AUTONOMIA ESTADUAL — CONDICIONAMENTO — PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS FEDERAIS

— A autonomia do estado-membro traduz-se na capacidade político-jurídica de que dispõe essa unidade da Federação para dar-se, a si mesma, através de órgãos próprios, leis e outros atos normativos equivalentes. O estado-membro é responsável, no plano de nossa organização federativa, pela inauguração de uma ordem jurídica parcial, que sofre os condicionamentos normativos impostos pela Constituição da República. É na Carta Política do Estado Federal que se situam a gênese e o fundamento das funções constituintes decorrentes por ela outorgadas ao estado-membro.

O thema decidendum, *por envolver a necessária análise, na perspectiva da Constituição de 1988, da delicada relação de equilíbrio entre os poderes centrais da União e os poderes periféricos das coletividades autônomas institucionalizadas, confere, ante o perfil de inquestionável magnitude que assume, evidente plausibilidade jurídica ao pedido de suspensão cautelar formulado.*

Configuração do periculum in mora. *Pressuposto autorizador da suspensão cautelar, desde que associado ao da plausibilidade jurídica da postulação.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 180 (Medida liminar)
Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Relator para o acórdão: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em suspender a vigência, até o julgamento final da Ação, do art. 5º e seu parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 8 de fevereiro de 1990. — *Néri da Silveira*, Presidente. *Celso de Mello*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Célio Borja (Relator): O governador do Rio Grande do Sul pediu, na inicial, que a Corte suspendesse liminarmente a eficácia do art. 5º, *caput* e parágrafo único, do ADCT daquele estado, promulgado a 3.10.89, fundamentando o pedido na contrariedade desse dispositivo aos arts. 37 e 42 da Constituição Federal que, assim, demonstra, *verbis*:

"5. Com efeito, estabelece o impugnado art. 5º, *caput* e parágrafo único, *verbis*:

'Art. 5º É assegurada aos servidores públicos civis estabilizados nos termos do art.

19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal a organização em quadro especial em extinção, respeitado o regime jurídico de trabalho, com Plano de Carreira e com vantagens e deveres dos servidores públicos estatutários, na forma da lei.'

Parágrafo único. No prazo de 180 dias da promulgação da Constituição, será editada lei complementar que disporá sobre o estabelecido neste artigo."

O art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias Federal, por sua vez, excepcionando as regras do inciso II do art. 37 e do art. 41 da Constituição Federal, segundo as quais a investidura e a estabilização no serviço público dependem de prévia aprovação em concurso, deferiu *estabilidade* àqueles que, admitidos sem a formalidade, contassem mais de cinco anos continuados de serviço. Mas, atento no mais aos princípios gerais inscritos na parte permanente da Carta, exigiu, ele também, a prévia aprovação em concurso para a *efetivação* dos beneficiários, estabelecendo que "o tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título *quando se submeterem a concurso para fins de efetivação*" (art. 19, § 1º). A estabilidade aí outorgada, portanto, não se confundia, e não se confunde, com efetivação, como, de resto, é cediço em direito administrativo, e, para essa, era, e é, quer por força do inciso II do art. 37, quer em decorrência do próprio § 1º do art. 19 do ADCT/88, *indispensável o concurso.*

O que fez, no entanto, o impugnado art. 5º, acima transcrito? Não mais do que, conforme se pode verificar, atribuir aos estabilizados pelo art. 19 *todos, absolutamente todos*, os direitos e deveres dos servidores estatutários, ou seja, dos (...) *efetivados!* Mas, então, é óbvio: se, *sem prestar concurso*, passaram eles a possuir todos os direitos e deveres desses, atingiu-se, por via indireta, *com dispensa do concurso*, exatamente o efeito que a norma constitucional quis condicionar à aprovação em competitório. Fraudou-se, assim, o dispositivo constitucional, ofendendo-o.

Certo, foi mantido o 'regime jurídico de trabalho' do servidor. Com isso, no entanto, não se descaracterizou a ofensa, pois, como se sabe, a fraude à lei se dá justamente 'quando, pelo uso de outra categoria jurídica, ou de outro disfarce, se tenta alcançar o mesmo resultado jurídico que seria excluído pela regra cogente proibitiva' (*Pontes de Miranda, Tratado de direito privado*. Borsoi, 1954. t. IV, § 406, 2, p. 201). Aqui, sob o disfarce da manutenção do regime de trabalho, atribuíram-se ao vínculo do servidor, com *dispensa da exigência constitucional para tanto*, conseqüências jurídicas que só decorreriam da efetivação.

