FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA — TEMPO DE SERVIÇO — INCONSTITUCIONALIDADE

— Declaração de inconstitucionalidade do art. 117, § 2.º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1967;
— Idem da Lei estadual n.º 4.506, de 1967.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado
Representação n.º 840 — Relator: Sr. Ministro
ANTÔNIO NEDER

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de Representação n.º 840, de Minas Gerais, em que é representante o Procurador-Geral da República e representada a Assembléia Legislativa do Estado, decide o Supremo Tribunal Federal, em

sessão plena, julgar procedente a representação e declarar inconstitucionais o § 2.º do art. 117 da Constituição de Minas Gerais e o artigo 4.º da Lei Estadual n.º 4.506, de 5.7.67, de acordo com as notas juntas.

Brasília, 25 de novembro de 1971. *Aliomar Baleeiro*, Presidente. *Antonio Neder*, Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Antônio Neder*: O eminente Sr. Dr. Procurador-Geral da República submete ao exame do Supremo Tribunal Federal o texto de duas normas, uma de natureza constitucional, outra legal, ambas editadas pelo Estado de Minas Gerais, para que esta Corte declare a inconstitucionalidade de uma e outra, nos termos da lei n.º 4.337/64 e do Regimento Interno desta Casa (arts. 174 e seg.).

A petição com que S. Excia. instaurou o processo tem a seguinte redação:

"Exmo. Sr. Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

"O Procurador-Geral da República, no uso das atribuições conferidas pelo art. 119, inciso I, letra l, da Constituição da República, e na forma da lei n.º 4.337, de 1.º de junho de 1964, vem submeter à apreciação e ao julgamento do Supremo Tribunal Federal a argüição de inconstitucionalidade do § 2.º, do art. 117, da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 12 de maio de 1967, e do art. 4.º da lei estadual n.º 4.506, de 5 de julho de 1967, em virtude de colidirem com o § 2.º, do art. 103 pela Emenda n.º 1, de 1969.

"Para isso recorre aos argumentos expedidos pelo Governador daquele Estado no expediente anexo, dos quais se deduz que a espécie registra precedente nesse Excelso Pretório, quando foi declarada a inconstitucionalidade de idêntico dispositivo da Constituição do Estado da Guanabara (Rp. 754, Relator o Exmo. Sr. Ministro Themistocles Cavalcanti) segundo o entendimento de que à vista do preceito constitucional vigente, as exceções aos limites de tempo de serviço para aposentadoria do funcionário público haviam de ser fixadas por lei federal. As prefalado precedente acrescenta-se apenas que o art. 103 da Constituição, com a redação da Emenda n.º 1, remete a matéria à Lei Complementar, o que decerto proíbe com maior rigidez a interferência do legislador local para dispor sobre ela.

"Pelo exposto, requer que, ouvida a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais no prazo do art. 3.º da Lei n.º 4.337/64, voltem-lhe os autos, com vista, para dizer sobre o mérito da argüição."

A fundamentação do Sr. Governador de Minas Gerais, a que se reporta o Sr. Procurador-Geral da República, é a que vai transcrita (fls. 4-8):

"Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República.

"O Estado de Minas Gerais, representod por seu Governador abaixo assinado, vem solicitar a Vossa Excelência se digne, nos termos do art. 119, inciso I, letra *l*, da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, de oferecer representação ao Colendo Supremo Tribunal Federal, a fim de que se declare a inconstitucionalidade do art. 117, § 2.º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, bem como do art. 4.º da Lei estadual n.º 4.506, de 5 de julho de 1967, pelas razões seguintes:

"1 — Dispunha a Constituição Federal de 1967: "*Art. 100.* O funcionário será aposentado:

I — por invalidez;

II — compulsoriamente, aos setenta anos de idade;

II — voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço.

§ 1.º No caso do n.º III, o prazo é reduzido a trinta anos, para as mulheres.

§ 2.º Atendendo a natureza especial de serviço, a lei federal poderá reduzir os limites de idade e de tempo de serviço, nunca inferiores a essenta e

cinco e vinte e cinco anos, respectivamente, para a aposentadoria compulsória e a facultativa, com as vantagens do item I, do art. 101."

