*FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ASCENSÃO, ACESSO E APROVEITAMENTO — MEDIDA LIMINAR*

*Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos impugnados por admitirem a ascensão, o acesso, a progressão ou o aproveitamento como formas de provimento de cargos públicos.*

*Ocorrência, no caso, de relevância jurídica e de conveniência da suspensão de eficácia requerida. Pedido de liminar deferido, suspendendo-se, "ex nunc", a eficácia do artigo 4º da Lei. 7.707, de 1988, e da Lei 7.719, de 1989, do artigo 10 da Lei. 7.727, de 1989, do artigo 17 da Lei 7.746, de 1989, do artigo 8º, III, e das expressões "ascensão e acesso" do artigo 10, parágrafo único, "acesso e ascensão" do artigo 13, parágrafo 4º, "ou ascensão" e "ou ascender" do artigo 17, e do inciso IV do artigo 33, todos da Lei 8.112, de 1990, bem como dos artigos 3º, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 do Ato Regulamentar nº 1, e do artigo 2º, II, "a", da Resolução nº 14, ambos de 1992, editados pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 837
*Requerente:* Procurador-Geral da República
*Requeridos:* Congresso Nacional
Tribunal Regional Federal da 2ª Região
*Relator:* Sr. Ministro MOREIRA ALVES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em deferir a medida cautelar, para suspender a eficácia do art. 10 e seu parágrafo único da Lei 7.727, de 09.01.89, bem como do artigo 17 e seu parágrafo único da Lei 7.746, de 30.03.89. E, por maioria de votos, em deferir a medida cautelar, para suspender a eficácia do "caput" e o parágrafo único do artigo 4º da Lei 7.707, de 21.12.88; do "caput" e o parágrafo único do art. 4º da Lei 7.719, de 06.01.89; da expressão "ascensão", contida no inciso III do artigo 8º, da Lei 8.112, de 11.12.90; das expressões "ascensão e acesso", contidas no parágrafo único do artigo 10 da Lei 8.112, de 11.12.90; das expressões "acesso e ascensão", contidas no parágrafo 4º do artigo 13 da Lei 8.112, de 11.12.90; das expressões "ou ascensão" e "ou ascender", contidas no artigo 17 da Lei 8.112, de 11.12.90; da expressão "ascensão", contida no inciso IV do art. 33 da Lei 8.112, de 11.12.90; dos artigos 3º e 15 e seus parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, do Ato Regulamentar nº 01, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região; do artigo 16 e seus parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, do mesmo Ato Regulamentar; do artigo 17 e seu parágrafo único; dos artigos 18, 19 e 20 do mesmo Ato; da alínea "a" do inciso II do artigo 2º da Resolução nº 14, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região; vencido, nesses pontos, o Ministro Marco Aurélio, que, quanto a eles, indeferiu a medida cautelar.

Brasília, 11 de fevereiro de 1993.

SYDNEY SANCHES — Presidente. MOREIRA ALVES — Relator

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES: — O Exmo. Sr. Procurador-Geral da República argúi a inconstitucionalidade, na presente ação direta, de várias normas concernentes a provimento de cargos públicos por ascensão, acesso, progressão ou aproveitamento. Eis o teor de sua inicial:

" ..... lê ..... " (fls. 02/12)

A 10 próximo passado, o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República adotou a inicial por petição onde se lê:

"*O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade acima referida, vem perante Vossa Excelência, re-ratificando o pedido inicial, requerer a suspensão liminar, também, do artigo 4º das Leis nºs 7.707 e 7.719, ambas de 1988, bem como dos dispositivos e expressões impugnados das Leis nº 7.727, de 1989, nº 7.746, de 1989, e nº 8.112, de 1990.*

Com efeito, a ancianidade de tais leis longe de afastar a possibilidade de concessão da suspensão liminar, reforça, ao contrário, a necessidade de que sua eficácia seja suspensa, para que não se continue a realizar, inconstitucionalmente, provimento de cargo público.

Com muito maior razão se justifica o pedido cautelar, principalmente quanto às normas atinentes à Lei nº 8.112, de 1990, porque integrantes de diploma legal que trata do regime único dos servidores públicos, de larga aplicação." (fls. 178)

Havendo pedido de liminar, trago-o à apreciação deste Plenário.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR): — 1. A questão relativa ao provimento derivado de cargos públicos é, sem dúvida, relevante, até porque esta Corte, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 231 e 245, de que fui relator, já declarou a inconstitucionalidade das formas de ingresso em carreira diversas daquela para a qual foi prestado o concurso público, por ofensa ao artigo 37, II, ressalvadas as hipóteses de promoção e aproveitamento de servidores em disponibilidade.

