— Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n.º 8.388, de 30 de dezembro de 1991, que disciplina a consolidação e reescalonamento de dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Alegada afronta aos arts. 52, incs. VI a IX; 173, §§ 1.º a 5.º; 37; e 170, IV, da Constituição Federal. Cautelar.

— Ausência de plausibilidade para a tese de usurpação da competência do Senado Federal, no que concerne ao controle, que lhe cabe, com exclusividade, do endividamento das entidades públicas interessadas.

— Por outro lado, não obstante os entes da administração indireta, contemplados pelo diploma legal impugnado, sejam pessoas jurídicas de direito privado, detêm eles apreciáveis parcelas do patrimônio público, que

cumpre proteger, justificando-se, por esse modo, o tratamento especial que lhes dispensou a lei.

— Menos ainda de ver-se infringência aos princípios da impessoabilidade, da legalidade, da moralidade e da livre concorrência, já que não se contempla, no caso, nenhuma entidade ou pessoa em particular; não se prevê nenhum benefício que não esteja previsto em lei; não se está diante de favores descabidos; nem se possibilita a dominação de mercados, a eliminação de concorrentes ou o aumento arbitrário de lucros.

— De registrar-se, por fim, que se trata de lei pendente de regulamentação, o que afasta o requisito do periculum in mora.

— Cautelar indeferida.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 688
Requerente: Partido Social Trabalhista — PST
Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional
Relator: Sr. Ministro ILMAR GALVÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros o Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em indeferir medida cautelar de suspensão da Lei nº 8.388, de 30.12.1991, vencidos os Ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Octávio Gallotti e Néri da Silveira, que a deferiam. Votou o Presidente.

Brasília, 26 de março de 1992. *Sydney Sanches* — Presidente — *Ilmar Galvão* — Relator.

RELATÓRIO

O *Senhor Ministro Ilmar Galvão* (Relator): Trata-se de ação que tem por objeto a Lei nº 8.388, de 30 de dezembro de 1991, considerada pelo Partido Social Trabalhista, em seu todo, como inconstitucional, ao argumento de que, ao "estabelecer diretrizes para que a União possa realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", invadiu a mencionada lei competência exclusiva do Senado Federal, prevista no art. 52, incs. VI a IX, da CF/88; e de que, ao instituir refinanciamento de dívidas de empresas públicas e outras entidades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público, destinadas à exploração de atividades econômicas, contrariou as normas dos §§ 1º a 5º, do art. 173, da mesma Carta, que proíbem a concessão de tratamento privilegiado a tais entidades, fazendo ainda tábula rasa dos princípios da isonomia, da impessoabilidade, da legalidade, da moralidade e da livre concorrência, consagrados nos arts. 5º, 37 e 170 IV, da Lei Maior. Além disso, teria causado, do ponto de vista político, grave prejuízo aos Estados que se achavam em dia com o Governo Federal, beneficiando os Estados e Municípios devedores, à custa do cidadão, inclusive dos aposentados, na medida em que a rolagem da dívida englobou, também, os débitos para com a Previdência Social, o que, aliás, já havia acontecido, em face do art. 58 da Lei nº 8.212/91.

Pediu a proclamação da inconstitucionalidade do mencionado diploma legal, por infringente aos dispositivos enumerados, e, em adendo à inicial, requereu suspensão cautelar de sua eficácia.

Para apreciação dessa última postulação, pus o feito em mesa.

É o relatório.

VOTO

O *Senhor Ministro Ilmar Galvão* (Relator): A lei impugnada como inconstitucional é do seguinte teor: (lê).

Como ressai de sua ementa e de seu texto, trata-se de diploma legal que autoriza o Poder Executivo a consolidar e refinanciar a dívida das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto a órgãos e entidades controladas, direta e indiretamente, pela União (excetuadas as provenientes de contrato de capital de giro ou de natureza mercantil), bem como as representativas de títulos da dívida pública mobiliária.

