

09/12/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 794-7 GOIÁS

REQTE .: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
REQDOS.: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS E ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE GOIÁS

01704020
05040000
07941000
00000160

E M E N T A - I. Ação direta de
inconstitucionalidade: inidoneidade, se dependente da prévia
solução de questões controvertidas de fato e de direito local.

1. O controle direto de constitucionalidade das leis
pressupõe a exata compreensão do sentido e do alcance das
normas questionadas, a qual há de ser possível de obter-se no
procedimento sumário e documental da ação direta.

2. Se, ao contrário, a pré-compreensão do
significado da lei impugnada pende da solução de intrincada
controvérsia acerca da antecedente situação de fato e de
direito sobre a qual pretende incidir, não é a ação direta de
inconstitucionalidade a via adequada ao deslinde da quizília.

II. Ação direta de inconstitucionalidade:
inidoneidade para impugnar ato concreto atinente a uma
pluralidade determinada de servidores.

A C Ó R D ã O

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 não conhecer da
ação e, em consequência, julgar prejudicado o requerimento de
medida cautelar.

Brasília, DF, 9 de dezembro de 1992.

SYDNEY SANCHES - PRESIDENTE


SEPÚLVEDA PERTENCE - RELATOR



09/12/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 794-7 GOIÁS

REQTE .: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
REQDOS.: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS E ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE GOIÁS

01704020
05040000
07942000
00000200

R E L A T Ó R I O

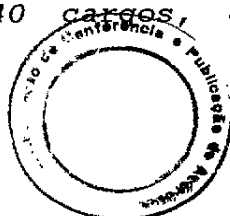
O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: O Governador do Estado de Goiás, "assistido pelo Procurador-Geral do Estado", propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, do art. 10 da L. est. 11.369, 19.12.90, com a redação do art. 1º da L. est. 11.407, de 21.1.91, e do art. 2º e seus §§ 1º e 2º desta última, que tem o seguinte teor:

- L. est. 11.369/90, com redação da L. est. 11.407/91:

"Art. 10 - Os que já tiverem sido servidores de órgãos da administração estadual direta ou indireta e depois aproveitados a partir de 1º de janeiro de 1989 no quadro de pessoal da Caixego poderão retornar à sua origem, se o pleitearem de modo expresse ao governador, dentro de quarenta e cinco dias, a contar da publicação desta lei".

- L. est 11.407/91:

"Art. 2º - Fica criado um quadro de pessoal transitório na Secretaria da Fazenda composto de 140 cargos, destinado a receber e aproveitar



igual número de servidores da CAIXEGO por ela admitidos quando ainda autarquia, ou para ela removidos de outras autarquias ou da administração direta.

§ 1º - No quadro de que trata este artigo, os cargos terão quantitativos e vencimentos idênticos aos dos respectivos cargos na Caixego.

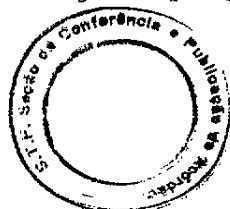
§ 2º - Os aproveitamentos respeitarão os direitos e as vantagens adquiridos pelos servidores como ex-autárquicos na entidade de origem".

2. Explica a inicial (f. 3/4):

"O espírito de tais textos legais se demonstra cristalinamente na sua própria letra. Buscou o legislador resolver o problema que decorreu da liquidação extra-judicial da Caixa Econômica do Estado de Goiás - CAIXEGO.

Ferida de morte por administração ineficaz, que antecedeu o Governo atual, aquela instituição financeira acabou sofrendo intervenção determinada pelo Banco Central do Brasil, que lhe decretou a liquidação extra-judicial, ainda em andamento até esta data.

Nesta situação de fato, desfizeram-se, em sua maioria, os contratos de trabalho existentes entre a CAIXEGO e seus empregados, salvo a situação de uns poucos que permaneceram prestando serviço à própria liquidação.



Daí a verificação de que os textos impugnados buscaram restabelecer um vínculo entre os servidores da extinta CAIXEGO, que, antigamente, foram servidores da administração direta ou indireta e esta mesma administração, mediante simples requerimento ao Governador do Estado, no prazo de quarenta e cinco dias".

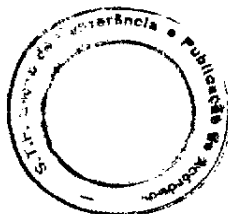
3. Pretende o autor que os dispositivos legais questionados ofendem os princípios da legalidade e moralidade da Administração Pública e, especificamente, o art. 37, II, da Constituição, que faz depender de concurso público a investidura em cargo ou emprego público. E conclui (f. 8):

"Sem margem de dúvida, o reingresso, na verdade, quando já houvera uma opção por emprego em empresa sob controle do direito privado, significaria uma verdadeira investidura, obtida de forma ilegal e, o que é também grave, sem obediência à exigência constitucional de concurso público de provas ou de provas e títulos, maculando-se do mesmo defeito de inconstitucionalidade o artigo e §§ editados apenas para aperfeiçoar tal "ingresso" no serviço público, com a criação de quadro transitório e cargos com correspondência vencimental e garantia de direitos daqueles beneficiários desta franquia legal".