Por outro lado, é manifesta a conveniência da concessão da liminar pelos reflexos danosos à Administração Pública decorrentes da continuação de provimentos que esta Corte já decidiu — e o fez recentemente — serem inconstitucionais, ensejando, por isso mesmo, a concessão de liminar em outras ações diretas ainda pendentes de julgamento final.

2. Em face do exposto, defiro o pedido de liminar, e suspendo, *ex nunc*, a eficácia do artigo 4º das Leis 7.707 e 7.719, ambas de 1988, do artigo 10 da Lei 7.727, de 1989, do artigo 17 da Lei 7.746, de 1989, dos artigos 8º, III, e das expressões "ascensão e acesso" do artigo 10, parágrafo único, "acesso e ascensão" do artigo 13, parágrafo 4º, "ou ascensão" e "ou ascender" do artigo 17, e do inciso IV do artigo 33, todos da Lei 8.112, de 1990, bem como do artigo 3º, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 do ato Regulamentar nº 1, e do artigo 2º, II, "a", da Resolução nº 14, ambos de 1992, editados pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

VOTO

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO: — Sr. Presidente, pedi vista, justamente porque, no que toca aos Tribunais Federais e ao Superior Tribunal de Justiça, queria verificar se todos os atos já teriam sido praticados, dado que integrei o Superior Tribunal de Justiça. Lembro-me de que, à época, todos os atos foram praticados. Todavia, esclareceu-me agora o eminente Ministro Relator que a medida liminar é evidentemente *ex nunc* e com o sentido apenas de impedir a ocorrência de eventual ato futuro.

De modo que, assim esclarecido, Sr. Presidente, ponho-me de acordo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Senhor Presidente, vou apreciar a matéria dispositivo por dispositivo, porque tenho convencimento contrário ao do ilustre Relator. Começo com o artigo 4º da Lei Federal nº 7.707, de 21 de dezembro de 1988, norma semelhante àquele mediante o qual, no âmbito do Quadro da Secretaria desta Corte, foram criados, à época, também, os cargos de Inspetor de Segurança e já aqui a ação direta não está dirigida contra ele.

O preceito tem o seguinte teor:

*"Ao primeiro provimento dos cargos de Inspetor de Segurança Judiciária concorrerão, por progressão funcional, observadas as normas regulamentares a respeito, os atuais ocupantes de cargos efetivos da Categoria Funcional de Agente de Segurança Judiciária, dispensada a exigência do art. 3º."*

Todos estamos lembrados que a exigência ficou ligada à escolaridade. Dispensou-se, quanto a este provimento inicial, a necessidade de o candidato ter o nível superior.

Não posso, Senhor Presidente, desconhecer a realidade, não posso lançar no mundo jurídico uma liminar que cairá no vazio. Não é crível que, passados quatro anos, a Corte Federal não tenha, ainda, preenchido as primeiras vagas. Lembro que este Tribunal, bem como os demais Tribunais Superiores, procederam quase que imediatamente — no ano seguinte — ao preenchimento dessas vagas. Indaga-se: conceder uma liminar que tem efeitos a partir do momento em que lançada no mundo jurídico, a esta altura, não será algo totalmente inóquo? A meu ver, sim. Por isso, peço vênia ao nobre Relator para, no tocante a esse dispositivo, não conceder a liminar, e o faria, também, por vislumbrar uma carreira relativa à segurança. Ora, se na própria Carta, no artigo 39, restou estabelecido que a legislação do regime único deve incentivar a carreira, não posso afastar dela a movimentação por ascensão. E lembro que quando apreciamos as ações diretas de inconstitucionalidade do Rio de Janeiro, em que funcionei como Relator, as hipóteses nelas versadas eram totalmente diversas, já que não se podia, em face ao princípio da razoabilidade, cogitar de uma carreira na movimentação prevista. Aqui, não! Aqui o preceito dispõe sobre a movimentação do cargo de Agente de Segurança Judiciária para o cargo de Inspetor de Segurança Judiciária. O simples fato de na Lei haver determinação no sentido de que os cargos inicialmente criados seriam preenchidos por clientela única, não se lhes abrindo, portanto, ao concurso público externo, ou seja, pela formada pelos agentes de segurança, já é conducente à convicção sobre a existência de uma carreira. De qualquer maneira, tenho a liminar como totalmente inócua. Ouso mesmo asseverar que não há Corte alguma que tenha alcançado a criação desses cargos, em 1988, e que esteja, até hoje, sem preenchê-los. Peço vênia para indeferir, no particular, a liminar.

