

PROCESSO Nº: 0811029-62.2017.4.05.8400 - PROCEDIMENTO COMUM
AUTOR: SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO
FEDERAL - SINTSEF/RN
ADVOGADO: Venício Barbalho Neto
RÉU: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE
TRANSPORTES – DNIT
5ª VARA FEDERAL - RN (JUIZ FEDERAL TITULAR)

DECISÃO

Trata-se de ação cível de procedimento comum, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - SINTSEF/RN em desfavor do DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT, objetivando provimento jurisdicional que determine, em sede de tutela provisória de urgência, a manutenção dos efeitos financeiros da Lei nº 13.464/2017 quanto à nova tabela de remuneração dos substituídos, até julgamento final do presente processo.

Aduz, em síntese, que: a) atua como substituto processual dos servidores públicos, vinculados ao réu, sendo estes ativos, inativos e seus pensionistas, integrantes das carreiras instituídas pela Lei nº 11.171/2005 e pela Lei nº 11.539/2007, que adquiriram, nos termos da Lei nº 13.464/2017, novos valores remuneratórios, nos estipêndios básicos, nos valores dos pontos das suas gratificações de desempenho e das gratificações de qualificação, fixados para ocorrer nos meses de janeiro de 2018 e janeiro de 2019, que, de sua vez, foram adiados por um ano cada um, porquanto para os meses de janeiro de 2019 (o de janeiro de 2018) e de janeiro de 2020 (o de janeiro de 2019); b) a Medida Provisória nº 805, publicada no dia 30/10/2017 adiou sua implementação, sem observar, porém, sua incorporação ao patrimônio dos substituídos nas datas definidas pela Medida Provisória nº 765/2016 e pela Lei nº 13.464/2017, em evidente desrespeito ao direito adquirido; c) embora ainda não concretizada a nova tabela de remuneração fixada pela lei, porque condicionada à efetivação dos seus efeitos financeiros, esta se incorporou ao patrimônio do servidor, do seu pensionista, de sorte que não podem ser alterados, modificados por norma posterior, conforme garantia do art. 5º, inciso XXXV, da CF; d) o direito à nova tabela de remuneração com seus efeitos financeiros foi estabelecido em favor dos substituídos com datas prefixadas, que, de sua vez, não podem ser alteradas, muito menos ao arbítrio de outrem, sequer por lei ou por norma com força de lei; e) foi prefixado o termo para o seu exercício (efeito financeiro), o que não desnatura o direito, nem o descaracteriza com adquirido, nos moldes do art. 6º, § 2º, da LINDB; f) a Medida Provisória nº 805/2017 feriu o direito adquirido dos substituídos, quando adiou a implementação da sua nova tabela de remuneração; g) o adiamento dessas datas também ofende o princípio da irredutibilidade dos vencimentos, pois reduz vencimentos dos substituídos incorporados ao seu patrimônio.

É o que importa relatar. Passo a decidir.

Sabe-se que para a concessão da tutela provisória de urgência prevista no Código de Processo Civil é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos: a) probabilidade do direito; b) perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo; e c) reversibilidade dos efeitos da decisão (art. 300 do CPC).

No presente caso, vislumbro a presença dos requisitos autorizadores para concessão da tutela de urgência a justificar o provimento jurisdicional antecipado.

A Medida Provisória nº 765/2016, depois convertida na Lei nº 13.464/2017, alterou a remuneração dos servidores do DNIT, dentre outras categorias profissionais, com previsão de reajustes em: (i) 1º de janeiro de 2015; (ii) 1º de maio de 2017; (iii) 1º de janeiro de 2018; e, (iv) 1º de janeiro de 2019.

No caso dos presentes autos, a Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017, publicada no Diário Oficial da União - DOU de 30/10/2017 (Edição Extra), ora atacada, posterga aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes, dentre outros assuntos nela tratados.

Como é cediço, a Medida Provisória é um instrumento com força de lei, adotado pelo Presidente da República, em casos de relevância e urgência. Ela produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Tem prazo de vigência de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis, uma vez, por igual período. Se não for aprovada no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados da sua publicação, a Medida Provisória tranca a pauta de votações da Casa em que se encontrar (Câmara ou Senado) até que seja votada.

Especificamente acerca do adiamento do reajuste dos servidores, a Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 805/2017 elenca uma série de razões para o citado adiamento, dentre as quais se destacam:

8. Já no que tange aos **reajustes dos servidores**, os aumentos concedidos decorreram de acordos firmados na Mesa Nacional de Negociação Permanente - MNNP, ainda

nos exercícios de 2015 e 2016, e alcançaram as seguintes carreiras e cargos: médicos; juízes do tribunal marítimo; carreiras da Receita Federal do Brasil; de Auditoria-Fiscal do Trabalho; de diplomata; de oficial de chancelaria e de assistente de chancelaria; de analista de infraestrutura e do cargo isolado de especialista de infraestrutura sênior; de gestão governamental; da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; do cargo de técnico de planejamento; da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA; da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP; da Comissão de Valores Mobiliários - CVM; do Banco Central do Brasil - BACEN; das carreiras jurídicas; dos ex-territórios; de policial federal e de policial rodoviário federal; de perito federal agrário; de desenvolvimento de políticas sociais; **do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT**; da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ; e de magistério federal.

