

TEXTO INTEGRAL DA ADIN Nº 1975, IMPETRADA PELO PARTIDO DOS TRABALHADORES, CUJA LIMINAR FOI DEFERIDA PELO STF EM 22 DE MAIO DE 1999 POR UNANIMIDADE PARA SUSPENDER O ART. 3º DA MP 1815, EM VISTA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - DD. MINISTRO CELSO DE MELLO

O PARTIDO DOS TRABALHADORES, partido político com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral (Resolução nº 11.165, de 11 de junho de 1982), com representação no Congresso Nacional, onde recebe intimações, vem, por seus advogados firmatários, propor, com amparo nos artigos 102, inciso I, alínea "a" e 103, inciso VIII, ambos da Constituição Federal, a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de liminar**

em face da Medida Provisória nº 1.815, de 5 de março de 1999, publicada no Diário Oficial da União de 8 de março de 1999, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

I - DO TEOR DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.815/98

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República editou e fez publicar no Diário Oficial da União de 8 de março de 1999 a Medida Provisória nº 1.815-1, de 5 de março de 1999, que “Suspende a concessão de promoções e progressões funcionais a todo servidor da Administração Federal direta, das autarquias e das fundações e extingue o adicional por tempo de serviço de que trata o art. 67 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990” encontrando-se assim vazada, verbis:

“Art. 1º O período entre 8 de março de 1999 e 7 de março de 2000 não será considerado para os fins de promoção e de progressão funcional de todo servidor da Administração Federal direta, das autarquias e das fundações públicas do Poder Executivo da União.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à carreira de que trata o art. 38 da Lei nº 7.501, de 26 de junho de 1986.

Art. 2º. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º. Revoga-se o art. 67 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, respeitadas as situações constituídas até 8 de março de 1999.”

II - DA INCONSTITUCIONALIDADE INTEGRAL DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.815/99

Ao lado de outras medidas editadas pelo Exmo. Sr. Presidente da República na mesma data, voltadas ao objetivo imediato de permitir a redução do gasto com pessoal e encargos da União, permitindo a satisfação de compromissos de "ajuste fiscal" firmados com o Fundo Monetário Internacional em prejuízo da própria soberania nacional, a Medida Provisória visa, simultaneamente, atacar dois direitos básicos dos servidores públicos: o adicional por tempo de serviço e o direito à promoção e progressão funcional, ou seja, direitos que acarretam ao servidor, em função de tempo de serviço e da satisfação de requisitos como avaliação de desempenho favorável e aprovação em cursos de aperfeiçoamento, melhorias remuneratórias, quase sempre de pequeno valor mas que, efetivamente, recompensam o servidor em face de sua permanência no serviço público.

Esses direitos, tal a forma em que se acham vinculados à concepção de serviço público, pela primeira vez em mais de 60 anos de tentativas de organização e estruturação do serviço público brasileiro, são afastados da relação funcional

estatutária. Antigüidade e promoção na carreira são a tal ponto inerentes à relação funcional, que até mesmo a Constituição Federal a eles fez referência, quando contemplou, no art. 93, II, os mecanismos de promoção na carreira da magistratura, assim como no art. 39, § 2º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Também o art. 37, V da CF, em sua vigente redação, depende, para sua efetividade, da existência de carreiras estruturadas com base no mérito, ao prever a necessária definição em lei dos casos, condições e percentuais mínimos em que cargos em comissão deverão ser preenchidos por "**servidores de carreira**". Para confirmar esse entendimento, considere-se o escólio de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para o qual

"O sistema de carreira tem dois pontos básicos: o do ingresso e o das promoções. (...)

Para a promoção, também a luta é contra o filhotismo. O mérito devia ser o único critério para as promoções, idealmente falando. Todavia, não há critério para aferi-lo que não possa ser desvirtuado pelos chefes e pelos políticos no governo, em vista disso, usa-se também o critério da antigüidade, cujos defeitos são óbvios. Na combinação dos dois é que normalmente está o mal menor." (Curso de Direito Constitucional, Saraiva, 23ª ed., 1996, p. 204-205)

Desde sua incorporação ao sistema normativo brasileiro, os direitos à promoção e progressão funcional jamais foram causadores de quaisquer desequilíbrios, em vista da sua aplicação *homeopática* e sempre associada a critérios claramente definidos, vinculados ao percurso do servidor na Carreira e aos méritos por ele demonstrados.