Preceitua o parágrafo único do artigo 4º:

*"Após o primeiro provimento, destinar-se-á 1/3 (um terço) das vagas registradas na Categoria Funcional de Inspetor de Segurança Judiciária à progressão dos ocupantes remanescentes dos cargos a que se refere este artigo".*

Reafirmo, portanto: categoria compreendida em uma carreira que também conta com a categoria funcional dos agentes de segurança, ou seja, aos ocupantes dos cargos pertinentes à categoria funcional dos agentes de segurança foi assegurado um certo número de vagas.

Considerada a segunda premissa lançada quando votei indeferindo a liminar, relativa ao *caput* do artigo 4º da Lei nº 7.707, não vejo, no caso, o sinal do bom direito indispensável à concessão da liminar e indefiro-a. Também procedo de igual modo quanto à liminar pedida em relação ao artigo 4º da Lei no 7.719, de 21 de dezembro de 1988.

Relativamente ao dispositivo do artigo 10 da Lei nº 7.724, de 09 de janeiro de 1989, que não abrangeu um termo final para a opção, no particular, acompanho o nobre Relator, suspendendo a eficácia do preceito. Faço-o, todavia, sob a suspeita de inocuidade, pois é de se presumir que os aproveitamentos já tenham ocorrido. De qualquer forma, cedo no particular aos precedentes da Corte. O parágrafo único desse artigo segue a mesma sorte.

O artigo 17 da Lei Federal nº 7.746, tem

redação idêntica ao do dispositivo recém-citado, cogitando do aproveitamento em relação àqueles que estavam prestando serviços ao Superior Tribunal de Justiça. Pelas mesmas razões, defiro a liminar.

O inciso III do artigo 8º da Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cuida do provimento derivado, que é a ascensão funcional. Nesse ponto, torno a frisar que o artigo 39 da Carta impõe o incentivo à carreira e, portanto, o estímulo ao aprimoramento dos servidores visando a postos mais elevados. A previsão genérica da lei sobre o instituto da ascensão está em harmonia com o que se contém no artigo 39. Destarte, não tenho como apropriado dizer da inconstitucionalidade do artigo 8º, inciso III, a menos que assentemos, vez por todas, que o instituto da ascensão foi abolido e que, quando a Carta de 1988 cogita da carreira, apenas se refere a uma simples mudança de classe ou de nível, levando em conta a mesma categoria, o mesmo cargo ocupado pelo servidor. Não posso chegar a essa conclusão, sob pena de fossilizar o funcionalismo público.

Indefiro a liminar quanto ao vocábulo atacado e que encerra um ato normativo, no que prevê a ascensão funcional como forma derivada de provimento de cargos. Dentre as interpretações possíveis das expressões "ascensão" e "acesso", contidas no parágrafo único do artigo 10 da Lei nº 8.112, abraço aquela que se harmonize com a Lei Básica Federal. Devo presumir que o intérprete, diante de um dispositivo que possa comportar várias interpretações, caminhe no sentido de eleger a mais consentânea com o texto fundamental e, no caso, é a ligada à ascensão funcional e ao acesso em face a uma carreira em si, ou seja, cargos que se aproximam. Peço vênia ao nobre Relator para, no particular, indeferir a liminar.

Pelas mesmas razões, indefiro a liminar em relação às expressões "acesso e ascensão", contidas no § 4º do artigo 13 da Lei nº 8.112. O preceito não cogita do acesso e da ascensão considerados cargos que não estejam na mesma carreira.

O artigo 17 da Lei nº 8.112, tem o seguinte teor:

*"Art. 17 — A promoção ou ascensão não interrompem o tempo de exercício, que é contado no novo posicionamento na carreira a partir da data da publicação do ato que promover ou ascender o servidor."*

Pelas mesmas razões, indefiro a liminar.

