

INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO – ATO NORMATIVO – ATO ADMINISTRATIVO

– A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, de que trata o § 2º do art. 103 da nova CF, não é de ser proposta para que seja praticado determinado ato administrativo em caso concreto, mas sim visa a que seja expedido ato normativo que se torne necessário para o cumprimento de preceito constitucional que, sem ele, não poderia ser aplicado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação direta de inconstitucionalidade 19

Requerente: Fernando Affonso Collor de Mello, na qualidade de Governador do Estado de Alagoas.

Requerido: Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas.

Relator: Sr. Ministro *Aldir Passarinho*.

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 unanimidade de votos, preliminarmente negar seguimento ao pedido, por ser incabível no caso a ação direta de inconstitucionalidade.

Brasília, 23 de fevereiro de 1989. – *Néri da Silveira*, Presidente. *Aldir Passarinho*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro *Aldir Passarinho* (Relator): Sr. Presidente, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador Fernan-

do Collor de Mello para que seja a Assembléa Legislativa do Estado de Alagoas impedida de pagar vencimentos além daqueles estabelecidos em lei estadual.

Leio as razões:

“Inaugurada a nova realidade jurídico-brasileira, com a promulgação da Constituição Federal de 5.10.88, nada mais imperioso do que ajustar-se a via nacional aos seus primados.

Isto porque, se a disciplina introduzida pela novel Constituição não sair do papel para a prática, tornar-se-ia esta letra morta e não justificaria o investimento imensurável que ao povo brasileiro custou.

Amoldado, pois, a esta nova realidade, o meu governo fez sancionar a Lei Estadual 5.031, de 7.12.88 (doc. 1), a qual, além de proscrever do Estado de Alagoas o denominado ‘quinqüênio cascata’, verdadeira fábrica de ‘marajás’, estabeleceu o vencimento-base de Secretário de Estado no valor de Cz\$ 764.706,00 (ou setecentos e sessenta e quatro cruzados novos e setenta centavos), que, acrescidos da verba de representação de 70% de que trata a Lei Estadual 4.929, de 28.10.87 (doc 2), totaliza o valor global de Cz\$ 1.300.000,00 (ou mil e trezentos cruzados novos), teto máximo de vencimento para cargos do Poder Executivo, tal como definido no art. 37, XI, da Constituição Federal.

De acordo com o art. 1.º da Lei Estadual 4.056/87, beneficiaram-se, na área do Poder Executivo, deste teto vencimental, em caráter permanente, os cargos de Secretário de Estado, Procurador-Geral do Estado, Procurador-Geral de Justiça, entre outros (doc. 3).

Lei com os mesmos propósitos foi editada no âmbito do Poder Legislativo, de número 5.054, de 2.1.89 (doc. 4), ressaltando-se o que consta em seu art. 6.º, que garante ao Procurador-Geral da Assembléa Legislativa idêntico vencimento àquele pago aos ocupantes dos cargos mencionados no parágrafo anterior.

Verifica-se, todavia, que o Poder Legislativo Estadual se omite em dar cumprimento à Constituição Federal, ao permitir em sua folha de pagamento a implantação de vencimentos superiores ao limite constitucional.

Permitida que se encontra no texto constitucional a Ação de Inconstitucionalidade por ato omissivo (art. 102, parágrafo único e art. 103, § 2.º), volto à presença desse Supremo Tribunal Federal, em cumprimento ao art. 23-I, da Lei Maior, para que não se torne a Constituição Federal em letra morta ou mesmo objeto de achincalhes.

Impõe-se que a lei seja cumprida, mesmo quando contrarie os interesses de quem deve orientar sua aplicação, e até mesmo de quem a aplica.

Os fatos.

Dispositivos Constitucionais Afrontados.