No entanto, atribui o Poder Executivo a tais direitos o poder de acarretar pesado *déficit* público - o que não é verdadeiro - e por isso devem ser extintos ou suspensos, como mais uma demonstração de disciplina aos credores internacionais.

Ao fazê-lo, as medidas adotadas incorrem em inconstitucionalidades graves.

Duas delas estão já presentes na redação dada ao em seu artigo 1º, que determina que "o período entre 8 de março de 1999 e 7 de março de 2000 não será considerado para os fins de promoção e progressão funcional do servidor do Poder Executivo", e cujo parágrafo único estabelece exceção "à carreira de que trata o art. 38 da Lei nº 7.510, de 26 de junho de 1986", ou seja, a Carreira de Diplomata.

Ressalte-se, preliminarmente, que a redação do artigo contraria, de maneira clara, a ementa da Medida Provisória - pois dirige-se a norma não a todo o servidor da Administração Federal, mas somente aos do Executivo, ainda que nem a

todos os do Executivo, sequer. Também contraria a ementa da Medida Provisória em vista de que o que de fato ocorre por seu intermédio não é a **suspensão** da concessão do direito, com todos os seus efeitos, mas sim a *exclusão*, para fins de concessão da progressão e promoção, do cômputo do tempo de serviço correspondente ao período citado. Suspensão ocorreria se, computado o tempo, fosse simplesmente adiada a concessão da promoção, sem prejuízo da aquisição do direito. O que ocorre é diferente: o direito não será adquirido, pois o intervalo de tempo de **um ano** não será considerado para esse fim. Em consequência, será interrompido o fluxo normal da carreira, de modo que qualquer servidor que viesse a completar o interstício necessário para tanto **a partir de 8 de março de 1999** somente virá a completá-lo na data prevista **um ano depois**.

Assim, contraria expressamente o conteúdo do artigo 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, o qual estabelece que a emenda deve explicitar, de modo conciso, e sob a forma de título, o objeto da lei, incorrendo, portanto, em inconstitucionalidade formal por afronta ao parágrafo único do art. 59 da CF, que exige a observância do disposto na Lei Complementar nº 95 para a elaboração e redação das leis, aí incluídas as *medidas provisórias*.

Também do ponto de vista formal, incorre a Medida Provisória em inconstitucionalidade evidente, em face do art. 246 da Constituição Federal, que estabelece:

“Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995.”

Tal dispositivo veda, portanto, a regulamentação por meio de medida provisória de artigo da Constituição Federal alterado após 1995. E, como é notório, em 4 de junho de 1998 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 20, que “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas de Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências”.

A referida Emenda Constitucional alterou os artigos 37 e 39 da Constituição Federal, os quais dispõem sobre princípios aplicáveis à Administração Pública, e sobre a política e estrutura de remuneração dos cargos públicos de provimento efetivos.

Ao alterar o artigo 39 da CF, o qual trata da estruturação de carreiras na Administração Pública e de sua estrutura remuneratória, institui a Emenda Constitucional regras relativas à organização e estruturação de carreiras e suas remunerações, as quais dependem, para sua integração, de **normas legais** que

somente poderiam ser veiculadas em texto de lei aprovada em processo legislativo regular prévio à sua vigência, requisito que medida provisória **não atende**.

A vedação do art. 246 da CF é, assim, é de caráter absoluto, e não admite o uso de instrumento legal editado unilateralmente pelo Poder Executivo. Somente projeto de lei poderia dispor sobre a matéria de que trata o artigo 39, relativamente ao desenvolvimento em carreira dos servidores públicos federais, atingidos pela Medida Provisória nº 1.815 à medida que, em seu artigo 1º, **suspende** o cômputo do tempo de serviço para fins de promoção e progressão funcional, **direito assegurado ao servidor público em virtude do próprio conceito de carreira albergado pelo texto constitucional em dispositivos diversos**, como o art. 39, § 1º e 2º, e o art. 206, inciso V, também alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98.