9. As negociações aprovadas no âmbito do Poder Executivo federal, especificamente para aquelas carreiras cujos aumentos remuneratórios foram concedidos em parcelas anuais para o período de 2016 a 2019, resultaram nas Leis nos 13.325, 13.326, 13.327, 13.328, 13.346 e 13.371, todas de 2016, e na **Lei nº 13.464, de 2017**.

10. Vale registrar que à época da realização das negociações que redundaram nos reajustes constantes das referidas leis, a estimativa para inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA atingia valores sempre acima de 5% acumulado ao ano, sendo que atualmente este índice de preços acumulou alta em torno de 3% nos últimos doze meses. Dessa forma, **os reajustes foram negociados e concedidos com base em uma inflação muito superior àquela efetivamente realizada, com uma perspectiva de médio prazo de manutenção**, o que provoca ganhos reais para todas as categorias contempladas.

11. Paralelamente a isso, **registra-se 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**. É neste cenário fiscal que a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2018 - PLOA 2018 está inserida.

12. Registre-se que em 2017, para dar cumprimento à meta de resultado primário, já foram contingenciados nas programações dos diversos órgãos da União R\$ 44,9 bilhões, sendo que em 2018 a situação fiscal apresentará características semelhantes a 2017.

13. **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.**

14. A EC nº 95, de 2016, por meio da inclusão dos arts. 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, instituiu o Novo Regime Fiscal - NRF, que vigorará por vinte exercícios financeiros. De maneira geral, o NRF consiste na fixação de teto de gastos para as despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, individualizado para os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, o Ministério Público da União - MPU e a Defensoria Pública da União -

DPU, cujo limite individualizado para cada um dos segmentos citados, corresponde à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (inciso I, do § 1º, do art. 107, do ADCT, incluído pelo art. 1º da EC nº 95, de 2016) e para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (inciso II, do § 1º, do art. 107, do ADCT, incluído pelo art. 1º da EC nº 95, de 2016).

15. Neste caso, para 2018, o limite para as despesas primárias será corrigido por um IPCA de 3,0%; no entanto, existem despesas que possuem um índice de correção maior que o do teto, como é caso de despesas relevantes no orçamento: benefícios previdenciários, benefícios de prestação continuada da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, abono e seguro-desemprego corrigidos de acordo com o salário mínimo e o INPC, estimado em 3,5% para 2018. Ainda, as despesas de pessoal já possuem reajustes de 6,65%, em média, estabelecidos por lei.

16. **Observa-se que o cumprimento do teto dos gastos para 2018 se revela desafiador e poderá resultar em uma redução ainda maior das já comprimidas despesas discricionárias.**

17. **A situação fiscal que se aventa para 2018, dado o cenário macroeconômico descrito, é de tal forma que, para além da postergação dos reajustes para 2019 e 2020, outras medidas deverão ser adotadas pelo Governo Federal visando à contenção das despesas públicas, atingindo milhares de servidores públicos federais.**

(...).

23. Finalmente, cabe destacar que o reajuste que se propõe adiar, juntamente com a derrogação do aumento concedido para os cargos em comissão, funções de confiança, gratificações, funções comissionadas do Poder Executivo federal, representa um percentual de 4,5 a 6,61% da remuneração total dos servidores. A medida alcança ao todo 209 mil servidores civis ativos e 163 mil inativos, e irá propiciar uma economia da ordem de R\$ 5,1 bilhões de reais para o exercício de 2018, representando uma contribuição na área de pessoal para a readequação dos gastos públicos.

(...).

25. **A urgência e relevância da proposta ora encaminhada justifica-se, por um lado, pela redução do valor de arrecadação das receitas públicas e, por outro, pela necessidade de se adequar o orçamento de 2018 à meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias para esse exercício.** Adicionalmente, cabe lembrar que uma porção significativa de despesas obrigatórias crescerão entre 2017 e 2018 acima do índice oficial de inflação, comprimindo as

despesas discricionárias da União contra o limite de despesas primárias estabelecido pela EC nº 95, de 2016. Dentre essas despesas discricionárias estão despesas importantes para a manutenção do funcionamento do Estado brasileiro e para a provisão de serviços públicos. É urgente, portanto, a adoção de medidas que contenham o avanço das despesas obrigatórias, dentre elas as despesas com a folha de pessoal ativo da União. (grifos acrescidos).