4.



Para sustentar o pedido de suspensão cautelar das



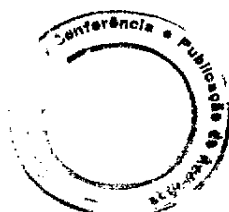
normas legais impugnadas, além do *fumus boni juris* emergente da inconstitucionalidade que argúi, aduz a inicial (f. 8):

"O periculum in mora está demonstrado na franquia que a lei inconstitucional oferece e que o Governo do Estado não pode materializar, por reconhecer-lhe o vício da inconstitucionalidade.

Tal fato gerou ações trabalhistas, que o Governo vem levando de vencida, entretanto, começam a medrar Mandados de Segurança, na justiça comum, dando-se inclusive a concessão de liminar em um deles, o que provocará, por sem dúvida, uma verdadeira enchente deles, fundadas num direito assegurado por uma lei que é inconstitucional.

O cumprimento de liminares, em tais mandados de segurança, gerará, por sem dúvida, situação de muito difícil reparação posterior, tornando mais confuso o quadro que já existe, em torno dos ex-servidores da CAIXEGO".

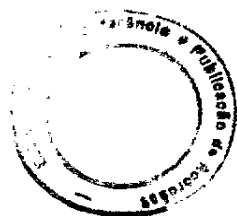
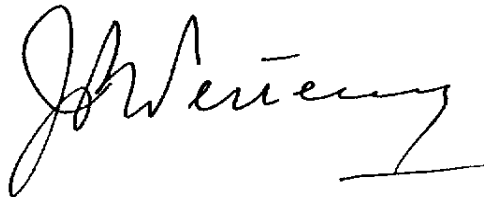
5. Em 30.10.92, Adalcino Otaviano dos Santos e outros, intitulando-se "servidores autárquicos da extinta autarquia estadual Caixa Econômica do Estado de Goiás", requereram a "formação de litisconsórcio passivo assistencial", sustentando que, sendo beneficiários da lei questionada, "tem interesse direto na solução do litígio em exame, notadamente na decisão da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, posto que este texto legal representa a reserva de direitos adquiridos durante mais de duas décadas de prestação de



incansáveis serviços à administração direta e autárquica, do Estado de Goiás". Expendem longo e cuidadoso arrazoado da contestação à arguição de inconstitucionalidade, instruído por farta documentação. Mandei juntar por linha o requerimento e os documentos que o instruem.

6. Para exame do pedido cautelar e da admissão do litisconsórcio, submeto o caso ao Plenário.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (Relator):
Indefiro a intervenção requerida, com base no art. 169, § 2º, do Regimento Interno, sem prejuízo de tomar em conta a documentação que instrui o pedido, junta por linha, mais completa e elucidativa do que a trazida com a petição inicial.

2. A petição curiosamente não o revela - quiçá, por esquecimento -, mas, esta é a segunda vez em que os mesmos preceitos da legislação estadual são submetidos ao controle abstrato de constitucionalidade do Supremo Tribunal, ambas, por iniciativa do atual Governo do Estado.

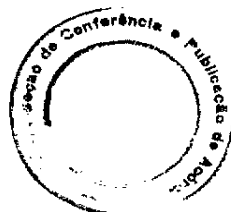
3. Da primeira vez, na ADIn 464, em conjunto com numerosas outras normas estaduais.

4. Examinando o pedido cautelar, o Tribunal, com relação aos dispositivos objeto desta reiteração, por maioria, não conhece da ação direta, nos termos do voto do relator, o em. Ministro Célio Borja, que tem, no ponto, o seguinte teor:

"Observo, preliminarmente, que não encontrei, nos autos, cópia da Lei nº 11.369, de 19.12.1990 que é modificada pela ora em apreciação liminar. Penso que tal omissão impede o julgamento do pedido.

De outra parte, não é possível, com as informações disponíveis, identificar a situação

01704020
05040000
07943000
01540390



jurídica dos sujeitos da Lei nº 11.407/91, em face da Administração direta ou indireta, no período em que serviam à Caixaço.

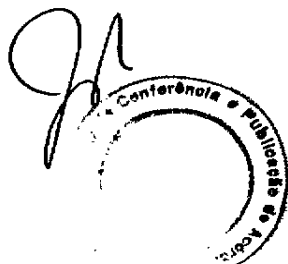
Enfim, pelo que se pode depreender das tenuíssimas pistas fornecidas pela inicial, os ocupantes dos 140 cargos neles já se encontram e percebem os respectivos vencimentos que têm natureza de alimentos. Irreparável, na verdade, é a privação deles.

A falta de elementos essenciais, como disse, impede, no ponto, o conhecimento da ação."

5. Certo, essa extinção do processo sem julgamento de mérito não inibe a renovação do pedido.

6. Sucede que, malgrado aparentemente menos lacunosa que a da propositura da demanda anterior, a instrução da petição inicial desta continua a não propiciar elementos bastantes ao acerto seguro da situação antecedente e subjacente às regras legais impugnadas, o que constitui pressuposto necessário do juízo abstrato de constitucionalidade, que se postula.