Além dessa inconstitucionalidade, o referido art. 1º da Medida Provisória nº 1.815/99 afronta a Carta Magna ao proibir a contagem do tempo de serviço entre 8 de março de 1999 e 7 de março de 2000 para fins de promoção e progressão funcional dos servidores, por vulnerar direito constitucionalmente assegurado - o direito ao desenvolvimento na Carreira. Ao teor do artigo 39, § 2º da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, uma vez cumpridos os requisitos estabelecidos no plano de carreira fará à promoção, **pois esta é inerente à carreira**, sendo igualmente admitido, como requisito para tanto, a participação em cursos de formação e aperfeiçoamento que deverão ser ministrados por escolas de governo. Fere, à toda prova, o princípio da carreira a mera **vedação** de promoção ou progressão ao servidor que cumpriu tais requisitos, uma vez que o direito ao desenvolvimento na Carreira sem o qual *inexiste Carreira* - somente pode ser condicionado com base em critérios objetivos e subjetivos de aplicação regular no âmbito da própria Carreira, capazes de refletir o mérito e a antigüidade.

Mas essa inconstitucionalidade se agrava à medida que o próprio artigo 1º, em seu parágrafo único, excepciona da regra os servidores da Carreira de Diplomata, regida pela Lei nº 7.501/86, ofendendo, por esta via, o “caput” do art. 5º da CF, cláusula pétrea, princípio maior e base do sistema jurídico pátrio:

***“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
...”***

O supra-transcrito parágrafo único do art. 1º introduz no ordenamento jurídico norma de natureza transitória que estabelece diferenciação entre situações idênticas, qual seja a previsão de que servidores de uma determinada carreira, que

cumprirem os requisitos firmados na sua legislação específica - os Diplomatas - farão jus às merecidas promoções, enquanto que outros, cumprindo também os requisitos firmados em suas leis próprias, terão suspensa a aquisição desse direito.

A esse respeito, é relevante esclarecer qual o entendimento a ser extraído da “igualdade perante a lei” referida no “caput” do artigo 5º.

Trata-se de questão da maior importância para que seja afastada do mundo jurídico a norma apenas aparentemente conforme o princípio da isonomia. Nesse sentido, a jurisprudência e a doutrina têm avançado, como esclarece Maren Guimarães Taborda:

“O mandato da igualdade só vincula concretamente o legislador se a fórmula ‘há que se tratar igualmente aos iguais e desigualmente os desiguais’ é interpretada como uma exigência de conteúdo, ou um mandato de igualdade material, obrigando o legislador à criação de um direito igual para todos. O princípio da igualdade na lei torna-se, assim, um postulado de racionalidade prática: ‘para todos os indivíduos com as mesmas características devem prever-se, através da lei, iguais situações ou resultados jurídicos’ (Canotilho, J. J. Gomes, Direito Constitucional, p. 563). No entanto, esse postulado não diz muito, uma vez que o legislador poderia fazer qualquer discriminação sem estar, necessariamente, violando-o. Por essa razão, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, por exemplo, já em suas primeiras decisões, considerou ser evidente a vinculação do legislador ao princípio da igualdade - igualdade na formulação do direito - tratando de conduzir a questão da igualdade material à da “valoração correta”, isto é, a de saber-se o que é uma legislação correta, razoável ou justa, com a ajuda do conceito de arbitrariedade, agregando ao postulado a expressão ‘essencial’, de modo que o legislador está proibido de tratar(a) o igual desigualmente; (b) o essencialmente igual desigualmente e (c) o essencialmente igual arbitrariamente desigual...” (in O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções. Revista de Direito Administrativo, vol.. 211, jan-mar 1998, p. 260)

Neste sentido, não pode a lei estabelecer diferenciações desprovidas de razoabilidade, apenas com base no arbítrio do legislador, uma vez que assim estaria afrontando a vedação de tratamento arbitrário desigual aos essencialmente iguais. Na mesma linha, acrescenta José Souto Maior Borges acerca da natureza

dessa proteção:

“A rigor, a igualdade diante da lei somente postula que a aplicação da lei corresponda sempre à sua incidência. Daí o seu caráter formal: nada prescreve sobre a igualdade como o conteúdo da própria lei aplicada. A tônica é aí na inexceptualidade da aplicação concreta da norma, sempre que ocorrentes os seus pressupostos fáticos.