Apesar de todas as relevantes razões de natureza econômico-orçamentária que fundamentaram a publicação da MP Medida Provisória nº 805/2017 - visando à contenção das despesas públicas, diante da forte restrição fiscal na economia brasileira e a redução do valor da arrecadação das receitas públicas -, o aumento de vencimento dos servidores públicos do DNIT, pela Lei nº 13.464/2017, foi incorporado ao patrimônio jurídico dos referidos servidores, a partir da publicação da referida norma legal, que entrou em vigor na data da publicação, ainda que os efeitos financeiros tenham sido postergados para momento futuro, face à escalonação ali prevista.

Em caso semelhante, o Plenário do Supremo Tribunal Federal - STF, por maioria de votos, julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 4013 e reconheceu a existência de direito adquirido a reajustes previstos em lei para servidores do Estado do Tocantins, ainda que os efeitos financeiros ainda não tivessem sido concretizados. Na ação, o Partido Verde - PV impugnou as Leis estaduais 1.866 e 1.868, ambas de 2007, que teriam tornado sem efeito os aumentos de vencimentos concedidos aos servidores públicos estaduais por leis estaduais anteriores (1.855/2007 e 1.861/2007).

Infere-se do julgado paradigma, que as Leis 1.855/2007 e 1.861/2007 entraram em vigor na data de sua publicação, respectivamente em 3 e 6 de dezembro de 2007, porém com efeitos financeiros (obrigatoriedade financeira do estado de pagar o reajuste) somente a partir de janeiro de 2008. Assim, quando foram editadas as duas leis (1.866 e 1.868) que as revogaram, os servidores já tinham direito adquirido ao reajuste, sob pena de nítida ofensa à irredutibilidade de vencimento dos servidores.

A ministra Cármen Lúcia, no início do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, em 2010, proferiu seu voto pela incorporação do aumento de vencimento legalmente concedido ao patrimônio dos servidores, cujos principais trechos seguem transcritos:

"Estabelecendo as normas questionadas o aumento dos subsídios dos servidores com a entrada em vigor pela publicação das Leis tocantinenses ns. 1.855/2007 e n. 1.861/2007, **como salientou o Advogado-Geral da União Substituto, "a melhoria estipendial concedida incorporou-se ao patrimônio jurídico de tais agentes públicos, não sendo legítima a sua supressão sem ofensa ao direito adquirido"** (fl. 302), por força dos arts. 5º, inc. XXXVI, e 37, inc. XV, da Constituição da República (fls. 302-304).

O termo - 1º de janeiro de 2008 -, nas palavras do Procurador-Geral da República, **"não suspendia a eficácia do direito, mas tão-somente o seu exercício"** (fl. 314).

12. Não há confusão entre vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes do que nela disposto. **Vigentes as normas que concederam os aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, passaram os novos valores a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada.** Não se cuida, aqui, de expectativa de direito, que, na lição de Pontes de Miranda, "são, certamente, expectativas de direito: não são direitos. (...) Quando falo de expectativa (pura) estou necessariamente aludindo à posição de alguém em que se perfizeram elementos do suporte fático, de que sairá fato jurídico, produtor de direito e outros efeitos, porém ainda não todos os elementos do suporte fático: a regra jurídica, a cuja incidência corresponderia o fato jurídico, ainda não incidiu, porque suporte fático ainda não há" (MIRANDA, Pontes. Tratado de Direito Privado. Tomo V. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970, p. 285/291).

(...).

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, reitera-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 § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, que caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República".** (grifos acrescidos).

O julgamento foi suspenso, em fevereiro de 2015, pelo Plenário do STF, para colher o voto do novo ministro a integrar àquela Excelsa Corte. Assim, em março de 2016, o ministro Edson Fachin acompanhou na íntegra o voto proferido pela relatora e

desempatou o julgamento, os quais são inteiramente compartilhados por essa magistrada.

Em seu voto, Fachin esclareceu que as novas leis esvaziaram o que havia sido anteriormente concedido aos servidores e violaram o princípio da irredutibilidade de vencimentos. Em que pese ter sido concedido aumento salarial cuja implantação deveria ser realizada em período posterior, a nova lei esvaziou o conteúdo das disposições anteriores. "Há um ingresso na esfera jurídica dos servidores e que, portanto, nesta medida, a dimensão dos direitos colocados **a termo está apenas no plano da eficácia e não no plano da validade**", afirmou.