Dispõe, em suma:

a) que a dívida será refinanciada em 80 prestações trimestrais e o chamado "serviço da dívida" que exceder os limites estabelecidos pelo Senado 40 meses (art. 1º, §§ 3º e 4º, e art. 2º);

b) que em garantia do refinanciamento serão emitidos tantos títulos quanto forem as prestações, os quais permanecerão depositados no Tesouro Nacional, para serem sacados, em caso de inadimplemento, contra a conta de centralização de receitas próprias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, junto ao Tesouro Nacional;

c) que, ainda em garantia, poderão ser aceitas as cotas do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, resultante da arrecadação do IPVA, ICMS, IR e IPI (art. 3º, § 3º);

d) que a dívida mobiliária será refinanciada mediante contrato específico, proibida a emissão de novos títulos da dívida pública até 1998;

e) que os débitos de concessionárias de energia elétrica e das entidades de saneamento básico terão como garantia as receitas próprias dessas entidades, reforçada, se for o acaso, pelas cotas de repartição das receitas tributárias.

Dispõe, ainda, a mencionada lei que a consolidação e refinanciamento do serviço da dívida, da dívida mobiliária, e ainda a emissão dos títulos a serem dados em garantia obedecerão a resoluções do Senado Federal, previstas nos incs. VI a IX do art. 52 da CF; e que o Poder Executivo deverá elaborar projeto de lei dispondo sobre a compatibilização da execução da lei, diante das normas aprovadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei de Orçamento, para 1992, cumprindo-lhe, ainda, expedir regulamento para execução do diploma legal em referência.

Ora, o de que cuida o art. 52 da Constituição Federal, nos incisos enumerados na inicial, é de fixação, pelo Senado Federal, de limites globais para montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; de limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno das referidas entidades de direito público; de limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito da mesma natureza; e do limite e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A lei em tela, ao revés, como se viu, cogita da consolidação e do reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto a órgãos e entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, isto é, de débitos já existentes, em relação aos quais a União e seus entes figuram como credores.

Ao contratar a consolidação e refinanciamento desses débitos, nem os entes devedores nem a União estão aumentando a sua dívida pública.

E quando tratou a lei de refinanciamento do serviço da dívida e da dívida mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios, fê-lo com a ressalva de que sejam observados os limites estabelecidos em resoluções do Senado Federal, valendo dizer que, ultrapassados os limites anteriormente fixados, por ato de competência do Senado, o refinanciamento somente se dará mediante nova autorização de nossa Câmara Alta.

Assim, no que concerne à primeira alegação do Autor — alusiva à inconstitucionalidade formal e à violação de incisos citados, do art. 52 da CF/88 —, não se vislumbra o *fu-*

mus boni juris, ou a plausibilidade da tese da inconstitucionalidade, já que, do resultado da análise feita, nenhuma evidência restou de haver sido usurpada a competência do Senado Federal no que concerne ao controle, que lhe cabe com exclusividade, do endividamento das entidades públicas interessadas, prevendo a lei, ao revés, estrita observância às resoluções expedidas sobre a matéria pelo Senado.

De outra parte, não é menos difícil de ver, no diploma legal em referência, em face do refinanciamento por ele franqueado aos débitos dos entes da administração indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para com a União, qualquer violação ao art. 173 e parágrafos, da CF/88, já que, ao submeter ditas entidades ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias, não afastou o caráter que têm, de detentores de apreciáveis parcelas do patrimônio público que cumpre proteger, impedindo que esses bens se esfumem, em face de inadimplências crônicas, com prejuízo para toda a sociedade, usuária dos serviços que prestam.

Ao possibilitar-lhes condições de sobrevivência, não entrou a lei, em absoluto, em rota de colisão com o princípio da isonomia, já que o mesmo tratamento pode ser obtido por todas as entidades de idêntica natureza, seja, as integrantes da administração pública, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no que concerne a débitos que não tenham resultado de contratos de capital de giro ou de natureza mercantil.

Muito menos ainda se pode vislumbrar em infringência aos princípios da impessoalidade, da legalidade, da moralidade e da livre concorrência, já que, no primeiro caso, não contempla a lei nenhuma entidade ou pessoa em particular, sendo dela destinatários todos os Estados e Municípios, além do Distrito Federal; em segundo lugar, por se tratar de benefícios previstos em lei do Congresso Nacional, e não em ato de menor hierarquia; em terceiro, por não se poder entrever, na lei, como afirmado, o propósito de prejudicar quem quer que seja, ou, ao revés, do propiciar favores descabidos. E, por último, por inconcebível que se tenha objetivado, com a edição da malsinada lei, a dominação de mercados, a eliminação de concorrentes ou o aumento arbitrário de lucros.