2 — A Constituição Federal de 67, no art. 117, reproduziu integralmente os aludidos dispositivos, alterando apenas o § 2.º, ao qual foi dada a seguinte redação:

"Atendendo a natureza especial do serviço, a lei *estadual* poderá reduzir os limites de idade e de tempo de serviço, nunca inferiores a 65 (sessenta e cinco) e 25 (vinte e cinco) anos, respectivamente, para a aposentadoria compulsória e facultativa, para as vantagens do art. 118, I" (grifo nosso).

3 — Com base neste § 2.º do art. 117 da Constituição Mineira, a Lei estadual n.º 4.506, de 5 de julho de 1967, estabeleceu no art. 4.º:

"Nos termos do art. 117, § 2.º, da Constituição do Estado, e atendendo a natureza especial das suas tarefas típicas, fica reduzido para 25 (vinte e cinco) anos o tempo de serviço para a aposentadoria voluntária dos ocupantes de cargos do magistério, no serviço estadual."

4 — Ocorre, porém, que os citados dispositivos da Constituição Mineira e da Lei n.º 4.506 padecem do vício de *inconstitucionalidade*, pois foram editados com ofensa manifesta à Constituição Federal de 67, que se achava então em vigor, e tal vício permanece ainda mesmo depois da promulgação da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, porquanto com esta também estão em conflito.

5 — Efetivamente, uma vez que a Constituição Federal de 67 dispunha no § 2.º, do art. 100, que "atendendo a natureza especial do serviço a lei *federal* poderá reduzir os limites de idade e de tempo de serviço", para efeito de aposentadoria, é evidente que não podia a Constituição Mineira atribuir ao legislador estadual a competência para tal redução.

E isso era tanto mais irrecusável, quanto o art. 106 da mesma Constituição Federal mandava expressamente aplicar aos funcionários dos estados o disposto na sua Seção VI, na qual se achava incluído o art. 100, § 2.º.

6 — A questão, aliás, não comporta mais qualquer dúvida, pois já foi apreciada pelo colendo Supremo Tribunal Federal.

Ao julgar a Rp n.º 754, do Estado da Guanabara, em que figurou como representante essa douta Procuradoria-Geral da República, e, como representada, a Assembléia Legislativa daquele Estado, o Excelso Tribunal declarou a inconstitucionalidade de vários dispositivos da Constituição do Estado da Guanabara, entre os quais o art. 75, § 2.º, que dizia:

"Atendendo a natureza especial do serviço, a lei poderá reduzir os limites de idade e de tempo de serviço, nunca inferiores a sessenta e cinco e vinte e cinco anos, respectivamente...".

7 — A inconstitucionalidade do aludido parágrafo ficou claramente manifestada no voto do Ministro Themístocles Cavalcanti, relator da Representação, que ao fazer o confronto entre o dispositivo impugnado e a Constituição Federal de 67, ressaltou:

"Há, no preceito em causa, em comparação com o do art. 100, § 2.º, da Nacional, omissão da palavra "federal", o que permitirá ao Estado a redução daqueles limites.

Ora, a Constituição Federal, no seu art. 13, V, considera de âmbito federal as normas relativas aos funcionários públicos e é expressa, no art. 100, § 2.º, a menção à Lei Federal para tolerar a redução prevista no artigo em exame.

Os estados não podem, assim, pela Constituição do Brasil, alterar os limites de aposentadoria, nem estabelecer normas relativas ao funcionalismo que venham ferir os dispositivos federais.

Nas informações da Assembléia é trazido copioso material colhido na interpretação da Constituição de 1946 e na jurisprudência deste egrégio Tribunal, que admitia aos estados dispor de

forma mais liberal na legislação relativa ao funcionalismo, dilatando as restrições do texto federal.

Eu mesmo defendi essa tese, mais de uma vez, porque ali a matéria relativa à função pública não se enquadrava na área federal, de modo expresso.

A Constituição de 1967, porém, modificou o sistema, talvez para coibir certos excessos dos poderes locais.

A verdade é que, no capítulo próprio, em que se fixa a competência dos estados e municípios, ou melhor, no seu art. 13, inclui a matéria relativa aos funcionários públicos como da competência federal, o que exclui a competência dos estados para dispor de forma diferente do que determina o preceito federal.

Não há, pois, como admitir a conciliação do preceito em causa com o da Constituição do Brasil.

Além do mais, o art. 100, § 2.º, da Constituição do Brasil, é expresso em atribuir somente à Lei Federal essa competência.

Como absorvê-la o Estado?

A inconstitucionalidade é manifesta, porque o texto estadual não faz referência expressa à lei federal que limite a competência do Estado na legislação sobre a matéria".