Mas, não é só. O indigitado art. 5º ofendeu também o inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, que, repetindo regra já inscrita na ordem constitucional precedente (CF/67, art. 96, CF/67 c/EC 1/69, art. 98, parágrafo único), veda vinculação e equiparações de vantagens remuneratórias, pois *vinculou* as vantagens dos estabilizados pelo art. 19 do ADCT/88 às dos servidores estatutários (leia-se: *efetivados*), de modo que as vantagens deferidas a esses sejam *automaticamente* estendidas àqueles. Ora, exatamente isto a norma constitucional pretendeu evitar, exigindo que, para cada categoria de pessoal do serviço público, haja provimento legislativo *específico* para obviar repercussões não visadas e forçar o legislador a deter-se no exame das remunerações que defere. Aqui, no entanto, como se disse, qualquer vantagem remuneratória concedida aos servidores estatutários há de repercutir, *automaticamente*, por força do art. 5º, nas vantagens da categoria, *outra* dos estabilizados pelo art. 19 do ADCT/88. Daí, portanto, a inconstitucionalidade.

Mas ainda não é só isso. Lesa também o art. 5º o princípio da isonomia consagrado no § 1º do art. 39 da Constituição Federal, que, de resto, é manifestação da

regra geral de igualdade inserta no art. 5º da Carta, ela também de observância obrigatória pelos estados-membros, eis que inseridas no título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais. É que, mantendo os estabilizados pelo art. 19 do ADCT/88 no regime celetista, que possui sistema próprio de vantagens, deferiu-lhes também, sem qualquer justificativa, e, pois, *antiisonomicamente*, as vantagens dos servidores estatutários, *não detentores das vantagens trabalhistas*. Igualou, pois, os desiguais, ferindo a isonomia. Donde, também por isso, a inconstitucionalidade.

6. Desta forma, cumpre ao autor, no indeclinável dever que lhe advém de sua condição de Chefe do Poder Executivo, e sem qualquer desmerecimento à egrégia Assembléia Legislativa, cuja competência e esforço no processo constituinte são reconhecidos, propor a presente ação para que se declare a indigitada inconstitucionalidade.

Da suspensão cautelar do dispositivo impugnado

7. Presentes estão também os requisitos — *fumus boni iuris* e *periculum in mora* — exigidos à sustação cautelar do dispositivo impugnado, razão pela qual, na salvaguarda do interesse público, permite-se o autor pleiteá-la" (fls. 6-10).

Deduzidas as razões da relevância jurídica do pedido, o *periculum in mora* decorre, a juízo do ilustre autor da ação, do dever que lhe incumbe de editar, "no prazo de 180 dias, lei complementar dispondo sobre o nela assegurado e sendo privativa do governador do estado a iniciativa da mencionada lei (Constituição do Estado, art. 60, II, *b*), sobre ver-se o autor na contingência de encaminhar projeto de lei regulamentatório de dispositivo que tem por inconstitucional, são imprevisíveis as conseqüências, pela intranqüilidade que gerará no âmbito administrativo, com reivindicações de toda sorte, na hipótese de que opte pelo não-encaminhamento. E como é provável, pelo assoberbamento a que está submetida essa egrégia Corte, não venha a presente ação ser decidida antes do escoamento do prazo assinado à edição da mencionada lei, afigura-se evidente a necessidade de sustação cautelar do dispositivo impugnado, seja para obviar a elaboração e o encaminhamento do projeto de lei, seja para, se for o caso, evitar o cumprimento da lei, de irreparáveis danos às finanças públicas, em que ele porventura se transformar" (fl. 11).

No recesso, agindo como Presidente da Corte, o Exmo. Sr. Ministro Sydney Sanches exarou o seguinte despacho concessivo da cautelar:

"Considero relevantes os fundamentos deduzidos na petição inicial (fls. 2-12 e 28-9) e caracterizado o *periculum in mora*, justificando-se, ainda, a suspensão dos dispositivos impugnados pela conveniência da administração.

Isto posto, defiro a medida cautelar, *ad referendum* do egrégio Plenário, após a distribuição do feito.

Exp. ofício e telex. Req. informações. Int. Comunique-se."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Célio Borja (Relator): Sr. Presidente, tenho o maior apreço pelas idéias e opiniões defendidas pelo Ministro Sydney Sanches. Mas, coerente com entendimento por mim adotado no Plenário, não posso sufragar o despacho concessivo da cautelar, por entender que o eventual prejuízo decorrente da norma impugnada dependeria de lei de iniciativa do próprio governador. O governador diz isso, com todas as letras, na justificação do seu pedido de cautelar, alegando estar em situação desconfortável, uma vez que, não estando de acordo com o dispositivo da Constituição de seu estado, é obrigado por ela, no prazo de 180 dias, a encaminhar à Assem-

bléia projeto de lei complementar, que contraria convicções íntimas suas.

Não creio, entretanto, seja isso fundamento suficiente para a concessão da cautelar.