Em face do exposto, não é, também, de ter-se por razoável a argüição de inconstitucionalidade, em face dos princípios enumerados na inicial.

Ainda, entretanto, que assim não fosse, não concorreria, no presente caso, o pressuposto da conveniência da pretendida suspensão de eficácia da lei, estando-se, como se está, diante de tentativa de equacionamento de problema dos mais angustiantes, qual seja, o do endividamento excessivo de inúmeras unidades federativas, que se ergue, ao que se diz, como obstáculo dos mais sérios ao cumprimento de sua finalidade de bem servir às populações que congregam.

De registrar-se, ainda, que se está diante de lei pendente de regulamentação, não apenas por meio de ato do Poder Executivo, mas também de diploma legislativo que a compatibilize com as normas disciplinadoras da execução orçamentária da União, no corrente exercício, circunstância que desfigura, quase por completo, o seu poder de causar, de imediato, qualquer dano de natureza irreparável, para o interesse de quem quer que seja.

Ante o exposto, meu voto é no sentido de indeferir a cautelar.

VOTO

O *Senhor Ministro Celso de Mello* — Peço vênia ao eminente Relator para dissentir de S. Exa., eis que tenho por juridicamente relevantes os fundamentos com que ajuizada a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Trata-se de analisar a legitimidade constitucional do ato estatal impugnado, cuja edição — *sustenta o autor* — teria implicado usurpação da competência privativa do Senado Federal.

O conteúdo material da lei ora impugnada, consoante enfatiza o Partido da Social Democracia Brasileira — PSDB, submeter-se-ia, em função de sua natureza mesma, à atividade *unicameral* do Senado da República, a quem efetivamente compete, *mediante Resolução própria*, dispor sobre a disciplina e o regra-

mento das matérias consubstanciadas nos incisos V a IX do art. 52 da Constituição Federal.

A plausibilidade jurídica da tese ora deduzida nesta sede jurisdicional concentrada encontra-se bem evidenciada, especialmente se se tiver presente o magistério irrepreensível de GERALDO ATALIBA ("Empréstimos Públicos e o seu Regime Jurídico", p. 192, 1973, RT), para quem, *verbis*:

"Esta competência do Senado (...) é privativa. 'Privativa', esclareceu magistralmente Rui Barbosa, significa exclusiva, que priva qualquer outro órgão ou pessoa, que os exclui da mesma competência. O titular da competência exclusiva opõe-na 'erga omnes'. Ninguém mais — órgão ou pessoa subordinado, coordenado, superordenado ou independente — pode exercer idêntica competência. Nem o seu não exercício autoriza a outrem o arrogar-se a competência privativa. Daí ser inconstitucional qualquer outro ato expressivo dessa competência, ou em seu campo inserível, que não promane do Senado.

(...)

E, por ser privativa, tal competência é 'indelegável e inderrogável'. Derrogá-la não pode a lei do Congresso — já que vivemos em regime de Constituição rígida — como delegá-la não pode, em ninguém, o próprio Senado. Efetivamente, nenhuma lei pode ampliar, restringir ou modificar uma competência privativa outorgada diretamente pelo texto constitucional. E nem o próprio Senado pode dela abrir mão, delegando-a em outro órgão, seja ele qual for. E se de competência indelegável se trata, não a pode comissionar em ninguém sob pretexto algum, nem total nem parcialmente, nem direta nem indiretamente, pena de fraude à Constituição.

Se delegação — 'mesmo implícita' — houver, será inconstitucional, como 'inconstitucional e inoperante será a norma ou ato do delegado que tal delegação jamais poderia receber'."

De outro lado — e mesmo que se possa admitir, na disciplinação normativa do tema, a atuação bicameral das Casas legislativas do Congresso Nacional —, ainda assim subsistiria o relevo jurídico do tema.

Com efeito, não se pode desconsiderar que o Legislativo, *mesmo agindo sob o princípio da bicameralidade*, estaria inibido de dispensar, mediante lei ordinária, tratamento jurídico a matéria constitucionalmente sujeita ao domínio normativo de *lei complementar* (CF, art. 163, II).