8 — Ora, se o § 2.º do art. 75 da Constituição do Estado da Guanabara foi declarado inconstitucional porque nele se omitiu a palavra *federal*, com muito mais forte razão se há de reconhecer a inconstitucionalidade do § 2.º do art. 117, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que a substituiu por *estadual*, atribuindo, assim, de forma expressa ao legislador mineiro a competência exclusiva da União.

E o mesmo ocorre, evidentemente, com o art. 4.º da Lei estadual número 4.506, já referida, que reduziu o tempo de serviço para a aposentadoria facultativa, dos ocupantes de cargos de magistério.

9 — A situação de conflito surgida na vigência da Constituição Federal de 67 continua ainda, pois a Emenda Constitucional n.º 1 nenhuma alteração introduziu no sistema estabelecido naquela Carta, com relação à competência dos estados para legislar sobre matéria relativa ao funcionalismo.

Diz, com efeito, a citada Emenda, no art. 13:

"Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição:

"V — as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive..."

Entre as normas relativas aos funcionários, que se encontram na Emenda Constitucional n.º 1, está a do artigo 103, que declara:

"Lei Complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para *aposentadoria, reforma*, transferência para a inatividade e disponibilidade".

10 — Nenhuma dúvida, pois, de que a situação permanece a mesma, isto é, a redução do tempo de serviço para efeito de aposentadoria, mesmo agora, só poderá ser estabelecida em *lei federal*. E se assim é, diante da Emenda Constitucional n.º 1 não poderá também deixar de ser reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos estaduais anteriormente citados.

11 — À vista de todo o exposto, o Estado de Minas Gerais, através de seu Governador, solicita a V. Exa. se digne de representar ao Colendo Supremo Tribunal Federal, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 117, § 2.º, da Constituição do Estado, bem como do art. 4.º da Lei estadual n.º 4.506, de 5 de julho de 1967, na forma e para os fins de direito."

As informações da egrégia Assembléia Legislativa do referido Estado são estas (fls. 25-7):

"1. As argüições de inconstitucionalidade levantadas pela Representa-

ção n.º 840, foram solicitadas pelo Exmo. Sr. Governador do Estado de Minas Gerais, Dr. Israel Pinheiro da Silva, ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da República.

2. Alega-se, em síntese, que o § 2.º do art. 100, da Constituição Federal de 1967, estabeleceu que:

atendendo à natureza especial do serviço, a lei federal poderá reduzir os limites de idade e de tempo de serviço, nunca inferiores a sessenta e cinco e vinte e cinco anos, respectivamente, para a aposentadoria compulsória e a facultativa, com as vantagens do item I, do art. 101."

mas que, embora falasse em lei federal, a Constituição do Estado de Minas Gerais de 67 fez inserir em seu texto dispositivo semelhante (§ 2.º do art. 117), onde figurava em lugar da expressão "lei federal", a expressão "lei estadual".

"E ainda que, por este efeito, a Lei estadual n.º 4.506, de 5 de julho de 1967, estabeleceu em seu art. 4.º a redução para 25 (vinte e cinco) anos do tempo de serviço para a aposentadoria voluntária dos ocupantes de cargo de magistério, no serviço estadual.

3. O egrégio Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Rp n.º 754, do Estado da Guanabara, houve por bem declarar a inconstitucionalidade do § 2.º do seu art. 75, que, reproduzindo os termos do § 2.º do art. 100 da Carta Federal, omitiu a expressão "lei federal", pois que dele só constava a palavra "lei".

4. Claro está que a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais deseja ver a sua Carta Fundamental Mineira, bem assim os diplomas legais estaduais expungidos de qualquer eiva de inconstitucionalidade, que é o vício maior.

"Esclarece, contudo, que os textos impugnados tiveram a seu favor o lastro de opiniões valiosas.

Conforme se vê dos documentos em anexo, a expressão "lei estadual", constante do § 2.º do art. 117 da Constituição Mineira, não nasceu dentro da Assembléia Legislativa, pois que constava expressamente da proposta de adaptação constitucional oriunda do próprio Sr. Governador do Estado. E S. Exa., como bem declara na Mensagem (cópia em anexo), através da qual encaminhou dita proposta de adaptação ao Legislativo Mineiro, submeteu sua confecção a uma Comissão integrada por eminentes juristas.

