

01/02/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.808-1 AMAZONAS

RELATOR: MIN. SYDNEY SANCHES  
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS  
ADVOGADOS: PGE-AM - OLDENEY SÁ VALENTE E OUTROS  
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS.

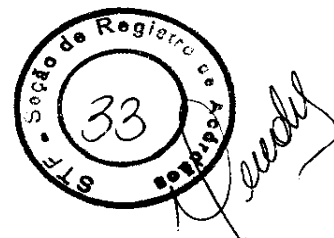
ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 25, 37, II, 41, 42 E 173, § 1º, DA PARTE PERMANENTE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ASSIM COMO AOS ARTS. 11, 25 E 19 DO A.D.C.T.

ESTABILIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. MEDIDA CAUTELAR.

1. O art. 6º do A.D.C.T. da Constituição do Estado do Amazonas estabelece:

"Art. 6º. Os servidores públicos civis do Estado e dos Municípios, da administração direta e indireta, em exercício na data da promulgação da Constituição da República, há, pelo menos, cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no artigo 109, desta Constituição, são considerados estáveis no serviço público, contando-se o respectivo tempo de serviço como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei."

2. A um primeiro exame, o dispositivo impugnado parece violar os artigos da C.F./88 e de seu A.D.C.T., apontados na inicial, pois acaba permitindo que sejam estabilizados, sem concurso público, até "servidores" das sociedades de economia mista, das empresas públicas e das demais entidades de direito privado sob o controle direto ou indireto do Estado e Municípios, inclusive sob a forma de participação acionária, em face do que conjugadamente dispõe o art. 105, parágrafo 1º, incisos II, III e V, da mesma Constituição estadual.



3. Está, portanto, satisfeito o requisito da plausibilidade jurídica da A.D.I. ("fumus boni iuris").
4. Assim, também, o do "periculum in mora", este avaliado, não só em razão de possível demora no processo e julgamento, mas, igualmente, em face do alto interesse da Administração Pública do Estado em que ela se realize com observância da Constituição Federal.
5. Medida cautelar deferida, para suspensão, "extunc", da eficácia da norma impugnada, até o julgamento final da Ação.
6. Essa suspensão não impede que, no Estado do Amazonas, seja cumprido o art. 19 do A.D.C.T. da Constituição Federal de 1988.
7. Maioria de votos.

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 de julgamento e das notas taquigráficas, por votação majoritária, deferir o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação direta, com eficácia "ex tunc", a execução e a aplicabilidade do art. 6º, "caput", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Amazonas, vencidos os Ministros MARCO AURÉLIO e SEPÚLVEDA PERTENCE, que o indeferiam. Votou o Presidente.

Brasília, 01 de fevereiro de 1999.

CELSO DE MELLO

- PRESIDENTE



SYDNEY SANCHES

- RELATOR

01/02/99

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.808-1 AMAZONAS

RELATOR : MIN. SYDNEY SANCHES  
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS  
ADVOGADOS: PGE-AM - OLDENEY SÁ VALENTE E OUTROS  
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):

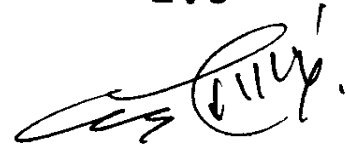
1. O Exmo. Sr. GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS, Dr. AMAZONINO ARMANDO MENDES, invocando o art. 103, V, da Constituição Federal, promove a presente ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE do art. 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição daquela unidade da Federação.
2. Sustenta, em síntese, que tal dispositivo afronta os artigos 25, 37, II, 41, 42 e 173, § 1º, da parte permanente da Constituição Federal, assim como os artigos 11, 25 e 19 do A.D.C.T.
3. Com a inicial o documento de fls. 16/25.

4. Havendo requerimento de medida cautelar, trago os autos à consideração do E. Plenário (art. 170, § 1º, do R.I.S.T.F.).

É o Relatório

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized cursive script with a large loop and several vertical strokes.

V O T O



O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):

1. É este o teor da inicial, na sustentação da inconstitucionalidade do dispositivo impugnado do cabimento e da necessidade da medida cautelar (fls. 02/15):

**1. DOS FATOS**

**1.1. A Estabilidade Excepcional do Art. 19 do ADCT da CF/88**

Consoante prescreve em seu art. 37, II, a Constituição da República tornou obrigatória a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos como condição inafastável da investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Excepcionalmente, porém, o ADCT, em seu art. 19, consagrou o direito à estabilidade no serviço público aos servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37.

Todavia, o mencionado art. 19 do ADCT da CF estabeleceu desenganadamente duas condições para que o servidor fosse considerado estável, a saber: a primeira, de ordem temporal, ao exigir que o servidor contasse com pelo menos cinco anos continuados de exercício; a segunda, que o tempo de exercício fosse na administração direta, autárquica e das fundações públicas.

