AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — LIMINAR — CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

— Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida cautelar. Deferimento em relação aos dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe que: a) estipulam hipótese de intervenção do Estado nos Municípios; e b) vinculam o reajuste da remuneração dos servidores do Poder Judiciário ao dos magistrados. Satisfação, no ponto, dos pressupostos da cautelar. Liminar deferida em parte.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação direta de Inconstitucionalidade nº 336
Requerente: Governador do estado de Sergipe
Requerida: Assembléia Legislativa do estado de Sergipe
Relator: Sr. Ministro CÉLIO BORJA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em deferir o pedido de liminar e suspender os efeitos, até o julgamento final da ação, dos incisos V e VI, do art. 23, bem assim do art. 100, ambos da Constituição do estado de Sergipe; e, à unanimidade, em indeferir o pedido de cautelar relativamente ao parágrafo único do art. 28, ao art. 37 e seu parágrafo único e ainda, aos parágrafos 1º e 2º do art. 235, todos da Constituição do estado de Sergipe.

Brasília, 24 de setembro de 1990. — *Néri da Silveira*, Presidente; *Célio Borja*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Célio Borja: O Procurador-Geral do Estado, em nome do Governador, argüiu, perante esta Corte, a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Constituição do estado do Sergipe, indicados às fls. 2, 3 e 4, "inclusive com pedido de medida cautelar de suspensão de sua aplicabilidade".

O Ministro Sydney Sanches, durante as férias de julho último, atuando no exercício da Presidência da Suprema Corte, lançou o seguinte despacho às fls. 109 e 109v., destes autos:

"É o Governador do estado — e não o Procurador-Geral — que tem legitimidade ativa e capacidade postulatória para a ação direta de inconstitucionalidade como já decidiu esta Corte na ADIn nº 127-2, de Alagoas.

Oficie-se, pois, ao Exmo. Sr. Governador, para que S. Exa., querendo, ratifique o ato praticado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral (fls. 2-21).

Ao ensejo, deverá esclarecer quais os dispositivos impugnados, cuja suspensão liminar pleiteia.

O ofício deve ser acompanhado de cópia deste despacho.

Int.

Exp. telex.

Bs, 24.7.90."

Cabendo-me por distribuição o feito, determinei aguardar-se a iniciativa do interessado (fl. 117), que, logo, pronunciou-se, via telex, nestes termos:

"Exmo. Sr. Dr. Néri da Silveira, Ministro Presidente Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF. Respondendo seu telegrama MSG nr. 1.356, de 25.7.90, ratifico termos petição inicial do Procurador-Geral do estado de Sergipe referente ação direta de inconstitucionalidade (nr. 336-4/600), impugnando

por inconstitucionalidade vários artigos, da Constituição Sergipe, sendo requerida a Assembléia Legislativa Estadual. Reitero mais *face fumus boni juris* e *periculum in mora*, demonstrados inicial, pedido suspensão liminar seguintes dispositivos: itens V e VI, art. 23, parágrafo único art. 28, art. 28, art. 37 expressão final: 'Nunca inferior a três por cento da receita estadual', art. 37 expressão final: 'corrigidas as parcelas na mesma proporção do excesso de arrecadação apurada em relação à previsão orçamentária', item VII art. 100, art. 235 inciso 1º expressão final: 'criando para esse fim um fundo estadual de apoio à ciência e à pesquisa tecnológica', art. 235 inciso 2º expressão final: 'Nunca inferior a meio por cento da arrecadação tributária do estado, dela deduzidas as transferências feitas aos municípios'.

Atenciosas saudações

Antonio Carlos Valadares

Governador do estado de Sergipe." (fl. 119).

Chancelada a inicial e esclarecido o alcance do pedido liminar por quem detém legitimação *ad causam e ad processum* (CF, art. 103, V), a pretensão pode merecer exame da Corte.

Para melhor compreensão da matéria, tendo em vista a quantidade de dispositivos a examinar, farei transcrever, *destacadamente*, a seguir, os artigos e incisos cuja suspensão postula-se e reproduzirei, da inicial, as correspondentes razões e fundamentos da argüição, em seus tópicos essenciais.