5. Era o que cabia informar.

6. Requeiro se digne V. Exa. de determinar a juntada desta informações à Representação n.º 840, de Minas Gerais."

Ouvido o Sr. Dr. Procurador-Geral da República sobre o conteúdo das informações acima transcritas, S. Exa. veio a pronunciar-se nestes termos (fls. 33-6):

"1. Visa-se à declaração de inconstitucionalidade do § 2.º do art. 117 da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 12.5.67, e do art. 4.º da Lei estadual n.º 4.506, de 5.7.67, os quais têm a seguinte redação:

"Art. 117. ...

§ 1.º Atendendo à natureza especial do serviço, a lei *estadual* poderá reduzir os limites de idade e de tempo de serviço, nunca inferiores a 65 (sessenta e cinco) e 25 (vinte e cinco) anos, respectivamente, para a aposentadoria compulsória e facultativa, para as vantagens do art. 118 — I" (grifo de transcrição).

...

"Art. 4.º Nos termos do art. 117, § 2.º, da Constituição do Estado, e atendendo à natureza especial das suas tarefas típicas, fica reduzido para 25 (vinte e cinco) anos o tempo de serviço para a aposentadoria voluntária dos ocupantes de cargos do magistério, no serviço estadual."

Respondendo à argüição, o Presidente da Assembléia Legislativa, apenas lembrou que o anteprojeto da Constituição Mineira, de iniciativa do pró-

prio Governador do Estado e da lavra de ilustre comissão de juristas, já consagrava a norma ora impugnada. Limitando-se à sua aprovação, à Assembléia agora mais não cumpriria do que prestar essa informação, sem outro desejo do que o de ver a legislação estadual expungida dos vícios do que esteja maculada (Informação de folhas 25-7).

A circunstância notificada pela informante não importa ao conhecimento da representação. O fato de o malsinado dispositivo da Constituição Estadual ter integrado o anteprojeto oriundo do Executivo não diminui o interesse manifesto do Governador para suscitar a iniciativa do Procurador-Geral da República no caso, pois que lhe cumpre vigiar a execução da Carta então promulgada e, nesse mister, denunciar-lhe as máculas independentemente de haver proposto a sua aprovação à Assembléia. Ao Procurador-Geral da República, isso sim, no uso de suas atribuições constitucionais e com exclusiva legitimidade *ad causam*, incumbe a instauração do processo de argüição direta de inconstitucionalidade, aquilatando as razões do suscitante para adotá-las ou enjeitá-las e, a seu juízo, promover ou não a representação. Promovendo-a, sustentar-lhe-á o mérito se acaso não o convença do contrário o autor do ato ou da lei malsinada, quando ouvido.

Por conseguinte, a hipótese é de sustentação da argüição. Para tanto, e em se tratando de espécie idêntica à que foi objeto de apreciação desse Pretório Excelso na *Representação n.º 754*, relatada pelo eminente Ministro Themístocles Cavalcanti (*in RTJ*, 50/218), permitimo-nos transcrever os fundamentos do voto de S. Exa. ao declarar a inconstitucionalidade do § 2.º do artigo 75 da Constituição do Estado da Guanabara:

"Há no preceito em causa, em comparação com o do art. 100, § 2.º, da Nacional, omissão da palavra "federal", o que permitirá ao Estado a redução daqueles limites.

Ora, a Constituição Federal no seu art. 13, V, considera de âmbito federal as normas relativas aos funcionários públicos e é expressa, no art. 100, § 2.º, a menção à Lei Federal para tolerar a redução prevista no artigo em exame.

Os estados não podem, assim, pela Constituição do Brasil, alterar os limites de aposentadoria, nem estabelecer normas relativas ao funcionalismo que venham ferir os dispositivos federais.

Nas informações da Assembléia é trazido copioso material colhido na interpretação da Constituição de 1946 e na jurisprudência deste egrégio Tribunal, que admitia aos estados dispor de forma mais liberal na legislação relativa ao funcionalismo, dilatando as restrições do texto federal.

Eu mesmo defendi essa tese, mais de uma vez, porque ali a matéria relativa à função pública não se enquadrava na área federal, de modo expresso.

A Constituição de 1967, porém, modificou o sistema, talvez para coibir certos excessos dos poderes locais. A verdade é que, no capítulo próprio, em que fixa a competência dos estados e municípios, ou melhor, no seu art. 13, inclui a matéria relativa aos funcionários públicos como da competência dos estados para dispor de forma diferente do que determina o preceito federal.

Não há, pois, como admitir a conciliação do preceito em causa com o da Constituição do Brasil.