*ALVY*

**2. COTEJO ENTRE A DICÇÃO DO ART. 6º DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E A DICÇÃO DO ART. 19 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Dispõe o guereado Artigo 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Amazonas:

"Art. 6º. Os servidores públicos civis do Estado e dos Municípios, da administração direta e indireta, em exercício na data da promulgação da Constituição da República, há, pelo menos, cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no artigo 109, desta Constituição, são considerados estáveis no serviço público, contando-se o respectivo tempo de serviço como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei." (grifou-se).

No Capítulo relativo à Administração Pública, a Constituição do Amazonas estabelece didaticamente a composição dos órgãos da Administração estadual direta e indireta, estatuinto no artigo 105 e seu § 1º o seguinte:

"Art. 105. A Administração Pública é direta, quando efetivada por órgão de qualquer dos Poderes do Estado e Municípios.

§ 1º. As entidades da Administração Pública indireta do Estado e Municípios são instrumentos descentralizados de prestação de serviços públicos, compondo-se:

- I - das autarquias;
- II - das sociedades de economia mista;
- III - das empresas públicas;
- IV - das fundações públicas;
- V - das demais entidades de direito privado sob o controle direto ou indireto do

Estado e Municípios, inclusive sob a forma de participação acionária." (grifou-se)

Pela dicção dos referidos dispositivos da CE, verifica-se que a Administração indireta estadual compõe-se das autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações públicas e das demais entidades de direito privado sob controle direto ou indireto do Estado e Municípios, inclusive sob a forma de participação acionária.

Por conseguinte, ao exame conjugado desses preceitos normativos, isto é, os dos arts. 6º, do ADCT e 105, da Constituição Amazonense/89, revela-se, sem dúvida, ter o Constituinte estadual deferido estabilidade excepcional a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta do Estado do Amazonas e de seus Municípios, inclusive - e aqui reside a inconstitucionalidade apontada - aos servidores de suas empresas públicas, sociedades de economia mista e até mesmo aos empregados de outras entidades de direito privado de cujo capital participe o Estado ou o Município, conforme está enfatizado nos incisos II, III e V do supratranscrito § 1º, do art. 105 da CE.

Já o art. 19 do ADCT da Constituição da República, ao garantir ao servidor público civil o direito à estabilidade excepcional, assim dispõe:

"Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público." (grifou-se).



Logo, ao conceder estabilidade excepcional - direito deferido pela Constituição Federal, no âmbito da Administração indireta, exclusivamente aos servidores públicos civis das autarquias e das fundações públicas - aos servidores civis das sociedades de economia mista, das empresas públicas e das demais entidades privadas sob o controle direto ou indireto do Estado do Amazonas e de seus Municípios, inclusive sob a forma de participação acionária, o Constituinte estadual alargou o balizamento de um direito restritamente garantido pelo Constituinte federal apenas e tão-somente aos servidores da administração direta, autárquica e das fundações públicas.

Permitiu, assim, o Constituinte estadual que não só os servidores das empresas públicas e das sociedades de economia mista, não contemplados, mas também os empregados de outras entidades eminentemente de direito privado - inclusive daquelas em que o Estado ou o Município têm mera participação acionária - possam exercitar contra a Administração estadual um direito que não lhes foi outorgado pela Carta da República, daí a inconstitucionalidade que se quer ver declarada.

É que, regulando matéria atinente aos servidores públicos civis, o ora guerreado art. 6º do ADCT da Carta Estadual deveria guardar correspondência e alinhar-se, em perfeita simetria vertical, com preceito matriz estatuído no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Magna Carta da República. Mas, ao revés, estando, como está, com este incompatível, a norma impugnada deixa de ter o seu fundamento de validade, tornando-se inconstitucional, como será visto linhas abaixo.

### 3. DOS CÂNONES CONSTITUCIONAIS VIOLADOS

Como acima ficou cabalmente demonstrado, é nítido o descompasso entre o preceito do art. 6º



do ADCT da Carta Estadual e a norma do art. 19 do ADCT da Constituição Federal, que àquela emprestaria, caso com esta guardasse correspondência, o necessário fundamento de validade. De conseqüência, a inconstitucionalidade atacada sobressai por diversos prismas.

De fato, conquanto a Constituição Federal assegure autonomia organizat6ria aos Estados-membros, tal autonomia, entretanto, est6 condicionada à observ6ncia de certos limites principiologicos. Efetivamente, no campo da auto-organizaç6o das Unidades Federadas, a Lei Maior estabelece restriç6es ao Constituinte estadual, restriç6es essas que derivam dos chamados **princípios constitucionais sensíveis e dos princípios constitucionais estabelecidos**. Veja-se, por exemplo, o comando do art. 25:

"Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituiç6es e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição." (grifou-se).