Pedindo máxima vênia ao eminente Ministro Sydney Sanches, mantenho a posição que, em casos tais, tenho sustentado no Plenário, indeferindo a cautelar.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello: Considero relevantes os fundamentos invocados pelo autor como suporte da pretensão cautelar que deduziu.

A plausibilidade jurídica do pedido deriva, basicamente, da alegada inobservância de postulados constitucionais de indiscutível relevo, como os princípios do concurso público (CF, art. 37, II), da isonomia (CF, art. 39, § 1º) e da não-equiparação ou vinculação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (CF, art. 37, XIII).

O autor, ao indicar as normas de parâmetro constantes da Lei Fundamental, que considera vulneradas, referiu-se a cláusulas constitucionais que impõem, sem maiores disceptações, clara subordinação normativa dos estados-membros aos modelos jurídicos que nelas se contêm.

Os preceitos consubstanciados nos arts. 37 e 39 da Carta Federal têm, dentre os seus específicos destinatários, os próprios estados-membros, cuja autonomia jurídico-administrativa sofre, de modo explícito, os condicionamentos normativos neles estabelecidos.

A autonomia do estado-membro traduz-se na capacidade político-jurídica de que dispõe essa unidade da Federação para dar-se, a si mesma, através de órgãos próprios, leis e outros atos normativos equivalentes. O estado-membro é responsável, no plano de nossa organização federativa, pela inauguração de uma ordem jurídica parcial, que sofre os condicionamentos normativos impostos pela Constituição da República. É na Carta Política do Estado Federal que se situam a gênese e o fundamento das funções constituintes decorrentes por ela outorgadas ao estado-membro.

Por considerar, com Raul Machado Horta (Poder constituinte do estado-membro. In: *Revista de Direito Público*, RT, n. 88, p. 5, out./dez. 1988), que "é na Constituição Federal que se localiza a fonte jurídica do Poder Constituinte do estado-membro", penso não poder recusar plausibilidade jurídica à argüição de inconstitucionalidade que, em última análise, provoca a discussão sobre o alcance do poder da União Federal de impor, à observância das demais pessoas estatais que integram a estrutura da Federação, o respeito incondicional a padrões heterônomos, por ela instituídos como fatores de compulsória aplicação.

O *thema decidendum*, por envolver a necessária análise, na perspectiva da Constituição de 1988, da delicada relação de equilíbrio entre os poderes centrais da União e os poderes periféricos das coletividades autônomas institucionalizadas, confere, ante o perfil de inquestionável magnitude que assume, evidente plausibilidade jurídica à potulação cautelar que o pedido ora formulado encerra.

Plenamente configurada, de outro lado, a situação caracterizadora do *periculum in mora*, que se traduz, no caso, na existência de risco grave e de dano irreparável às finanças públicas.

Sendo assim, peço vênia ao eminente Relator para referendar a suspensão cautelar anteriormente ordenada e, em conseqüência, manter o ato decisório de fls. 30 e verso.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Paulo Brossard: Sr. Presidente, lamento divergir do eminente Ministro Relator.

Se, decorridos seis meses da promulgação da Constituição, o governador não encaminha o projeto a que se faz referência no artigo questionado, esse procedimento dá margem a instauração de processo de responsabilidade, com ou sem fundamento; o processo não deixa de tumultuar a administração e o estado. Parece-me que o Juízo do Tribunal nessas matérias não pode deixar de ser um tanto amplo. Tenho para mim que tudo aconselha e nada desaconselha a concessão da liminar.

Confirmo a liminar.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Sr. Presidente, não podemos desconhecer as pressões que sofrem, principalmente num ano político como esse em que estamos, os chefes dos Executivos estaduais. Se foi submetido o assunto ao Supremo Tribunal Federal, naturalmente S. Exª, o Sr. Governador, sentir-se-á extremamente preocupado se não enviar o projeto no prazo fixado em lei, se é certo que pediu ele a esta Corte a suspensão do dispositivo acoimado de inconstitucional, e tal pedido lhe for negado. Parece-me que o Supremo Tribunal Federal não pode desconhecer, também, aspectos de tal natureza em relação à administração.

Assim, acompanho o Sr. Ministro Sydney Sanches, *data venia* do Sr. Ministro Relator.

EXTRATO DA ATA

ADIn. nº 180-9 — RS (medida liminar). Rel.: Min. Célio Borja. Reqte.: Governador do estado do Rio Grande do Sul (Advs.: Manoel André da Rocha e outros). Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, o Tribunal referendou a decisão do Sr. Ministro Sydney Sanches e suspendeu a vigência, até o julgamento final da ação, do art. 5º e seu parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Votou o Presidente. Plenário, 8.2.90.

Presidência do Sr. Ministro Néri da Silveira. Presentes os Srs. Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Célio de Mello. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek. Procurador-Geral da República, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.