Em seu voto-vista, o ministro Edson Fachin, assim se pronunciou, *in verbis*:

Nos termos do voto da e. Relatora essas disposições configurariam verdadeiro direito adquirido, razão pela qual as Leis 1.866, de 19 de dezembro de 2007, e 1.868, também de 19 de dezembro de 2007, ao cancelarem os aumentos concedidos, violaram o princípio da irredutibilidade dos vencimentos. Aduziu a e. Ministra Cármen Lúcia:

(...).

Ocorre, porém, que **as leis eram vigentes, mas alguns dispositivos vigorariam apenas em data futura. Evidentemente é possível que o legislador edite normas cujos dispositivos tenham diferentes momentos de vigência, como, v.g., fez o Código Civil atual em seu art. 2.033.** A dúvida reside em saber se é possível que de normas existentes, mas não vigentes, poderiam emergir efeitos jurídicos. A resposta afigura-se-nos positiva.

De acordo com antigo precedente desta Corte o controle concentrado de constitucionalidade tem por objeto "leis e atos normativos federais ou estaduais, já promulgado, editado e publicados" (ADI 466, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ de 10.05-1991). Interpretando o alcance dessa decisão, o Ministro Gilmar Mendes, em obra doutrinária, reconheceu que, para o controle de lei aprovada mas ainda não promulgada "não se faz mister () que a lei esteja em vigor" (MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1170).

A razão para esse entendimento, conquanto não explicitada nos precedentes, nem debatida pela doutrina, parece residir no princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado Democrático de Direito. Nos termos do voto da divergência, sendo ineficaz o dispositivo legal, teriam os servidores mera expectativa de direito. O argumento, com a devida vênia, parece exigir que a concessão do aumento esteja submetida à uma condição, típica da expectativa de direito. **Ocorre, porém, que a condição, na esteira dos precedentes desta Corte, exige evento futuro e incerto.**

A aquisição do direito, *in casu*, está, ao contrário, a depender de evento cuja certeza é determinada pelo lapso temporal. A certeza sobre o implemento de evento futuro, transmuda o ato de condição, para termo. É por essa razão que vigência, na lição de Tércio Sampaio Ferraz Junior (FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 197/198), é conceituada da seguinte forma:

(...).

Não se nos afigura possível, portanto, interpretar o período da *vacatio* como sendo condição suspensiva do exercício do direito eventualmente concedido. A certeza sobre o implemento da condição empresta a esse dispositivo os efeitos indicados pelo art. 131 do Código Civil:

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

No mesmo sentido, o art. 6º, § 2º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro:

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

§ 1º. Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º. Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, **como aqueles cujo comêço do exercício tenha termo pré-fixo**, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem."

Assegurado nesses termos o direito, o Estado não poderia, ainda que por nova lei, alterar esse entendimento. Isso porque a garantia do direito adquirido, enquanto pressuposto da segurança jurídica, é oponível também à lei.

Com essas considerações, pedindo uma vez mais vênia à divergência, julgo procedente a presente ação direta, nos termos do voto da e. Ministra Relatora. (grifos acrescidos).

Assim, a aquisição do direito pelos servidores do DNIT, sendo estes ativos, inativos e seus pensionistas, aos reajustes fixados pela Lei nº 13.464/2017 para ocorrerem em 1º de janeiro de 2018 e 1º de janeiro de 2019, está a depender de evento futuro e certo, ou seja, um verdadeiro termo, e não um simples ato de condição.

Suficientemente demonstrada a probabilidade do direito, o requisito do perigo de dano resta igualmente caracterizado, tendo em vista que a Medida Provisória nº 805/2017,

publicada em 30/10/2017, já está em vigor, produzindo seus efeitos imediatos desde a sua publicação.

Diante do exposto, **defiro o pedido de urgência** formulado na inicial, para determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT que proceda à manutenção dos efeitos financeiros da Lei nº 13.464/2017 aos seus servidores públicos, sendo estes ativos, inativos e seus pensionistas, integrantes das carreiras instituídas pela Lei nº 11.171/2005 e pela Lei nº 11.539/2007, quanto à nova tabela de remuneração, até ulterior decisão deste Juízo.

Deixo de designar a audiência prévia de conciliação do art. 334 do CPC, uma vez que a matéria em apreço não é passível de autocomposição.

Cite-se a parte ré para, querendo, apresentar contestação, no prazo legal.

Havendo arguição de qualquer das matérias enumeradas no art. 337 do CPC, alegação de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito da autora e/ou a juntada de documentos novos, intime-se a demandante para, querendo, apresentar réplica, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos dos arts. 350, 351 e 437 do CPC.

Cite-se. Intimem-se.



Processo: **0811029-62.2017.4.05.8400**

Assinado eletronicamente por:

MONIKY MAYARA COSTA FONSECA - Magistrado

Data e hora da assinatura: 13/11/2017 10:43:20

Identificador: 4058400.2883352

1711101840286950000000289

1743

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.jfrn.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>