Interessa ao presente arrazoado a abordagem dos princípios constitucionais estabelecidos, entre os quais sobressaem os princípios da Administração Pública que se irradiam por todo o conjunto normativo referente aos servidores públicos. Tais princípios, segundo o magistério de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

"São [como notara Raul Machado Horta] os que revelam, previamente, a matéria de sua organizaç6o política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, cuja identificaç6o reclama pesquisa no texto da Constituição.

Alguns deles são fáceis de localizar, porque se encontram organizados em blocos normativos que a Constituição manda que sejam observados que os Estados, como, por

exemplo, os princípios e preceitos constantes dos arts. 37 a 41 referentes à Administração Pública. (...)" (in Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Malheiros, 14ª ed., p. 565). (grifou-se).

Ao tratar sobre as limitações expressas ao Constituinte Estadual, o respeitado constitucionalista pátrio assevera, *in verbis*:

"São consubstanciadas em dois tipos de regras: umas de natureza vedatória e outras mandatórias. As primeiras proíbem explicitamente os Estados de adotar determinados atos ou procedimentos, tais como as dos arts. 19, 150 e 152 (pormenores infra), intervir nos Municípios, salvo ocorrência de um dos motivos estritamente considerados no art. 35, mas terá que regular o processo de intervenção, nas hipóteses possíveis, a teor do art. 36.

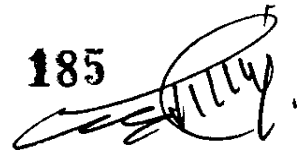
As mandatórias consistem em disposições que, de maneira explícita e direta, determinam aos Estados a observância de princípios, de sorte que, na sua organização constitucional e normativa, não que adotá-los, o que importa confranger sua liberdade organizatória aos limites positivamente determinados; assim, por exemplo, o Constituinte Estadual tem que dispor. (...)  
b) sobre sua Administração Pública, mas não pode senão adotar os princípios referidos nos arts. 37 a 41" (Ob. cit. p. 566)  
(grifou-se).

Acorde com essa doutrina está o magistério do inesquecível HELY LOPES MEIRELLES, que assim analisou, com a maestria que lhe era peculiar, as limitações impostas ao constituinte estadual em face dos princípios estabelecidos na Carta da República:

"As disposições estatutárias, todavia, não podem contrariar o estabelecido na Constituição da República como **normas gerais de observância obrigatória** pelas entidades estatais, autárquicas e fundacionais públicas na organização do seu pessoal e dos respectivos regimes jurídicos. Sempre entendemos, com a melhor doutrina, que **essas normas**, mesmo no período anterior à Constituição de 1988, eram **impositivas para toda a Administração** (...). É o que ocorre, p.ex., com o instituto da **estabilidade**, que, a par de um direito, para o servidor, de permanência no serviço público enquanto bem servir, representa para a Administração a garantia que nenhum servidor nomeado por concurso público poderá subtrair-se ao estágio probatório de dois anos e a de que nenhum outro servidor poderá adquirir igual direito. Assim não pode a Administração - federal, estadual ou municipal - ampliar o prazo do art. 41 da CF, pois estaria restringindo direito do servidor público; mas também, não pode diminuí-lo ou estendê-lo a outros servidores que não os nomeados por concurso público, porque estaria renunciando a prerrogativas constitucionais consideradas essenciais na relação Estado-agente administrativo.

(...) "os Estados (e, por extensão, os Municípios) podem dar aos funcionários outras garantias, outros benefícios além dos conferidos pela Constituição Federal. É certo, mas, se essas garantias, esses benefícios estão previstos na Constituição, não é possível ampliá-los e nem estendê-los a outros funcionários que não os por ela favorecidos".

"Se até a Constituição de 1967 os dispositivos constitucionais pertinentes ao servidor público eram vistos apenas como mínimos de garantia dos servidores públicos



e só se impunham integralmente por recomendação da boa doutrina e pela moralização a partir de então passaram a ser normas de observância obrigatória em todas as esferas administrativas, situação mantida pela atual Constituição da República (arts. 37 e 39 a 42)."

"(...) Na concessão desses benefícios por via constitucional existe uma presunção de imprescindibilidade, diante da qual devem curvar-se as entidades estatais, mas, ao concedê-los, a Constituição subtrai de cada uma delas o poder de disposição sobre a mesma matéria, de modo que lhes é defeso postergá-los ou ampliá-los, salvo quando expressamente autorizados e nos estritos limites da autorização." (in *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed. Malheiros, 22ª Edição, p. 374/375) (grifou-se).