Além do mais, o art. 100, § 2.º, da Constituição do Brasil, é expresso em atribuir somente à Lei Federal essa competência.

Como absorvê-la ao Estado?

A inconstitucionalidade é manifesta, porque o texto estadual não faz referência expressa à lei federal que limite a competência do Estado na legislação sobre a matéria."

Acresce a esses irrespondíveis argumentos a circunstância de a Emenda

n.º 1, de 17.10.69, pelo atual art. 103 da Constituição da República, haver imprimido maior rigor ao preceito que cometia à *lei federal* o poder de reduzir os limites de idade e de tempo de serviço para efeito de aposentadoria. De fato, agora o trato da matéria ficou reservado à *lei complementar*, o que ainda mais ressalta o vício dos profligados dispositivos estaduais.

Isto posto, o parecer é pela procedência total da representação".

É o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Antônio Neder* (Relator): A Constituição Federal de 1967, texto da Emenda n.º 1, expressa, no seu art. 103, que lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicar quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para *aposentadoria*, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade.

Doutro lado, por força do que dispõem o art. 13, V, e o art. 108, ambos do mesmo texto constitucional, a citada norma do art. 103 aplica-se aos funcionários dos estados.

Conseqüentemente, só a União, mediante lei complementar editada por iniciativa exclusiva do Presidente da República, pode regular a matéria versada nas duas impugnadas normas estaduais.

É de se reconhecer, pois, a inconstitucionalidade de ambas as regras editadas pelo Estado de Minas Gerais.

No regime da Constituição Federal de 1967 anterior ao da Emenda n.º 1, o assunto agora discutido foi objeto de consideração pela Corte, que, na Rp n.º 754, relatada pelo eminente Sr. Ministro Themístocles Cavalcanti, decidiu pela inconstitucionalidade do § 2.º, do art. 75, da Constituição da Guanabara, norma essa que versava o mesmo assunto daquelas outras de Minas Gerais agora impugnadas, com pequena diferença de redação que, todavia, nada influi na substância material da controvérsia.

Para não me alongar, passo a ler para o Tribunal o texto das normas federais e estaduais que têm implicação com a matéria da impugnação.

Eis as normas da Constituição Federal de 1967, Emenda n.º 1:

"Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

"I — ...

II — ...

III — ...

IV — ...

V — as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal."

"Art. 103. Lei complementar de iniciativa exclusiva do Presidente da República indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade."

"Art. 108. O disposto nesta Seção aplica-se aos funcionários dos três Poderes da União e aos funcionários em geral, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios."

Eis a norma da Constituição de Minas Gerais (fls. 20):

"Art. 117. ...

...

"§ 2.º Atendendo à natureza especial do serviço, a lei estadual poderá reduzir os limites de idade e de tempo de serviço, nunca inferiores a 65 (sessenta e cinco) e 25 (vinte e cinco) anos, respectivamente, para aposentadoria compulsória e facultativa, para as vantagens do art. 118, I."

E a do art. 4.º, da Lei estadual número 4.506, de 5.7.67 (fls. 9):

"Art. 4.º Nos termos do art. 117, § 2.º, da Constituição do Estado, e atendendo à natureza especial das suas tarefas típicas, fica reduzido para 25 (vinte e cinco) anos o tempo de serviço para a aposentadoria voluntária dos ocupantes de cargos do magistério, no serviço estadual."

Vê-se que basta a comparação das normas estaduais com as normas da Constituição Federal para se concluir pela manifesta inconstitucionalidade das primeiras.

Voto pela procedência da representação em todos os seus termos, isto é, para o efeito de o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade do § 2.º, do art. 117, da Constituição de Minas Gerais editada a 13.5.67, bem como a do art. 4.º, da Lei número 4.506, de 5.7.67, do mesmo estado.

EXTRATO DA ATA

Rp 840 — MG — Rel., Ministro Antônio Neder. Rpte., Procurador-Geral da República. Rpda., Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Decisão: Julgada procedente, unânime, e declarados inconstitucionais o § 2.º do art. 117 da Constituição de Minas Gerais e o art. 4.º, da Lei Estadual de Minas Gerais n.º 4.506, de 5.7.67. Votou o Presidente.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Senhores Ministro Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto e Antônio Neder. Procurador-Geral da República, o Prof. Xavier de Albuquerque. Licenciado o Sr. Ministro Adalício Nogueira.