1º) art. 23, inc. V e VI (os incisos são tidos como inconstitucionais).

"Art. 23. O estado não intervirá no município, salvo quando:

V — forem praticados atos de corrupção na administração municipal;

VI — deixar de recolher por seis meses consecutivos ou alternados, aos órgãos oficiais da Previdência Social, os valores descontados em folha de pagamento dos seus servidores, bem como as parcelas devidas pela Prefeitura, conforme o estabelecido em convênios e na legislação específica."

Razões:

"A regra é a autonomia do município. Não pode haver intervenção do estado no município, fora os casos previstos, no art. 35, da Constituição Federal. A Constituição Estadual não tem poderes para estabelecer outras espécies de casos suscetíveis de intervenção no município. O art. 35, da Constituição Federal, exauriu a matéria, fixando exaustiva e explicitamente, os únicos e exclusivos casos de intervenção. Pudesse a Constituição Estadual criar outras situações de intervenção, estaria limitando a autonomia municipal, e, em conseqüência, desfigurar o Estado Federal vigente. Deste modo, afora as situações previstas no art. 35, da Constituição Federal, não pode o estado intervir no município. O princípio normal e fundamental é a autonomia política e administrativa do município. A exceção é a intervenção. A Carta sergipana dilatou essa exceção, criando duas hipóteses de intervenção, art. 23, item V e VI.

Se essas hipóteses dos itens V e VI possuem objetivos moralizadores, a Carta sergipana exorbita os limites da Constituição Federal. Exceção não se amplia. É matéria restrita e de interpretação estrita. Pode-se argumentar que os itens V e VI, do art. 23, da Constituição Estadual, são desdobramentos do item II, do art. 35, da Constituição Federal. Mas, se há atos de corrupção, promovam-se os procedimentos cabíveis para responsabilizar os culpados. Se há débitos pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias descontadas dos vencimentos dos servidores públicos ou outros débitos pelo fato de a Prefeitura não cumprir seus compromissos — que a prefeitura seja executada e seus responsáveis punidos. Nunca a mora justificaria uma intervenção no município. Assim, a Constituição Estadual deve — cingir-se às hipóteses únicas, exclusivas, fixadas na Constituição Estadual.

Para esses casos, justifica-se a medida cautelar e, assim, a suspensão da vigência dos itens V e VI, do art. 23, da Constitui-

ção Estadual, isto pela existência do *fumus boni juris* e do *periculum in mora.*" (fls. 7-8).

2º) art. 28, parágrafo único:

"Art. 28. O estado e os municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e plano uniforme de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Parágrafo único. A lei assegurará aos servidores do estado e dos municípios, da administração direta, autarquias e fundações públicas, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre os de servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho." (fl. 50).

Razões:

"A indagação limita-se a saber: a Constituição Estadual poderá estender o princípio da isonomia até a administração indireta, se a Constituição Federal, no art. 39, § 1º, assegurou este princípio, apenas e exclusivamente, aos servidores da administração direta para cargos de atribuições iguais ou assemelhados? Se é possível estender o princípio à administração indireta, de logo, todos esses servidores serão destinatários de um direito constitucional que, de logo, limita e reduz o poder do estado — o que não é salutar.

Se, a Constituição Estadual estende o princípio da isonomia para toda a administração pública direta e indireta, está a editar regra sem validade e, portanto, inconstitucional. Vale, pois, seja impugnado o parágrafo único, do art. 28, da Constituição Estadual, até porque, de logo, trará um *ônus* imediato ao estado. Justifica-se, portanto, a medida satisfativa com vistas a suspender a vigência, face ao *fumus boni juris* e o *periculum in mora.*" (fls. 8-9).

3º) art. 37, expressão grifada, e parágrafo único do mesmo art., também quanto à expressão grifada.