O inciso IV do artigo 33 da Lei nº 8.112 prevê a ascensão funcional, preceituando:

*"Art. 33 — A vacância do cargo público decorrerá de:*

I — exoneração;

II — demissão;

III — promoção;

IV — ascensão;"

Realmente, pode ocorrer o fenômeno da vacância, porque admito que a ascensão funcional, considerados cargos da mesma carreira, é harmônica com o texto fundamental. Peço vênia ao nobre Relator para indeferir a liminar.

Agora, temos a impugnação ao artigo 3º do Ato Regulamentar nº 1, do Tribunal Regional da 2ª Região:

*"A Ascensão Funcional consiste na elevação do servidor, mediante prova de seleção interna, à referência inicial da classe de outra Categoria Funcional, integrante do Grupo Apoio Judiciário."*

Senhor Presidente, entendo que o Grupo de Apoio Judiciário encerra, por si só, um grande todo, nele encontrando-se várias carreiras. Como admito a ascensão funcional presente a carreira, peço vênia ao nobre Relator para indeferir a liminar.

*"Art. 15 — À Ascensão Funcional, prevista nos Atos de estruturação da Justiça Federal de 1º e 2º graus, aplica-se, em princípio, as normas fixadas para o Instituto de Progressão Funcional, com as alterações ou exigências constantes dos parágrafos seguintes.*

§ 1º — O servidor que obtiver Ascensão Funcional será localizado na primeira referência da classe inicial da Categoria Funcional que concorreu, exceto na hipótese prevista no parágrafo segundo deste artigo.

§ 2º — Se a referência indicada no parágrafo anterior corresponder a vencimento inferior àquela percebida pelo servidor, a localização, na nova Categoria Funcional, far-se-á na referência de vencimento imediatamente superior, ainda que pertencente à classe intermediária ou final.

§ 3º — Na hipótese de Ascensão Funcional

que eleve o funcionário à classe diversa da inicial, será a vaga, na condição de excedente, deslocada para a classe em que ficar localizado o servidor, retornando à classe primitiva somente em caso de vacância.

§ 4º — A Ascensão Funcional, a que se refere o caput *desse artigo, deverá ser realizada com intervalo, no mínimo, de dois anos, salvo se, havendo vagas, inexistirem candidatos habilitados.*

§ 5º — As vagas reservadas à Ascensão Funcional que não forem utilizadas por falta de servidores habilitados, poderão ser preenchidas por candidatos aprovados em concurso público, mediante prévia reversão das respectivas vagas.

§ 6º — A realização do processo seletivo deverá ser coordenado por uma Comissão Especial, designada pelo Presidente deste Tribunal."

Também aqui, peço vênia ao Relator, para divergir. Entendo que as regras supra são inerentes à ascensão funcional, que admito consentânea com a Lei Básica Federal. Indefiro a liminar no tocante a esses dispositivos.

*"Art. 16 — Será realizado para as Categorias Funcionais do Grupo Apoio Judiciário, em data previamente fixada, processo seletivo interno de caráter competitivo e eliminatório, destinado à Ascensão Funcional, desde que haja vaga a ser preenchida."*

Também peço vênia ao Relator para indeferir a liminar, porque entendo que o critério referido é o que viabiliza, na ascensão funcional, o preenchimento das vagas.

*"§ 1º — O processo seletivo, a que se refere o* caput *deste artigo exigirá graus de conhecimento e de complexidade, forma e condição de realização idênticos aos estabelecidos para concurso público.*

§ 2º — Sempre que possível, aproveitar-se-á a oportunidade de realização de concurso público, na Justiça Federal de 1º e 2º graus e em outros órgãos do Poder Judiciário Federal, para selecionar os concorrentes às vagas de Ascensão Funcional existentes à época da abertura do concurso público.

§ 3º — A classificação dos habilitados à Ascensão Funcional far-se-á pela nota obtida no processo seletivo interno ou no concurso público.

§ 4º — A classificação dos candidatos à Ascensão Funcional, na hipótese do § 2º, será distinta da dos candidatos que se habilitarem no concurso público.

§ 5º — O prazo de validade do processo seletivo, para efeito de Ascensão Funcional, será de até 02 (dois) anos, se houver candidato habilitado."

Peço vênia, mais uma vez, Senhor Presidente, ao nobre Relator, para indeferir a liminar. Faço-o como uma conseqüência do indeferimento quanto ao ato normativo que prevê a ascensão funcional dentro da carreira.