7. É certo que agora veio aos autos uma cópia da publicação da L. est. 11.369/90, da qual, entretanto, não consta o teor do art. 10, objeto de revogação, pela norma, que apenas se consigna ter sido vetado, não se informando se o veto ao primitivo art. 10 chegou a ser apreciado antes da edição da L. est. 11.407/91, que, com a sanção do Governador, lhe deu nova redação.



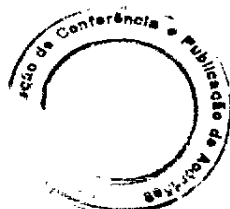
Handwritten signature and circular stamp of the Conselho de Publicação de Atos.

8. De qualquer sorte, ainda que se considere por objeto da ação direta apenas a segunda das leis referidas, que é a vigente, o certo é que não há como identificar com precisão um ponto essencial: se o aproveitamento, no quadro do pessoal da Caixa, de servidores de órgãos da administração direta e indireta do Estado implicou ruptura do seu vínculo anterior, nem a natureza deste.

9. Não basta para tanto o texto da L. est. 7.640 (f. 10) - que dispôs sobre a transformação da Caixa Econômica do Estado, de autarquia em empresa pública, e cujo art. 7º prescreveu que "os servidores que, na data da publicação desta lei, pertencerem à autarquia a transformar-se poderão ser transferidos para o quadro da CEEG, na forma que for estabelecida em decreto, que regulará, igualmente, o tratamento a ser dispensado aos não aproveitados".

10. Por outro lado, os elementos que instruem a própria inicial e os que acompanham o requerimento de intervenção dos terceiros beneficiários da lei impugnada dão notícia da existência de perplexidade, refletidos em decisões judiciais conflitantes, acerca do estatuto do pessoal de que cuidam os preceitos questionados e de seu regime previdenciário.

11. Assim é que, a respeito dos últimos, ao passo que o autor traz estudo jurídico da Diretoria da Caixa Econômica a sustentar que, com a sua transformação em empresa pública, cessou a vinculação de todo o pessoal anterior com o sistema



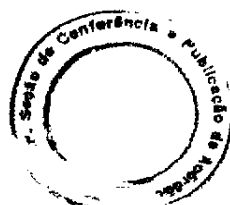
previdenciário estadual, o pedido de intervenção de terceiros é acompanhado de prova documental de que a mesma entidade impetrou mandado de segurança, concedida pelo Tribunal Regional do Rio de Janeiro (AMS 638, 10.5.92) para declarar que os servidores admitidos anteriormente àquela transformação "continuaram submetidos ao regime da previdência estadual - IPASGO - em respeito ao direito adquirido".

12. Ora, Sr. Presidente, o controle direto de constitucionalidade das leis pressupõe a exata compreensão do sentido e do alcance das normas questionadas, a qual há de ser possível de obter-se no procedimento sumário e documental da ação direta.

13. Se, ao contrário, a pré-compreensão do significado da lei impugnada pende da solução de intrincada controvérsia acerca da antecedente situação de fato e de direito sobre a qual pretende incidir, não é a ação direta de inconstitucionalidade a via adequada ao deslinde da quizília.

14. O caso presente se me afigura típico dessa inidoneidade do controle abstrato, de outras vezes já reconhecida pelo Tribunal.

15. De fato. O fundamento da arguição de inconstitucionalidade é a exigência de concurso público para a investidura em cargo público. Sua plausibilidade, contudo, seria função da precedente ruptura do vínculo do pessoal beneficiado com o serviço da administração direta ou autárquica do Estado, ao reconhecimento da qual, entretanto, dificilmente



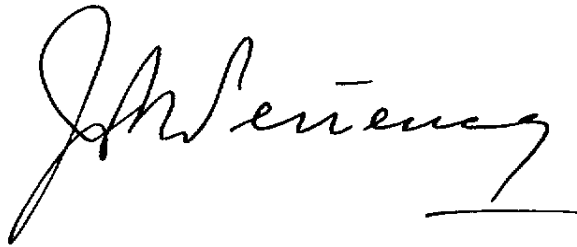
Supremo Tribunal Federal

ADN 794-7 GO

289

se prestaria a sumariedade do procedimento documental da ação direta.

16. Desse modo, reputando-a inadmissível, não conheço da ação, prejudicado, em consequência, o requerimento cautelar: é o meu voto.



ibc/



EXTRATO DE ATA

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 794-7 - (medida liminar)
ORIGEM : GOIAS
RELATOR : MIN. SEPULVEDA PERTENCE
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIAS
ADV. : GERALDO GONCALVES DA COSTA
REQDOS. : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIAS E
: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIAS

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação e, em consequência, julgou prejudicado o requerimento de medida cautelar. Votou o Presidente. Plenário, 09.12.92.

01704020
05040000
07944000
00000470

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

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


LUIZ TOMIMATSU
Secretário