Por todos esses motivos, Sr. Presidente, vejo-me compelido — ante a relevância manifesta da tese — a dissentir do eminente Relator.

Com estas considerações, *defiro* a suspensão cautelar postulada.

É o meu voto.

VOTO

O *Senhor Ministro Sepúlveda Pertence* — Senhor Presidente, não chego a dizer que as alegações carecem de plausibilidade jurídica. Confesso que me impressionou a petição do PSDB a que tive acesso; não tive em mãos a outra.

O voto do eminente Relator, se não me convenceu da implausibilidade, parece-me, porém, que oferece, à primeira vista, uma razoável solução compatibilizadora dessa aparente antinomia contextual das três normas relevantes em causa: a da competência do Congresso Nacional para legislar sobre operações de crédito; a competência da lei complementar de normas gerais sobre finanças públicas, do art. 163, cuja ausência, é evidente, não pode paralisar as operações e, finalmente, o *"carro-chefe"* da argüição de inconstitucionalidade, que é a competência exclusiva do Senado, segundo o art. 52, a qual, pelo próprio contexto em que se insere, mais parece indicar a deliberação em torno de operações concretas, ou, pelo menos, de operações em determinado período de tempo, do que o estabelecimento de normas gerais.

De tal modo, Senhor Presidente, que peço vênia ao eminente Ministro *Celso de Mello* para, sem prejuízo de maior reflexão sobre o tema no julgamento de mérito, acompanhar o voto do eminente Relator e indeferir a liminar.

EXTRATO DA ATA

ADIn 688-6 — DF — medida liminar
Rel.: Min. Ilmar Galvão. Reqte.: Partido So-

cial Trabalhista — PST (Adv.: Ives Gandra da Silva Martins). Reqdos.: Presidente da República e Congresso Nacional.

Decisão: Após os votos dos Ministros Relator, Marco Aurélio, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, indeferindo a medida cautelar e do Ministro Celso de Mello, deferindo-a, pediu vista dos autos o Ministro Paulo Brossard. Plenário, 11.3.92.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão.

Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, substituto.

VOTO

O *Senhor Ministro Paulo Brossard* — Senhor Presidente, reporto-me ao voto hoje proferido na ADIn 686, Relator Ministro ILMAR GALVÃO, e o defiro a cautelar.

VOTO (VISTA)

O *Senhor Ministro Paulo Brossard:* Senhor Presidente, vou pedir licença ao Senhor Ministro Relator, que indefere a liminar, para deferi-la, e vou dar apenas duas razões para assim decidir e ficar, nesse caso, na companhia do Sr. Ministro CELSO DE MELLO. Começaria pelo parágrafo 1º do art. 1º; diz assim:

"Para os fins do disposto neste artigo, a União assumirá as dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive aquelas originalmente de responsabilidade das entidades por eles controladas, direta ou indiretamente, e contraídas junto a entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, bem como aquelas representativas de títulos da dívida pública mobiliária dos Estados."

Quer dizer: "entidades controladas pelos Estados". Neste ponto, pelo menos, no juízo cautelar, acharia conveniente que houvesse a suspensão.

Mas há um outro motivo que me faz estender o meu voto, à toda a lei e para tanto me louvo no voto do eminente Relator, preciso, exato e elucidativo. Diz S. Exa.:

"a) que a dívida será refinanciada em 80 prestações trimestrais e o chamado "serviço da dívida" que exceder os limites estabelecidos pelo Senado em 40 meses (arts 1º, parágrafos 3º e 4º, e art. 2º);

b) que em garantia do refinanciamento serão emitidos tantos títulos quanto forem as prestações, os quais permanecerão depositados no Tesouro Nacional, para serem sacados, em caso de inadimplemento, contra a conta de centralização de receitas próprias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, junto ao Tesouro Nacional;

c) que, ainda em garantia, poderão ser aceitas as cotas do Fundo de Participações dos Estados, Distrito Federal e Municípios, resultante da arrecadação do IPVA, ICMS, IR e IPI (art. 3º, parágrafo 3º).

d) que a dívida mobiliária será refinanciada mediante contrato específico, proibida a emissão de novos títulos da dívida pública até 1998;"

Eu sei, Sr. Presidente, V. Exas. sabem, que os contratos da dívida pública, são de longo prazo, às vezes têm duração centenária.