Constata-se na folha de pagamento do Poder Legislativo Estadual, por exemplo, em anexo (doc. 6), bem assim do próprio contracheque que exhibe no *Jornal do Brasil* (doc. 5), que é de Cz\$ 5.925.131,00 (ou cinco mil, novecentos e vinte e cinco cruzados novos e treze centavos) o valor vencimental bruto do Sr. Procurador-Geral da Assembléa Legislativa, Luiz de Gonzaga Mendes de Berros, relativo ao mês de dezembro de 1988, extrapolando, desta forma, o limite de Cz\$ 1.300.000,00 (ou mil e trezentos cruzados novos) pago ao Procurador-Geral do Estado.

Como se observa, a omissão daquele Poder tem sido objeto mesmo de achincalhes por parte de seu Procurador-Geral, que denunciou à Nação ser beneficiário de vencimento de NCz\$ 5.925,13, recebido no último mês de dezembro (doc. 5), o que lamentavelmente é confirmado pela respectiva folha de pagamento.

Tratando-se de comportamento omissivo do Poder Legislativo, que goza da mais completa autonomia administrativa e financeira, outra solução não se vislumbra senão apelar para essa Corte Superior, que detém o Poder Maior de coibir irregularidades tão berrantes.

Isto porque, em sua análise conjunta, o ato omissivo do Poder Legislativo Estadual *infringe os incisos XI e XII do art. 37 e o § 1.º do art. 39 das Disposições Permanentes e art. 17 das Disposições Transitórias da Constituição Federal.*

Assim é que o § 1.º, do art. 39 antes referido, garante a ‘isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário . . .’ e o XII, do art. 37, tomando como padrão o Poder Executivo, estabelece que ‘os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo’.

Por sua vez, o inciso XI, do art. 37, fixa como limite máximo de vencimentos:

no Poder Executivo, a remuneração do Secretário de Estado;

no Poder Legislativo, a remuneração de Deputado Estadual;

no Poder Judiciário, a remuneração de Desembargador.

mas, respeitada a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas, e,

mais ainda, que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, obviamente em cargos de atribuições iguais ou semelhantes, não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

Em tais situações, os vencimentos pagos pelo Poder Executivo fixam os limites para os demais Poderes.

Estando fixado o limite vencimental, no Poder Executivo do Estado de Alagoas, como antes explicitado, no valor de Cz\$ 1.300.000,00, jamais poderá, por exemplo, o Procurador-Geral da Assembléia Legislativa, que tem atribuições iguais àquelas cometidas ao Procurador-Geral do Estado, perceber vencimentos superiores aos que a este são pagos, sem ferir os dispositivos constitucionais indicados.

Não se alegue que o limitativo no Poder Legislativo é o correspondente à remuneração de Deputado Estadual e, por isso, legal o pagamento superior ao teto estabelecido no Poder Executivo.

Esta conclusão não se aplica aos cargos de atribuições iguais ou semelhantes dos outros Poderes, porque contraria o inciso XII, do art. 37, combinado com o § 1º do art. 39, ambos da Constituição Federal.

O limite máximo do Poder Legislativo somente teria aplicação para cargos ali existentes que não tenham correspondentes nos demais Poderes.

E só.

A omissão denunciada infringe, de forma acintosa, o que determina o art. 17 das Disposições Constitucionais Transitórias, que manda reduzir aos limites previstos na Constituição vencimentos, remuneração, vantagens, adicionais, proventos de aposentadoria, 'não se admitindo invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título'.

Em resumo.

a) o vencimento máximo na área do Poder Executivo baliza o pagamento de cargos de atribuições iguais ou semelhantes dos outros Poderes;

b) o teto do Poder Legislativo somente tem aplicação para cargos que não tenham correspondência no Poder Executivo;

c) é inconstitucional qualquer pagamento que não se enquadre nas conclusões anteriores.

Do *fumus boni juris*, do *periculum in mora* e cautela respectiva.