"Art. 37. A Assembléia Legislativa elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes, na forma da lei de diretrizes orçamentárias, *nunca inferior a três por cento da receita estadual.*

Parágrafo único. No decorrer da execução orçamentária, o montante correspondente à Assembléias Legislativa será repassado em duodécimos, no máximo até o dia dez de cada mês, *corrigidas as parcelas na mesma proporção do excesso de arrecadação apurado em relação à previsão orçamentária.*" (fl. 53)

Razões:

"Vê-se que a reserva constitucional de três por cento da Receita Estadual choca-se com o art. 167, IV, da Constituição Federal, que veda a 'vinculação de receita de impostos a órgãos, fundos ou defesa'.

Certo que a Assembléia Legislativa elaborará a sua proposta orçamentária dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes, na forma da Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem que lhe seja reservado, necessariamente, um limite, nem, ainda, que lhe caiba, na mesma proporção, parte do excesso de arrecadação apurado em relação à previsão orçamentária. Esta reserva, além de chocar-se com o art. 167, IV, da Constituição Federal, é, sobremodo, imprecisa: "nunca inferior a três por cento da receita estadual". Qual a receita? Toda a receita orçamentária? Ou a receita orçamentária será a tributária, exclusivamente, deixando-se a Receita Patrimonial e a resultante de operação de crédito? Se for, exclusivamente, a tributária, justifica-se também esta reserva para a receita resultante das taxas e de contribuição de melhoria? Ou só a receita advinda de impostos? Vê-se, assim a imprecisão — o que torna impossível a aplicação da reserva.

Ademais, há a proibição constitucional de vinculações. Diz Wolgran Junqueira Ferreira — em *Comentários à Constituição de 1988* — 'o intuito desta proibição é atender às despesas gerais do orçamento. Caso contrário, vão surgindo leis vinculando im-

postos a órgãos, fundos ou determinadas despesas, até que se chegue à situação de inexistir receita para as despesas obrigatórias, pois que estariam todas vinculadas. A Constituição Federal só admite as vinculações por ela mesma previstas." Assim, o dispositivo impugnado é, realmente, inconstitucional, merecendo, suspensa sua vigência." (fls. 10-11)

4º) art. 100.

"O reajuste da remuneração dos servidores do Poder Judiciário far-se-á sempre na mesma data do reajuste dos magistrados." (fl. 68)

Razões:

"O dispositivo seria um privilégio para os servidores do Poder Judiciário — em relação aos servidores dos demais Poderes — por isto, é inconstitucional.

Não há, na Constituição Federal, nenhum dispositivo semelhante. E mais: opõe-se ao art. 37, item X, da Constituição Federal, que dispõe:

'A revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data.'

O dispositivo impugnado é contrário ao consagrado princípio da igualdade entre servidores públicos, quanto à data e aos índices de reajuste geral dos servidores públicos. É, pois, inconstitucional a regra do art. 100, da Constituição Estadual, por quebrar o princípio da igualdade entre os servidores públicos, estabelecido pelo art. 37, item X, da Constituição Federal. Merece seja suspensa a sua vigência." (fl. 14)

5º) art. 235, §§ 1º e 2º (expressões grifadas).

"Art. 235. Cumpre ao estado promover e incentivar o estudo, a pesquisa e o desenvolvimento das ciências e da tecnologia, democratizando seu acesso à comunidade.

§ 1º. O estado deverá contribuir para a formação de recursos humanos na área de ciência, pesquisa e tecnologia, criando para esse fim um fundo estadual de apoio à ciência e pesquisa tecnológica.

§ 2º. Para os fins previstos no parágrafo anterior, será destinada uma parcela da receita anual, nunca inferior a meio por cento da arrecadação tributária do estado, dela deduzidas as transferências feitas aos municípios."

Razões:

"Vê-se que, tais expressões, sob grifos, são inconstitucionais, pois que violam, frontalmente, o art. 167, item IV, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, salvo os casos previstos expressamente na própria Constituição Federal, nos arts. 158, 159, 212 e 168, § 8º. Ademais, o § 2º — referindo-se à receita tributária, viria subverter o conceito de taxa e de contribuição de melhoria — que são tributos e têm fins especiais.