O que impressionou no caso em exame é que os futuros governantes ficarão com as mãos atadas para governar os seus Estados. Vejam V.Exa.: são sessenta prestações trimestrais, ou seja, sete anos e oito meses multiplicados por três; vinte e tantos anos, seis períodos governamentais, a partir de agora, que vão ficar tolhidos em sua administração.

Há tempos tive ensejo de examinar questão que guarda semelhança com a presente. Um prefeito, depois de perder a eleição, propôs que o pessoal de obras do Município tivesse estabilidade por trinta e seis meses; gesto interessante, protetivo do pessoal; só que compromete a administração do seu sucessor. O empregador não pode dar mais do que está assegurado na Consolidação? Pode, mas quando quem dá dá o que é seu; quando se trata de um administrador, e mero administrador, vinculado

a um fim, será que pode fazê-lo, de forma a comprometer a administração futura?

Quando estava no Senado fiquei impressionado com a facilidade com que era concedida autorização para os Estados elevarem o montante das suas dívidas, interna e externa, além dos parâmetros fixados em resolução do Senado, nos termos da Carta Constitucional então vigente. Como Senador pelo Rio Grande do Sul, examinei a situação do meu Estado, chegando à conclusão de que o Rio Grande caminhava para a ingovernabilidade; trabalhava então com dois documentos oficiais: com o parecer prévio do Tribunal de Contas e com o balanço geral do Estado. A evolução da dívida mostrava, nitidamente, que o Estado chegaria à ingovernabilidade. É fácil fazer dívida, especialmente quando outro vai pagar. Muito fácil! Então, comecei a me opor, e fui acusado de ser contra o progresso do Rio Grande do Sul!

Falo na situação do Rio Grande do Sul porque a estudei detidamente e tenho trabalho impresso sobre isso. Mas a situação dos Estados é mais ou menos essa; é fácil fazer dívida, volto a dizer, especialmente quando o vencimento do empréstimo cai em governo seguinte. É uma beleza; recebe-se o empréstimo, gasta-se o dinheiro e deixa-se a conta para ser paga pelo sucessor!

O *Senhor Ministro Ilmar Galvão* (Relator): Peço vênia ao eminente Ministro PAULO BROSSARD, para enfatizar que, contrariamente ao que vem ele sustentando, os autores das ações ora apreciadas alegaram, justamente, que a lei sob enfoque teve o efeito de beneficiar os estados devedores, em detrimento aos estados que foram pontuais nos pagamentos de sua dívida pública para com a União, o que leva à conclusão de que está diante de lei que ameniza a situação dos Estados, e não de lei que agrava.

O *Senhor Ministro Paulo Brossard*: Mas não estou me baseando na inicial, mas na minha experiência. Creio que, em juízo cautelar, tem-se um pouco mais de liberdade.

O *Senhor Ministro Sepúlveda Pertence*: Os argumentos de V.Exa. têm-se impressionado muito, mas as questões que suscitam não são urgentes. A dúvida que tenho é, se realmente, serão eficazes essas garantias da União. Mas isso surgirá depois.

O *Senhor Ministro Paulo Brossard*: Vejo, aqui, que os Estados ficam proibidos de emitir títulos da dívida pública até 1998. Realmente tenho sérias dúvidas se os Estados não ficarão, afinal de contas, como províncias à disposição do Poder Central, implicando em ofensa profunda à Federação.

Lamentando não acompanhar o eminente Relator, defiro a cautelar.

EXTRATO DA ATA

ADIn 688-6 — DF — medida liminar — Rel.: Min. Ilmar Galvão. Reqte.: Partido Social Trabalhista — PST (Adv.: Ives Gandra da Silva Martins). Reqdos.: Presidente da República e Congresso Nacional.

Decisão: Após os votos dos Ministros Relator, Marco Aurélio, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, indeferindo a medida cautelar e do Ministro Celso de Mello, deferindo-a, pediu vista dos autos o Ministro Paulo Brossard. Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, substituto. Plenário, 11.3.92.

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu medida cautelar de suspensão da Lei nº 8.388, de 30.12.1991, vencidos os Ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Octávio Gallotti e Néri da Silveira, que a deferiam. Votou o Presidente. Plenário, 26.3.92.

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

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