Não é essa contudo a única igualdade a que se refere o art. 5º da CF. Porque esse dispositivo trata da igualdade não só ante a lei, mas também como um conteúdo da legislação que lhe é integrativa. Vincula-a, numa relação sintática de supra e subordinação, no tocante ao seu conteúdo, isto é, ao próprio âmbito material da validade da norma (igualdade na lei, igualdade contencutística - diria Pontes de Miranda). De tal sorte que, se considerado o preceito constitucional, o ato legislativo ou administrativo de sua aplicação incorrerá em inconstitucionalidade. A igualdade na lei é igualdade material; somente existe quando a lei prescreve um tratamento igualitário. Será a igualdade, em tais condições, ‘matéria’ do ato legislativo.

*A CF, no seu artigo 5º, não enuncia apenas a igualdade formal de todos diante da aplicação da lei. Não se circunscreve a anunciar o direito à reta aplicação da lei tributária, entendida como a adequação entre norma de conduta e conduta normada. Adequação a ser procedida no ato de aplicação pelos juizes e tribunais. Tal limitação, um amesquinamento do princípio, somente poderia prevalecer se o art. 5º estancasse a formulação do direito à isonomia na parte inicial de seu enunciado: “todos são iguais perante a lei” (e não na lei).” (*in* Significado da Isonomia na Constituição de 1988, Revista Trimestral de Direito Público, nº 15/1996, Malheiros, p. 31-32).*

Conclui o Ilustre Jurista que, nessas condições, o direito à isonomia amparado pelo art. 5º da CF se aperfeiçoa pela predeterminação constitucional do seu âmbito de validade incluindo “a) a igualdade perante a lei, *mais* b) igualdade na lei, *mais* c) a vedação de distinções de qualquer natureza.

Este tem sido o entendimento também do Excelso Pretório, como exemplifica o Acórdão no Mandado de Injunção nº 58, Relator o Exmo. Sr. Ministro Celso de Mello

“MANDADO DE INJUNÇÃO - PRETENDIDA MAJORAÇÃO DE VENCIMENTOS DEVIDOS A SERVIDOR PÚBLICO

(INCRA/MIRAD) - ALTERAÇÃO DE LEI EXISTENTE - INOCORRÊNCIA DE SITUAÇÃO DE LACUNA TÉCNICA - A QUESTÃO DA INCLUSÃO DE BENEFÍCIO COM OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - MANDADO DE INJUNÇÃO NÃO CONHECIDO.

O princípio da isonomia, que se reveste de auto-aplicabilidade, não é - enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica - suscetível de regulamentação ou complementação normativa. Esse princípio - cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público - é de ser considerado, em sua, em sua precípua função de obstar discriminação e extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: a) o da igualdade na lei e b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei - que opera numa fase de generalidade puramente abstrata constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação pela ordem econômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido, a eiva da inconstitucionalidade." (D.J de 19.04.98, p. 4580) (grifo nosso)

Também no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 97/RO o tema foi enfrentado por esse Excelso Pretório, quando, julgando dispositivo da Constituição do Estado de Rondônia, considerou-se inconstitucional dispositivo que assegurava, a apenas uma categoria de servidores, direitos cuja natureza isonômica impunha tratamento geral:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI-97 / RO

Relator Ministro MOREIRA ALVES

Publicação: DJ DATA-22-10-93 PP-22251 EMENT VOL-01722-01 PP-00001

Julgamento: 25/06/1993 - TRIBUNAL PLENO

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA. (...)

- **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ARTIGO 24, QUE ESTABELECE QUE "OS ATUAIS DETENTORES DE MANDATO ELETIVO, QUE VIEREM A SER ESCOLHIDOS CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, PODERÃO TOMAR POSSE E ASSUMIR APÓS O TERMINO DO MANDATO". A EXTRAVAGÂNCIA DESSA NORMA E DE TAL ORDEM QUE, POR NÃO HAVER QUALQUER JUSTIFICATIVA PARA O TRATAMENTO DESIGUAL ENTRE OS DETENTORES DE MANDATOS ELETIVOS NA DATA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AQUELES QUE NÃO O SÃO, FERE ELA O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, E VIOLA, POR LINHA OBLIQUA, O IMPEDIMENTO DO ARTIGO 95, PARÁGRAFO ÚNICO, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE E, POR FORÇA DO ARTIGO 73, PARÁGRAFO 3., ESTENDIDO AOS MINISTROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, E, CONSEQUENTEMENTE, AOS CONSELHEIROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS (ARTIGO 75 DA CARTA MAGNA).**