A infringência à Lei Magna praticada pelo Poder Legislativo é de clareza cristalina, do que resulta incontestemente o *fumus boni juris* desta ação. Os pagamentos indevidos que estão sendo realizados

trazem prejuízos ao erário estadual, a cuja recuperação só trazem percalços de toda natureza, e continuar pagando vencimentos nitidamente inconstitucionais traduz o *periculum in mora*. Tais pressupostos levam à concessão da medida cautelar prevista no art. 102, p, da Constituição Federal.

A concessão da liminar, *in casu*, é sobretudo medida moralizadora e de resguardo ao cumprimento da Constituição.

Pedidos.

Ante o que foi exposto, vem requerer:

a) liminarmente, a concessão de medida cautelar, pela qual se dê ciência ao Poder Legislativo do Estado de Alagoas, através do Presidente da Assembléia respectiva, Deputado Francisco Mello, a fim de que adote as providências necessárias no sentido de ajustar a folha de pagamento de seus funcionários ao limite balizador do Poder Executivo (art. 103, § 2º da CF e art. 170 do RI/STF);

b) sejam solicitadas informações ao Poder Legislativo do Estado de Alagoas (art. 170 do RI/STF);

c) seja ouvida a Procuradoria-Geral da República (art. 103, § 1º da CF);

d) devidamente processada, seja julgada esta ação de inconstitucionalidade para, confirmando a cautela deferida ou, na ausência desta, concluir-se por sua procedência e determinar, em definitivo, ao Poder Legislativo do Estado de Alagoas faça ajustar a folha de pagamento de seus funcionários ao limite balizador do Poder Executivo, ou seja, o vencimento de Secretário de Estado, sempre que, para os cargos dos dois Poderes, haja atribuições iguais ou semelhantes" (fls. 2-6).

É o relatório.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Relator): Sr. Presidente, parece-me que não é adequado o postulado na ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do § 2º do art. 103 da Constituição.

Como se verifica, o objetivo da ação que veio a ser proposta é que a Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas "faça ajustar a folha de pagamento de seus funcionários ao limite balizador do Poder Executivo, ou seja, o vencimento de Secretário de Estado, sempre que, para os cargos dos dois Poderes, haja atribuições iguais ou semelhantes".

Ora, a ação direta de inconstitucionalidade, prevista no art. 102, I, da Constituição Federal, para os fins do § 2º do mesmo artigo, é de ser proposta para tornar efetiva norma constituio-

nal, devendo, se declarada a inconstitucionalidade, ser dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Na hipótese dos autos, entretanto, não pretende o autor da ação que seja suprida qualquer omissão para adoção de medida que se faça necessária ante norma constitucional, mas sim que a Assembléia Legislativa fixe determinados limites quanto aos vencimentos de seus funcionários, o que é bem diverso.

A darmos à ação de inconstitucionalidade a amplitude pretendida, abrangendo hipóteses como a dos autos, a prática de qualquer ato administrativo que pudesse maltratar preceito da Lei Maior daria margem a tal tipo de ação, abrindo-se para ela campo interminável, desvirtuando-lhe o alcance e o sentido. A medida a que alude o § 2º do art. 103 da CF e cuja omissão deve ser suprida há de se compreender como de caráter normativo, e não referente à prática de ato em caso concreto.

Assim, nego seguimento por incabível a ação direta de inconstitucionalidade para os fins objetivados.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

ADIn 19-5-AL – Rel.: Min. Aldir Passarinho. Reqte.: Fernando Affonso Collor de Mello, na qualidade de Governador do Estado de Alagoas (Adv.: Mário Jorge Uchoa Souza). Reqdo.: Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas.

Decisão: por unanimidade, o Tribunal preliminarmente negou seguimento ao pedido por ser incabível no caso a ação direta de inconstitucionalidade. Plenário, 23.2.89.

Presidência do Sr. Ministro Néri da Silveira, Vice-Presidente, na ausência justificada do Sr. Ministro Rafael Mayer, Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja. Procurador-Geral da República, substituto, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.