Portanto, as expressões impugnadas, por uma inconstitucionalidade evidente, merecem a suspensão de sua vigência." (fl. 17)

Submeto ao plenário o pedido de medida cautelar.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Célio Borja (Relator): Seguindo a ordem estabelecida no relatório, passo a verificar se os argumentos satisfazem o duplo requisito — *fumus boni iuris* e *periculum in mora* — autorizador da suspensão cautelar dos indicados dispositivos da Constituição do estado de Sergipe.

Incisos V e VI do art. 23

No regime federativo, a intervenção da União nos estados e, destes, nos respectivos municípios, é providência excepcional que deve ser considerada restritivamente.

Sobre o ponto suscitado, afirma José Afonso da Silva:

"Não resta mais nada às Constituições estaduais nessa matéria, ao contrário do que acontecia sob a égide da Constituição precedente." (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª edição, 1989, Editora RT, 422.)

Demonstra-se, pois, plausível a tese sustentada.

Vislumbro, igualmente, o *periculum in mora.*

Se é verdade que a intervenção efetiva-se por decreto do governador, autoridade que hoje pede a suspensão cautelar da norma, a dinâmica dos fatos políticos pode direcionar mudanças rápidas que encontrem a presente ação direta ainda em curso; aliás, demonstram-se, por si, o ônus, os riscos e os prejuízos decorrentes da intervenção indevida de um ente da federação em outro.

Parágrafo único do art. 28

Da leitura do dispositivo do parágrafo único do art. 28 da Constituição do estado de Sergipe, tem-se, com clareza, não existir o risco de prejuízo irreparável do Erário, pois o preceito da isonomia dirige-se ao legislador (Gleichheit vor dem Gezets) e, quando aplicado à remuneração de servidores públicos, os projetos de lei que a instituem e disciplinam dependem de iniciativa exclusiva do governador (v. art. 61, I e IV, Constituição do estado de Sergipe, fl. 59v.).

Depois, sem pretender avançar juízo de constitucionalidade, demandam cuidadosa e delongada consideração as questões suscitadas pela leitura crítica da norma. Permito-me ilustrar essa afirmação com um tópico polêmico, qual seja, a possibilidade de o constituinte local disciplinar para uso dos municípios de seu estado, regra da Constituição Federal cuja recepção na ordem jurídico-administrativa e municipal deveria ser direta, em atenção à sua autonomia.

Ainda não parecem evidentes certas asserções do autor da ação relativas à não-extensão do regime isonômico a outros quadros que não os da administração direta.

Por isso, no ponto, indefiro a cautelar.

Art. 37 e seu parágrafo único

(expressões)

Estar-se-ia, segundo a inicial, diante de vinculação que encontraria óbice no art. 167, IV, da Carta Federal.

É verdade que o Supremo Tribunal já considerou de obrigatória aceitação pelos estados-membros regra semelhante da Constituição anterior (cf. Rp. 1342-1, plenário, Min. Octavio Gallotti, *DJ* de 20.3.87), entendimento que parece prevalecer sob a égide da Constituição de 1988 (v. ADIn. 103-5 — Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 3.11.89) em que se negou a liminar em virtude da não configuração da iminência do risco receado.

O indeferimento da cautelar pelo meu voto advém da simples não-comprovação, também nesse caso, de prejuízo irreparável: o autor não demonstrou — sequer tentou fazê-lo — a indispensabilidade da concessão da liminar.

Tanto não parece urgente a questão que o requerente *não* pediu a suspensão cautelar do § 1º do art. 95 da Constituição Estadual que dá igual garantia (três por cento da receita estadual) ao Poder Judiciário!

Indefiro a liminar.

Já a obrigatoriedade de que os duodécimos da Assembléia Legislativa sejam repassados "corrigidas as parcelas na mesma proporção do excesso de arrecadação apurado em relação à previsão orçamentária" não encontraria empecilho no texto federal invocado, que não trata do assunto. Nesse tópico, a argumentação não logrou demonstrar, a meu ver, um ou outro dos requisitos exigidos para a concessão da liminar.