- **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DO ARTIGO 36; AQUELA POR OFENSA AO ARTIGO 61, PARÁGRAFO 1., II, "A" E "C", COMBINADO COM O 25, AMBOS DA PARTE PERMANENTE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E COM O ARTIGO 11, "CAPUT", DO ADCT DA MESMA CARTA MAGNA; ESTA POR FALTA DE PRESERVAÇÃO DO TRATAMENTO ISONÔMICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS QUANTO A DISCIPLINA DO REGIME SALARIAL, EM ABSTRATO, DE TODO O SERVIÇO PÚBLICO.**

AÇÃO DIRETA QUE SE JULGA PROCEDENTE, DECLARANDO-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 4., 8., 24 E 36 DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA, PROMULGADA EM 28 DE SETEMBRO DE 1989. “ (grifo nosso)

Também nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 548/DF entendeu essa Corte vulnerado o princípio da isonomia - ainda que, no caso, se discutisse a afronta direta ao art. 39, § 1º da CF, na redação original da Carta de 1988. Todavia, sendo aquele dispositivo decorrência do princípio maior albergado no “caput” do art. 5º, permanecem válidas as considerações dos Exmos. Srs. Ministros que entenderam injustificável a fixação disciplinar distinta a privilegiar servidores da Câmara Legislativa do DF com gratificações extraordinárias não devidas aos demais servidores públicos do DF, concedendo, nos termos do voto do

Exmo. Sr. Celso de Mello “tratamento remuneratório seletivo, e essencialmente discriminatório, a determinadas categorias de servidores administrativos”, contrariando, por isso, os objetivos maiores do princípio da isonomia:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI-548 / DF

Relator: Ministro NERI DA SILVEIRA

Publicação: DJ DATA-20-11-92 PP-21610 EMENT VOL-01685-01 PP-00073 RTJ VOL-00143-02 PP-00477

Julgamento: 30/04/1992 - TRIBUNAL PLENO

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO N. 24/91, DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, QUE DISPÕE SOBRE A REMUNERAÇÃO DE DEPUTADOS E SERVIDORES PELAS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS.

INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA DO MENCIONADO ATO: NO QUE TANGE AOS PARLAMENTARES, EM FACE DA NORMA DO ART. 27, PARÁGRAFO 2., DA CARTA DE 1988, QUE VEDA A ALTERAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE DEPUTADOS ESTADUAIS NO CURSO DA PRÓPRIA LEGISLATURA; E, NA PARTE ALUSIVA AOS SERVIDORES, POR CONSTITUIR AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA, CONSAGRADO NO ART. 39, PARÁGRAFO 1., DO REFERIDO ESTATUTO, A CONCEITUAÇÃO E REMUNERAÇÃO DE SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO DE SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO DE MODO DIVERSO DO QUE OCORRE COM OS DOS DEMAIS PODERES.

PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.” (grifo nosso)

A múltipla dimensão do princípio da isonomia albergado na cláusula pétrea do art. 5º da CF impede, portanto, o conteúdo desigual da legislação, caso contrário, como salienta José Souto Maior Borges, não haveria igualdade no sentido jurídico-positivo. A lição de Seabra Fagundes, lembrada por Maren Taborda (op. Cit. p. 261), impõe também o respeito ao princípio da igualdade, como limite externo à atuação do Poder Público, uma vez que

“o cânone da igualdade perderia por inteiro a sua significação (...) se o Poder Legislativo o pudesse desconhecer. As desigualdades não nasceriam eventualmente de atos administrativos ou sentenças, mas se multiplicariam a critério do órgão legiferante, exatamente aquele que, pelo largo alcance

dos seus atos quanto às pessoas, maior número de situações pode afetar com tratamento discriminatório.”

