**, no sentido de impedir o livre exercício do Poder Legislativo (CF, art. 85, II), pois o Presidente da República estaria transformando o Congresso Nacional em
>
> > 'um mero aprovador de sua vontade ou em um poder emasculado cuja competência a posteriori viraria mera fachada por ocultar a possibilidade ilimitada de o executivo impor, intermitentemente, as suas decisões' (FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Interpretação e estudos da Constituição de 1988*. São Paulo:Atlas, 1990, pp. 93-94).
>
> Esse entendimento foi consagrado pela Emenda Constitucional nº 32/01, que, expressamente, estabeleceu a impossibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada (CF, art. 62, § 10)" (*idem*, pp. 692-693; grifei)

No meu entender, e com base na redação literal do art. 62, § 10, da CF, tal raciocínio seria plenamente aplicável às medidas provisórias que perderam a sua vigência pelo decurso do tempo, especialmente porque, ao que parece, nestes casos, o Parlamento também estaria sinalizando que o ato normativo, editado com força de lei e em caráter provisório, não cumpriria os requisitos constitucionais da relevância e urgência, configurando-se a rejeição tácita ao ato. Nessa esteira:

> "Quanto às MPs, porém, **a rejeição pode ser expressa ou tácita**: esta última se verifica quando o Congresso deixa escoar o prazo de 60+60 dias sem votar o ato. Nesse caso, a medida perderá seus efeitos, isto é, será tida como rejeitada tacitamente.
>
> **Uma vez rejeitada a MP (repita-se, seja de forma tácita ou expressa)**, deixará imediatamente de produzir efeitos. Deixará de existir. E mais: **a matéria constante da MP rejeitada não poderá ser objeto de nova medida provisória na mesma**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> **sessão legislativa, em hipótese alguma**" (CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Curso de direito constitucional*. Coordenadores Eduardo Arruda Alvim, George Salomão Leite e Lênio Streck. 1 ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 613; grifei).

Além do mais, observo que o partido requerente da ADI 6.009/DF sustenta que importa à vedação constante do art. 62, § 10, da CF,

> "[...] não apenas a data da edição, mas também o período de perda de eficácia. Do contrário, a reedição da medida provisória mesmo nesta sessão legislativa tendo perdido a eficácia, poderia ser uma burla ao ambiente constitucional restritivo de edições de Medida Provisórias, eis que restabeleceria a eficácia da anterior, que não desapareceria do ordenamento jurídico. Se pretende fazer renascer, há menos de quatro meses da perda de eficácia, e na mesma sessão legislativa da perda de vigência, as mesmas normas".

Sobre o assunto, acredito que o marco impeditivo da reedição é a data da rejeição, expressa ou tácita, e não a da edição da medida provisória, considerando-se que "[...] o fenômeno relevante a ser tomado em conta é **a manifestação negativa do Congresso** (ou o decurso do prazo para aprovação da medida). Essa rejeição é que somente pode ser superada em outra sessão legislativa" (MENDES, Gilmar Ferreira *et al*. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 845; grifei).

Nessa linha, forçoso concluir pela existência da plausibilidade jurídica do pedido, em face da constatação de que a reedição do ato normativo questionado, à primeira vista, viola o texto constitucional e a jurisprudência firmada por esta Corte.

Quanto ao *periculum in mora* a justificar a suspensão de todo o texto da MP 849/2018, assim foi sintetizado pela manifestação da Procuradora-Geral da República:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

> "O perigo na demora processual (*periculum in mora*), por sua vez, decorre da proximidade do marco temporal de produção de efeitos financeiros dos reajustes, além dos prejuízos remuneratórios de difícil reparação advindos da Medida Provisória questionada nesta ação direta" (pág. 9 do documento eletrônico 43).

Ademais, também resulta evidente a urgência na concessão da liminar, sobretudo porque, até o momento, passados aproximadamente 109 dias de sua edição, o texto da MP 849/2018 ainda não foi submetido à deliberação da Comissão Mista, para a qual sequer foi designado relator (Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/134158. Acesso em 19 de dez.2018).

Dessa maneira, ao que parece, diante de iminente rejeição tácita do conteúdo da MP 849/2018 – repetindo-se o ocorrido com a MP 805/2017 - não seria razoável permitir que o diploma normativo contestado gere plenamente os seus efeitos, suspendendo ou cancelando a implementação de parcela de reajustes previstas para o mês de janeiro de 2019, para, logo em seguida, em 8/2/2019, perder a sua eficácia, o que ensejaria, ainda, a edição de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes do período em que vigeu, nos termos do art. 62, § 3° e § 11 da CF.

Nesse sentido, a meu sentir, com a proximidade dos recessos parlamentar e judiciário, faz-se necessário o deferimento da medida acauteladora, a fim de que se suspenda a eficácia de toda a Medida Provisória 849/2018, de modo a resguardar os direitos dos servidores públicos federais e prevenir a consumação de prática, aparentemente, inconstitucional, até que o Plenário deste Supremo Tribunal possa debruçar-se de maneira vertical e definitiva sobre as alegações trazidas aos autos.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F

Isso posto, com fundamento nas razões acima expendidas, defiro a cautelar, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, para suspender a eficácia da Medida Provisória 849/2018.

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 19 de dezembro de 2018.

Ministro **Ricardo Lewandowski**
Relator

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E855-7BDA-940D-100C e senha FBB5-C29F-471A-D40F