Ora, a teor desses ensinamentos, é inegável que, sobre o princípio da autonomia dos Estados, prevalecem os princípios norteadores da Administração Pública, aí inseridos aqueles princípios atinentes aos servidores públicos, os quais, no entendimento da melhor doutrina, incidem e são de observância obrigatória pelas Unidades federadas, uma vez que revelam os fins e os fundamentos do próprio Estado brasileiro.

Corroborando o preceito estatuído no art. 25, o art. 11 do ADCT de nossa Lei Fundamental estabelece:

"Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta." (grifou-se).

Em assim sendo, e no que se refere especificamente à Administração Pública, os

princípios que lhe são próprios, conforme definidos pela Constituição Federal, devem ser rigorosamente obedecidos pelos Estados-membros. Logo, por força da mencionada limitação à auto-organização das Unidades federadas, não pode prevalecer o disposto no art. 6º dos ADCT da Carta Estadual, uma vez que, ao fixar os princípios e normas da Administração e dos servidores públicos, a Constituição Federal não conferiu o direito à estabilidade excepcional a todos servidores da administração indireta, mas sim, restritivamente, apenas e tão-somente aos servidores das autarquias e das fundações públicas, segundo já ficou bem esclarecido pela análise precedente da norma que deflui do art. 19, do ADCT/CF, que nunca é demais repetir, **verbis:**

"Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público." (grifou-se).

Tal correto entendimento foi sufragado por esse Colendo Supremo Tribunal, que, ao julgar a ADIn nº 112/BA, apreciou dispositivo legal análogo ao que é objeto da presente ação, tendo declarado sua inconstitucionalidade, conforme atesta a ementa a seguir transcrita:


"EMENTA - Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de inconstitucionalidade do art. 41, XVI, da Constituição do Estado da Bahia, bem assim dos arts. 1º, 12, 14, 19 e 22 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Constituição, e ainda, no art. 3º de seu ADCT, das expressões 'a cujos

Procuradores Autárquicos e Fundacionais e servidores estaduais, bacharéis em Direito, que ali exerçam atribuições de natureza jurídica na data da promulgação desta Constituição, é garantida, sempre, isonomia de vencimentos e vantagens com os Procuradores do Estado'; bem como, no art. 80 do referido ADCT, das expressões 'relativo às carreiras disciplinadas no Capítulo IV do Título IV desta Constituição'.

2 - Inconstitucionalidade do inciso XVI do art. 41 da Constituição Baiana. Não é possível, no âmbito da legislação estadual, assegurar aos funcionários públicos 'reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho', por se tratar de direito reservado aos trabalhadores privados que a Constituição Federal não quis, de expresso, incluir no rol dos direitos dos trabalhadores constantes de seu art. 7º, aplicáveis aos funcionários públicos civis da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do § 2º do art. 39 da Lei Maior. Constituição Federal, arts. 37, 61, § 1º, II, a e c, e art. 169, parágrafo único, I e II.

3 - Inconstitucionalidade do art. 1º do ADCT da Carta baiana, ao dispor sobre estabilidade de empregados das empresas públicas e sociedade de economia mista. Ofensa aos arts. 22, I e 37, II, da Constituição Federal. O art. 19 do ADCT da Constituição de 1988 tem abrangência limitada aos servidores civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre eles não se compreendendo os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. Constituição Federal, arts. 39 e 173, § 1º.

(...)



10 - Ação direta de  
inconstitucionalidade precedente." (STF.  
ADIn 112/BA. Rel: Néri da Silveira.  
Tribunal Pleno. Decisão: 24/08/94. Em. de  
Jurisp., v. 1815-01, p. 1., DJ I de  
09/02/96, p. 2.102).

Ínclitos Ministros, do mesmo modo que  
ocorreu no caso do Estado da Bahia, é patente a  
inconstitucionalidade do art. 6º do ADCT da  
Constituição do Estado do Amazonas, por sua  
incompatibilidade com o art. 19 do ADCT da Carta  
da República.

Mas não é só. Além disso, o deferimento,  
pelo dispositivo ora increpado, da estabilidade  
excepcional aos servidores públicos vinculados  
às sociedades de economia mista e às empresas  
públicas estaduais e municipais contraria também  
o § 1º, do art. 173 da Constituição Federal.  
Veja-se:

"Art. 73..... omissis.....

§ 1º. A empresa pública, a sociedade de  
economia mista e outras entidades que  
explorem atividade econômica sujeitam-se ao  
regime jurídico próprio das empresas  
privadas, inclusive quanto às obrigações  
trabalhistas e tributárias" (grifou-se).