A lição de Canotilho impõe-se, mais uma vez, para demonstrar a instituição de uma desigualdade injusta e arbitrária. Afirma o consagrado constitucionalista português: “existe uma violação arbitrária da igualdade jurídica quando a disciplina jurídica não se basear num: (i) fundamento sério; (ii) não tiver um sentido legítimo; (iii) estabelecer diferenciação jurídica sem um fundamento razoável” (Direito Constitucional, Almedina, 1993, p. 565). Reitera o Autor que a jurisprudência do Tribunal Constitucional português considera que o princípio da igualdade não proíbe que a lei estabeleça diferenciações, **mas proíbe o arbítrio**, diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, sem justificação razoável, ou que se tratem por igual situações essencialmente desiguais, ou que se adote diferenciações de tratamento fundadas em categorias meramente subjetivas.

A Medida Provisória nº 1.815 estabelece diferenciações quanto ao exercício de direito que são incompatíveis com esse princípio, como ocorre com a previsão de suspensão da contagem de tempo para promoção e progressão, **exceto para a Carreira de Diplomata**, firmada no artigo 1º e seu parágrafo único.

É inconstitucional essa discriminação porque, para os efeitos buscados pela medida provisória, **é irrelevante ser ou não ser diplomata, regido por lei específica para aquela carreira - até porque todas as carreiras prejudicadas são também regidas por leis próprias**. O que importa, para os fins pretensamente buscados pela edição da medida provisória, é a suspensão da aquisição do direito com o propósito, ilegítimo, de reduzir despesas; a discriminação, por isso, resulta odiosa, **pois utiliza critério irrelevante para ferir o princípio**.

Qual o pretexto para essa diferenciação? Acaso as demais carreiras organizadas com base em regras para promoção e progressão, e seus integrantes, não têm o mesmo direito? Acaso a Carreira do Magistério, a Carreira dos Pesquisadores em Ciência e Tecnologia, a Carreira Policial, a Carreira de Gestores Governamentais, a Carreira de Auditoria do Tesouro Nacional e tantas outras são diferentes, no que se refere à aplicação dos princípios que regem a promoção e a progressão? E, por acaso, são diferentes os servidores do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público da União, que não sofrerão estas mesmas restrições? E os servidores militares, ainda que submetidos a disciplina constitucional específica relacionada ao seu estatuto funcional, mas ainda assim também orientados pelos princípios gerais que regem o conceito de carreira, por acaso têm mais direito à Carreira do que os civis, ficando ao abrigo das restrições impostas pela norma legal inconstitucionalmente veiculada em medida provisória?

Certamente, não. O sistema de mérito, e o conceito de carreira, não podem conviver com medidas dessa natureza, que simplesmente "anulam" direitos

sem atentar para sua natureza e propósito, e de maneira unilateral e autoritária, afrontando o sistema constitucional e seus princípios basilares.

Rompe-se, pelas discriminações instituídas pela Medida Provisória nº 1.815/99 o princípio da isonomia inserido no "caput" do art. 5º da CF. Criam-se diferenciações absurdas, contrárias ao bom senso, irrazoáveis, desestruturadoras das carreiras no serviço público e cujos efeitos financeiros sequer as justificam em face da situação calamitosa das contas públicas a que o país tenha sido levado pelos especuladores e os tecnocratas subservientes aos seus interesses. Por isso, impõe-se afastar do ordenamento jurídico a norma que mitiga o sentido da isonomia de tratamento constitucionalmente assegurada a todos os servidores públicos de, cumpridos os requisitos, terem direito às progressões e promoções conquistadas.

Quanto ao artigo 2º, que revoga o art. 67 da Lei nº 8.112 e, com isso, extingue o direito ao adicional por tempo de serviço, igualmente agride, de maneira frontal, o disposto no art. 246, que veda a regulamentação de artigo da Constituição Federal alterado após 1995 por meio de medida provisória.

A Emenda Constitucional nº 19/98, ao alterar o artigo 37 da Constituição, dispôs no art. 37, X, que “a remuneração dos servidores e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica”; ou seja, a alteração dos componentes desta remuneração, a extinção ou a criação de vantagens somente pode ser regulada por lei específica. Igualmente os incisos XIII, XIV e XV do art. 37, alterados pela Emenda Constitucional, dizem respeito à **remuneração**, conceito que inclui o adicional por tempo de serviço, na forma do novo art. 37, XI - e por isso essa matéria não poderia ser tratada em medida provisória.

Também a nova redação do art. 39 reclama lei para sua integração, no tocante à política remuneratória. E, por isso, somente lei poderá tratar das parcelas componentes da remuneração dos servidores, inclusive o adicional por tempo de serviço, ora extinto pela Medida Provisória, o que contraria, gravemente, o § 1º do art. 39, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98:

“Art. 39.”