*"Art. 17 — Poderão concorrer à Ascensão Funcional na forma prevista nos atos de estruturação do respectivo grupo, os servidores integrantes dos Quadros Permanentes de Pessoal da Justiça Federal de 1º e 2º Graus, independentemente da classe e referência em que estejam localizados.*

Parágrafo único — Não poderá concorrer à Ascensão Funcional o servidor localizado na primeira referência da classe inicial da Categoria Funcional que estiver ocupando."

Também no que concerne a esse dispositivo, peço vênia para indeferir a liminar, pelas razões já expostas.

*"Art. 18 — Não se exigirá interstício para efeito de Ascensão Funcional."*

Também indefiro, Senhor Presidente, a liminar. No caso, não vejo, ao primeiro exame, conflito do dispositivo com a Carta.

*"Art. 19 — O ato de Ascensão Funcional, singular ou coletivo, será expedido no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data da homologação do processo seletivo, ou de surgimento de vaga."*

Mera formalização, portanto, do preenchimento dos cargos. Indefiro a liminar.

*"Art. 20 — Os efeitos financeiros do ato que conceder a Ascensão Funcional vigorarão a partir da data de sua publicação."*

Também não vejo, neste dispositivo, um conflito com a atual Lei Básica.

Artigo 2º, II, "a", da Resolução nº 14, de 1992, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

*"II — 30% (trinta por cento) mediante a Ascensão Funcional."*

Aqui, creio que, mais uma vez, admitido o instituto da ascensão funcional, deve haver um

dispositivo que verse sobre a reserva de vagas, e o percentual em nada conflita com a Carta. Por isso, também no que tange a este dispositivo, peço vênia para indeferir a liminar.

Em síntese, apenas concedo a liminar quanto ao artigo 10 da Lei Federal nº 7.727, de 9 de janeiro de 1989, no que previu o aproveitamento de servidores que se encontravam e que se encontram prestando serviços aos Tribunais Regionais Federais e às Secretarias das Seções Judiciárias e ao artigo 17, da Lei nº 7.746, de 30 de março de 1989, que cuida do mesmo procedimento relativamente ao Superior Tribunal de Justiça. Faço-o em respeito a precedentes desta Corte e, portanto, com ressalva do convencimento pessoal.

É como voto no caso vertente, pedindo escusas aos Colegas que integram o Plenário pelo tempo que despendi na apreciação dos dispositivos, mas não poderia, de modo algum, proceder de maneira diferente, ou seja, divergir sem fundamentar o voto.

EXTRATO DA ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 837-4 — medida liminar
ORIGEM: DISTRITO FEDERAL
RELATOR: MIN. MOREIRA ALVES
REQTE.: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQDO.: CONGRESSO NACIONAL
REQDO.: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

*Decisão:* Por votação unânime, o Tribunal deferiu medida cautelar, para suspender a eficácia do art. 10 e seu parágrafo único da Lei 7.727, de 09.1.89, bem como do art. 17 e seu parágrafo único da Lei 7.746, de 30.3.89. E, por maioria de votos, o Tribunal deferiu medida cautelar, para suspender a eficácia do *caput* e o parágrafo único do art. 4º da Lei 7.707, de 21.12.88; do *caput* e o parágrafo único do art. 4º da Lei 7.719, de 06.1.89; da expressão "ascensão", contida no inciso III do art. 8º, da Lei 8.112, de 11.12.90; das expressões "ascensão e acesso", contidas no parágrafo único do art. 10 da Lei 8.112, de 11.12.90; das expressões "acesso e ascensão", contidas no § 4º do art. 13 da Lei 8.112, de 11.12.90; das expressões "ou ascensão" e "ou ascender", contidas no art. 17 da Lei 8.112, de 11.12.90; da expressão "ascensão", contida no inciso IV do art. 33 da Lei 8.112, de 11.12.90; dos arts. 3º e 15 e seus §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, do Ato Regulamentar nº 01, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região; do art. 16 e seus §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, do mesmo Ato Regulamentar; do art. 17 e seu parágrafo único; dos arts. 18, 19 e 20 do mesmo Ato; da alínea a do inciso II do art. 2º da Resolução nº 14, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região; vencido, nesses pontos, o Ministro Marco Aurélio, que, quanto a eles, indeferiu a medida cautelar. Votou o Presidente. Plenário, 11.2.93.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Paulo Brossard, Celso De Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

Luiz Tomimatsu, Secretário.