Nesse ponto, o mandamento constitucional  
determina, de modo incisivo, a sujeição das  
empresas públicas, sociedades de economia mista  
e outras entidades que explorem atividade  
econômica ao regime próprio das empresas  
privadas. Entretanto, no caso *sub analysis*, o  
dispositivo da Carta Estadual em comento  
assegura direito aos servidores das empresas  
estatais vinculados ao regime da CLT, que lhes é  
próprio, de gozarem da estabilidade excepcional  
em seus empregos, dando-lhes tratamento idêntico  
aos dos servidores da administração direta e dos  
das autarquias e das fundações públicas, os



únicos que foram abrangidos pela Constituição Federal, o que torna ainda mais evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada.

Ademais, a estabilidade conferida pelo dispositivo em questão aos empregados das empresas do Estado que não tenham sido admitidos por meio de concurso público, desvirtua a natureza dessas entidades da administração indireta, que exige uma estrutura administrativa desburocratizada e livre de empecilhos que as impossibilite de competir, em igualdade de condições, com as empresas privadas.

A respeito do tratamento que deve ser dispensado às empresas do Estado, atente-se para o magistério de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

"Instrumentos de participação do Estado na economia são a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades estatais ou paraestatais, como são as subsidiárias daquelas. As empresas e entidades que, explorem atividade econômica terão que ser criadas por lei específica, assim como depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de suas subsidiárias (art. 37, XIX e XX), e sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias, e não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado." (in Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 683, 10ª ed., Ed. Saraiva) (grifou-se).

Demonstrada fica, portanto, mais essa inconstitucionalidade do art. 6º do ADCT da Constituição do Estado do Amazonas, na medida em que, diferentemente do paradigma federal (Art. 19, ADCT/CF), assegura direito à estabilidade para os empregados de todas as empresas do Estado, desvirtuando o regime jurídico próprio das empresas privadas, que nelas deve imperar,



por força do comando disposto no § 1º, do art. 173 da Constituição da República.

Por todos os argumentos acima expendidos, evidencia-se incontrovertidamente a inconstitucionalidade material do Artigo 6º, do ADCT da Constituição do Estado do Amazonas, razão que anima o requerimento para que esse Excelso Pretório, no desempenho de sua alta missão de intérprete e guardião da Constituição, declare a inconstitucionalidade do dispositivo atacado, fazendo prevalecer o ordenamento jurídico constitucional vigente.

#### 4. PEDIDO DA MEDIDA LIMINAR

##### 4.1. O fumus boni juris:

Resta sobejamente demonstrado que o artigo 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Amazonas, ao deferir estabilidade excepcional a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta estadual e municipal - incluindo-se, aí, os servidores vinculados às empresas públicas e às sociedades de economia mista, entidades essas componentes da Administração indireta -, divergiu frontalmente da Constituição Federal, violando o preceito do art. 19 de seu ADCT.

Em consequência, o legislador constituinte estadual desobedeceu as normas do art. 25 e as do art. 11 do ADCT, ambos da Constituição da República, os quais, conforme se explicitou, estabelecem a obrigatoriedade, por parte do Constituinte estadual, da observância dos princípios constitucionais pertinentes à organização da Administração Pública.

Acresce, ainda, que o preceptivo impugnado contraria também o § 1º, do art. 173 da Lei Fundamental, porquanto desrespeitou a proibição de se conceder tratamento jurídico diferenciado

 191

entre as empresas públicas, sociedades de economia mista e as empresas privadas.

É indubitoso, então, que em prol do pedido milita não a simples aparência de direito. Ao contrário, os fundamentos jurídicos da ação denotam a sua incontestável plausibilidade, arrimada esta na existência mesma de direito inequívoco, transparente e bom, circunstância que por certo conduzirá, a final, à declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal increpado.

#### 4.2. O periculum in mora:

Cumprido destacar, a inevitável demora no julgamento definitivo da presente ação acarretará sérios obstáculos à consecução dos objetivos visando à reorganização das empresas estatais que, para terem suas atividades otimizadas e serem econômico-financeiramente sadias, precisam ter uma estrutura mais leve, enxuta e menos burocratizada.

De par com isso, no momento em que o Governo do Amazonas se vê obrigado - por força do contrato pertinente à rolagem de sua dívida com a União - a reorganizar e sanear suas empresas deficitárias, o dispositivo da Carta Estadual ora impugnado constitui-se em grande empecilho a esse desiderato, impedindo o Estado de reorganizar suas empresas e privatizá-las, a fim de obter os recursos financeiros para investimentos nas áreas de habitação, saneamento, saúde, educação, segurança, etc., de que tanto necessita o povo amazonense.