§ 1º. A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

.....”

Com efeito, ao estabelecer o § 1º do art. 39 - que só pode ser regulado

por lei - critérios para a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, afasta-se a possibilidade de que *medida provisória* venha a instituir ou *extinguir* vantagens de qualquer espécies devidas a servidores, *alterando* a composição da remuneração, ou do *sistema remuneratório*, sem a edição de lei em sentido formal e material, respeitado, sempre, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Manifestamente inconstitucional, portanto, a Medida Provisória nº 1.815/99, em sua integralidade, maculando, quer formal, quer materialmente, o texto constitucional, o que requer do Supremo Tribunal Federal, guarda da Constituição, a adoção de medidas que assegurem o primado da isonomia firmado no art. 5º, “caput” e da legalidade constitucional, firmado no art. 246, gravemente afrontados, como se procurou demonstrar.

II - DA MEDIDA LIMINAR

O feito sob exame comporta prestação jurisdicional antecipada, que desde já requer, eis que estão presentes no corpo desta Inicial, todos os pressupostos para a concessão da segurança.

Entende o Colendo Supremo Tribunal Federal que a concessão de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade deve atender a satisfação dos requisitos de (i) plausibilidade da tese exposta, (ii) possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada e (iii) irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes do próprio ato impugnado.

Para Hely Lopes Meirelles, a liminar não é uma liberalidade da justiça; é medida acauteladora do direito do impetrante, que não pode ser negada quando ocorrem os seus pressupostos.

Tudo o que foi exposto anteriormente para apontar as inconstitucionalidades da Lei impugnada é suficiente para satisfazer o primeiro requisito exigido para a concessão da liminar, restando indubitável a plausibilidade da tese exposta.

Evidencia-se, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, o "fumus boni juris", em face das questões de direito antes aduzidas, uma vez que a ofensa aos princípios da isonomia e à vedação do uso de medida provisória para dispor sobre vantagens de servidores públicos inadmitem as alterações ao regime remuneratório e ao direito de progressão na carreira decorrentes dos dispositivos

inquinados, ainda mais quando esses dispositivos produzem efeitos concretos em frontal violação aos preceitos constitucionais.

Quanto ao “periculum in mora”, evidencia-se em face da gravidade das ofensas e da produção de efeitos imediatos, alterando a situação jurídica dos servidores públicos, impedindo-lhes o gozo de direitos e vantagens, tudo a partir dos dispositivos inquinados, os quais não apenas cerceiam o direito do servidor à promoção e progressão - embora o permitam aos servidores da Carreira de Diplomata - como impedem o gozo de direito em fase de aquisição na forma do adicional por tempo de serviço concedido **quinquenalmente** aos servidores.

A esses requisitos se associa a irreparabilidade do dano causado pela abusiva utilização do instrumento para regular situações que não podem ser por ela reguladas, criando fatos consumados e afastando do processo legislativo regular e ordinário as medidas unilateralmente editadas, que por força das sucessivas reedições vão se projetando no tempo com graves prejuízos à ordem jurídica atingida.

REQUER, assim, em face dos argumentos supra expendidos, o deferimento da Medida Liminar, *inaudita altera parte*, a fim de suspender a eficácia *in totum* da Medida Provisória nº 1.815, de 5 de março de 1999.

III - DO PEDIDO FINAL

Ante todo o exposto, requer-se:

- A) O deferimento da liminar pleiteada, suspendendo-se, até a decisão de mérito, *in totum*, os efeitos da Medida Provisória nº 1.815, de 5 de março de 1999;
- B) O conhecimento e o processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para, ao final, ser julgada procedente e declarar a inconstitucionalidade Medida Provisória nº 1.815, de 5 de março de 1999, com efeitos *ex tunc*;
- C) A citação do Advogado Geral da União para vir defender, querendo, os diplomas legais impugnados;
- D) A oitiva do Procurador Geral da República para, segundo se espera, opinar favoravelmente à pretensão aqui deduzida;

Dá-se a causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Termos em que,
p. deferimento.

Brasília, em 18 de março de 1999.

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI
OAB/SP: 110.141

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS
OAB/RS: 26.485