Art. 100

O dispositivo vincula o reajuste de remuneração dos servidores do Poder Judiciário ao dos magistrados.

Além de haver regra expressa nos textos constitucionais federal (art. 37, X) e estadual (art. 25, X) estabelecendo a concessão de reajustes *idênticos* a servidores civis e militares na *mesma data*, a Carta Magna proíbe — como também o faz a Constituição sergipana (art. 25, inciso XI) — "a vinculação ou equiparação de vencimentos, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público" (art. 37, inc. XIII), comando esse a que estão obrigados os estados, por força do disposto no *caput* do referido dispositivo.

Dir-se-á que o texto seria inócuo, desde que os próprios magistrados somente poderiam ter reajustes na data base geral.

Se assim for, não há prejuízo na suspensão, e a prudência, aliada à existência de precedente da Corte (Rp. 1431, liminar), aconselha a cautela. Nesse ponto, concedo a suspensão cautelar da norma do art. 100.

§§ *1º e 2º (expressões) do art. 235*

Não vejo, *data venia*, em que a determinação para que seja criado "um fundo estadual de apoio à ciência e pesquisa tecnológica" (expressão criticada do § 1º, art. 235, supra) possa violar o disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal, que veda "a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa".

Quanto à determinação constante do citado art. 235, § 2º (destinação, para tal fim, de uma parcela da receita anual "nunca inferior a meio por cento da arrecadação tributária do estado, dela deduzidas as transferências feitas ao município"), penso que, à vista do disposto no § 5º do art. 218 da Constituição Federal não é de suspender-se a eficácia do § 2º do art. 235 da Constituição do estado de Sergipe.

Em conclusão, defiro, em parte, o pedido de medida liminar, para suspender a eficácia dos efeitos dos incisos V e VI, art. 23; art. 100, todos da Constituição do estado de Sergipe.

É o meu voto.

VOTO

(s/ art. 28, parágrafo único)

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Sr. Presidente, se bem entendi a hipótese, no tocante à administração indireta, só temos alcançadas as autarquias. Não há alusão no preceito às sociedades de economia mista e empresas públicas. Somente as autarquias, compondo a administração indireta, estão alcançadas pelo dispositivo legal.

Entendo que houve mera repetição do que se contém no próprio art. 39 da Constituição Federal.

Acompanho, portanto, o eminente Ministro Relator.

VOTO

(art. 100)

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Sr. Presidente, na hipótese, o Ministro Moreira Alves chamou a atenção para um aspecto relevante: é que o preceito constitucional cogita de reajuste geral e, no caso concreto, se persistir a eficácia da norma, poderemos ter reajuste parcial apenas alcançando a magistratura, tendo também os servidores do Judiciário direito a esse reajuste. Face esse aspecto, acompanho S. Exa., concedendo a liminar para suspender a eficácia do preceito.

VOTO

(s/ art. 100)

O Sr. Ministro Moreira Alves: Também, pela conveniência da concessão da liminar, Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator.

EXTRATO DA ATA

ADIn 336-4-DF (medida liminar) — Rel.: Min. Célio Borja, Reqte.: governador do estado de Sergipe (Adv.: Manoel Cabral Machado). Reqda.: Assembléia Iegislativa do estado de Sergipe.

Decisão: o Tribunal deferiu o pedido de liminar e suspendeu os efeitos, até o julgamento final da ação, dos incisos V e VI, do art. 23, bem assim do art. 100, ambos da Constituição do estado de Sergipe, vencidos, quanto ao último dispositivo, os Srs. Ministros Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Presidente. O Tribunal, por unanimidade, indeferiu o pedido de cautelar relativamente ao parágrafo único do art. 28, ao art. 37 e seu parágrafo único, e ainda, aos §§ 1º e 2º do art. 235, todos da Constituição do estado de Sergipe. Votou o Presidente. Plenário, 24.9.90.

Presidência do Sr. Ministro Néri da Silveira. Presentes os Srs. Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio.

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