Com efeito, ao conceder direito à estabilidade excepcional aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista ou quaisquer outras de cujo capital participe o Estado, o Constituinte local engessou-o e o impossibilitou de reestruturar suas empresas, criando seríssimas dificuldades à transferência

 192

delas para a iniciativa privada, em prejuízo do interesse público, da coletividade.

Um dos aspectos que ainda mais acentua a presença do *periculum in mora* é precisamente o fato de que o Estado do Amazonas já há longo tempo vem se debatendo com o problema gerado no abastecimento de água potável na cidade de Manaus, em virtude dos escassos recursos públicos para investimentos na rede de tratamento e distribuição.

Tal fato torna indispensável a imediata transferência da COSAMA à iniciativa privada, de modo a garantir os investimentos, a restauração e a expansão da rede de abastecimento de água da cidade de Manaus. Isso, porém, está sendo inviabilizado, em função do excesso de empregados dessa empresa e da impossibilidade de se enxugar o quadro de seu pessoal, por gozar, hoje, indevidamente, da estabilidade excepcional assegurada pelo preceito que ora se pretende seja declarado inconstitucional.

Portanto, a concessão *in initio litis* da medida cautelar é uma necessidade inadiável, sob pena de - em decorrência da tardança natural do julgamento do mérito - ocorrerem graves perturbações à ordem administrativa e irreparáveis prejuízos ao processo que se avizinha de privatização das empresas estatais, com graves danos de difícil e/ou impossível reparação ao Estado e ao povo do Amazonas.

Ressalte-se que a jurisprudência é acorde quanto à concessão de liminar em situações de urgência, como ocorre na hipótese *sub judice*, consoante anota o operoso THEOTÔNIO NEGRÃO, *verbis*:

"A suspensão liminar da vigência de lei, na representação de inconstitucionalidade, opera 'ex tunc', isto é, a partir do momento em que o STF a defere (RTJ 124/180, STF-RDA



171-188) e só deve ser concedida quando, à evidência, sua vigência acarretar graves transtornos, com lesão de difícil reparação (RTJ 101/928, 102/480, 102/488; STF-RJ 566/225)".

"Medida cautelar em representação de inconstitucionalidade (art. 170, § 1º, do RISTF). Cabe quando a vigência imediata do texto contra o qual se representou poderá ocasionar dano irreparável ao Erário ou criar situação de difícil desfazimento. Medida cautelar deferida" (in RTJ 103/488).

No caso em tela, não só pela indubitosa inconstitucionalidade da norma increpada, mas, sobretudo, em razão dos dispêndios financeiros e dos graves transtornos que o preceito normativo increpado causa à ordem administrativa do Estado do Amazonas, bem como ante a irreparabilidade desses prejuízos, em detrimento do interesse público, torna-se indispensável a concessão da medida cautelar, como ora se requer.

#### 5. DOS REQUERIMENTOS

**Ex positis**, que a presente ação seja recebida, processada e que, **determinada liminarmente a suspensão da execução e eficácia do dispositivo ora impugnado**, seja notificada a Augusta Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas, na pessoa de seu ilustre Presidente, para oferecer as informações que tiver. Outrossim, que após a oitiva do Senhor Procurador-Geral da República e demais atos processuais, seja, a final, julgada procedente esta ação, com a declaração definitiva da inconstitucionalidade do dispositivo hostilizado, resguardando-se, desse modo, a incolumidade dos princípios e normas da Constituição da República.

**Nestes termos,  
Pede deferimento.**

Manaus, de março de 1998.

as.) **AMAZONINO ARMANDO MENDES**  
Governador do Estado do Amazonas

as.) **OLDENEY SÁ VALENTE**  
Procurador-Geral do Estado do Amazonas

as.) **RICARDO AUGUSTO DE SALES**  
Procurador do Estado do Amazonas

as.) **CARLOS ALEXANDRE M.C.M. MATOS**  
Procurador do Estado do Amazonas

as.) **SANDRA MARIA DE COUTO E SILVA**  
Procuradora-Chefe  
PE/DF - PGE."

2. Considero satisfatoriamente demonstrados os requisitos da plausibilidade jurídica da ação e do "periculum in mora", este avaliado, também, em face do alto interesse da Administração Pública do Estado em que ela se realize com observância da Constituição Federal.

3. E por isso, defiro a medida cautelar, para suspender, "ex tunc", a eficácia do art. 6º do A.D.C.T. da Constituição do Estado do Amazonas.

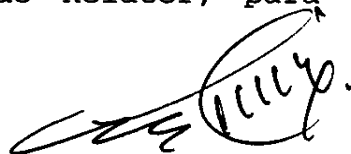
Essa suspensão, obviamente, não impede que naquele Estado se cumpra o art. 19 do A.D.C.T. da Constituição Federal, tal como nele está expresso.

4. Depois de colhidas informações da Assembléia Legislativa do Estado e manifestações da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República, os autos

ADI 1.808-1 AM

**195**

retornarão ao Relator, para o julgamento do mérito, pelo  
Plenário.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'CSF', written over the word 'Plenário'.

/csf.

01/02/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.808-1 AMAZONAS

RELATOR : MIN. SYDNEY SANCHES  
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS  
ADVOGADOS: PGE-AM - OLDENEY SÁ VALENTE E OUTROS  
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

V O T O

(LIMINAR)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, o art. 19 do ADCT realmente restringiu a estabilidade extraordinária aos servidores públicos da administração direta, das autarquias e fundações públicas, ao passo que, no ADCT amazonense, a letra da disposição questionada alude genericamente a "*servidores públicos civis da administração direta ou indireta*". A diferença, contudo, não me parece levar à inconstitucionalidade.

Empresas públicas e sociedades de economia mista, ainda que integrem a administração indireta, jamais tiveram "*servidores públicos*". Quer dizer, "*servidores públicos civis da administração indireta*" só podem ser aqueles que, além de pertencentes aos quadros de autarquias ou fundações autárquicas, se submetiam a regime estatutário.

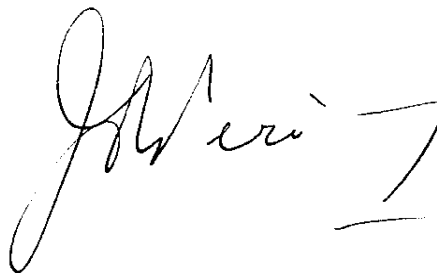
Os outros simplesmente não eram servidores públicos.



Nenhuma dessas entidades de direito privado tem servidor público civil. No máximo, para resguardar normas técnicas, ter-se-ia que partir para a interpretação conforme.

Repugna-me dizer que o dispositivo é inconstitucional. A primeira condição de se verificar a sua constitucionalidade é interpretá-lo. E aí não me parece correto entender que um dispositivo referente ao servidor público civil tivesse abrangido empregado de sociedade de economia mista ou empresa pública.

Quanto à eficácia **ex tunc**, proposta pelo eminente Relator, gostaria de notar que já estamos há dez anos da promulgação da Constituição. Até há pouco, sequer considerávamos pedidos de liminar se passado longo tempo de promulgação da norma impugnada. Agora vamos suspendê-lo liminarmente com eficácia **ex tunc**?





01/02/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.808-1 AMAZONAS

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.808  
(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, acompanho o Ministro-Relator, divergindo apenas no fundamento com relação à questão formal. Quanto ao problema da concessão da liminar suscitada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, teríamos a seguinte situação perplexa: se caminarmos pela interpretação de S. Ex<sup>a</sup>, não deveremos conceder a liminar, porque a estabilização estava constituída. Na hipótese de concedê-la, o que se mantém? A vigência integral do texto da Constituição Federal. Logo, aqueles que foram estabilizados com a eficácia da Constituição Federal se mantêm como tal. Se algo que surgiu extrapolou o que dispunha a Constituição Federal, a ele se estende a eficácia *ex tunc*.

01/02/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.808-1 AMAZONAS  
(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA - Sr. Presidente, impressionou-me a argumentação suscitada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, mas convenço-me que a questão posta está superada, em face da reserva geral do artigo 19 do ADCT DE 1988, que abrange a estabilidade daqueles servidores que se encontram nessa situação.

Sr. Presidente, meu voto acompanha o do eminente Relator.



01/02/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.808-1 AMAZONAS

V O T O

MEDIDA LIMINAR

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, vejo esta ação direta de inconstitucionalidade como uma tentativa de se lograr, junto ao Supremo Tribunal Federal, um reforço para ser veiculada a matéria em processos versando sobre casos concretos. Partindo-se do princípio da razoabilidade, da técnica do direito, o texto da Constituição do Estado não leva à conclusão, a meu ver, de que estão albergados, aqui, aqueles prestadores de serviço de sociedades de economia mista e também de empresas públicas, isso porque não são eles servidores, mas trabalhadores. Têm o vínculo com essas pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da administração indireta, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

A par desse aspecto, há o que foi salientado pelo Ministro Sepúlveda Pertence. Estamos diante de uma ação direta de inconstitucionalidade ajuizada dez anos após o texto constitucional



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 1.808-1 AM

201

atacado. Não vejo, portanto, urgência, o risco de manter-se com plena eficácia o dispositivo. Reafirmo, não julgo aqui a intenção, em si, a interpretação que esteja sendo dada, no Estado do Amazonas, ao preceito. Defronto-me com ele, consideradas as balizas vernaculares que possui, e, diante destas, peço vênias ao nobre Relator para indeferir a liminar.


É o meu voto.

01/02/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.808-1 AMAZONAS  
(Medida Liminar)

## V O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - Sr. Presidente, convém salientar que a Constituição do Estado do Amazonas, em artigo ou disposição precedente à norma objeto da causa, conduz ao entendimento no sentido de que o dispositivo constitucional impugnado, objeto desta ação, estaria concedendo estabilidade aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. É que disposição constitucional precedente, que foi lida há pouco, deixa expresso que a administração indireta compreende as empresas públicas e as sociedades de economia mista, o que, de resto, ocorre relativamente à administração pública federal. Surge, então, oportunidade para que, por exemplo, a administração do Estado ou mesmo o Judiciário estadual passe a entender que o dispositivo constitucional ora em debate estaria concedendo estabilidade a empregados de empresas públicas e sociedade de economia mista, que integram a administração indireta. 

Penso, Sr. Presidente, tratando-se, principalmente, de matéria constitucional, que cabe ao Supremo Tribunal Federal atividade pedagógica. Sempre que, na possibilidade de ocorrer dúvida sobre questões constitucionais, deve o Supremo Tribunal esclarecer, de forma didática, a questão, assim exercitando atividade pedagógica.

A suspensão proposta pelo eminente Ministro Relator não causaria, ademais, nenhum prejuízo aos servidores públicos, aos verdadeiros servidores públicos, dado que estes estão abrangidos pela estabilidade concedida pela Constituição Federal, ADCT/88, art. 19. As Constituições dos Estados-membros, aliás, no ponto, nada mais podem fazer senão repetir, letra por letra, o que está disposto na Carta Federal.

Com essas breves considerações, com a licença dos eminentes Ministros que não pensam desta forma, adiro ao voto do Sr. Ministro Relator, pelo que defiro a medida liminar. *mueller*

01/02/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.808-1 AMAZONAS

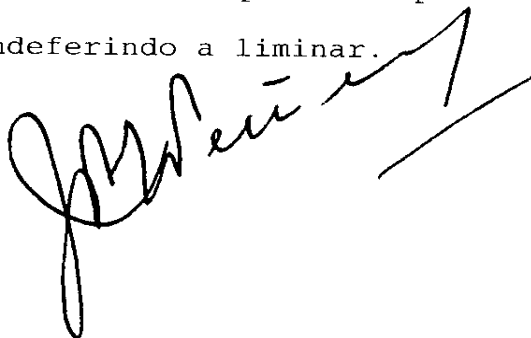
V O T O  
(MEDIDA LIMINAR)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, entendo que a ação direta de inconstitucionalidade, particularmente esse excepcional poder cautelar do Supremo Tribunal Federal, não podem ser barateados a ponto de servir para resolver presumidas pendengas provincianas entre governadores e tribunais.

Cautelar, há mais de dez anos da promulgação da Constituição, reclama fato novo, e nenhum se alegou. Por outro lado, repito, não posso supor a leitura rotunda, cavilosa, de um texto que se refere unicamente a servidores públicos civis, que existem, sim, na administração direta e indireta, mas, na indireta, apenas nas autarquias e fundações autárquicas, vale dizer, nas entidades a que se aplica, por força própria, o art. 19 do ADCT. Já aprendi, nesta Casa, contra o que pensava, que não há norma constitucional estadual inócua. Logo, não vejo sinal de inconstitucionalidade nessa norma, nem razoabilidade no pedido de cautelar dez anos após a promulgação de um ADCT de efeito instantâneo.

Peço vênia para acompanhar o voto do Sr. Ministro Marco Aurélio, indeferindo a liminar.

CR/



01/02/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.808-1 AMAZONAS (MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Sr. Presidente, com a devida vênua, acompanho o voto do eminente relator, salientando que, no caso, me basta a inconstitucionalidade formal.





PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.808-1 - medida liminar  
PROCED. : AMAZONAS  
RELATOR : MIN. SYDNEY SANCHES  
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS  
ADVDS. : PGE-AM - OLDENEY SÁ VALENTE E OUTROS  
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

**Decisão** : O Tribunal, por votação majoritária, **deferiu** o pedido de medida cautelar, para **suspender**, até a decisão final da ação direta, com eficácia **ex tunc**, a execução e a aplicabilidade do art. 6º, **caput**, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Amazonas, **vencidos** os Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, que o **indeferiam**. Votou o Presidente. Plenário, 01.02.99.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

71 *Luiz Tomimatsu*  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador