FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CONSTITUIÇÃO ESTADUAL — APOSENTADORIA

— Inconstitucionalidade de emenda à Constituição Estadual que estabelece nova hipótese de aposentadoria não prevista na Constituição Federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.136 — Relator: Sr. Ministro OSCAR CORRÊA

ACÓRDÃO

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 julgar procedente a representação, declarando a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 23, de 2 de dezembro de 1981, do Rio Grande do Sul.

Brasília, 23 de fevereiro de 1983. — *Cordeiro Guerra,* Presidente. *Oscar Corrêa,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: 1. O Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República, atendendo a convocação do Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Sul, argúi a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 23, de 2 de dezembro de 1981, promulgada pela Assembléia Legislativa daquele estado, acrescentando um item IV ao art. 103 da Constituição rio-grandense, que, desse modo, passou a ter a seguinte redação:

"Art. 103. O funcionário será aposentado:

I — por invalidez;

II — compulsoriamente, aos 70 anos de idade;

III — voluntariamente, após 35 anos de serviço, se do sexo masculino, ou após 30 anos, se do sexo feminino;

IV — voluntariamente, obedecida a proporcionalidade de seu tempo de serviço, aos 60 anos de idade, com proventos nunca inferiores ao padrão 1, do Quadro Geral dos Funcionários Públicos do Estado."

2. Tal emenda, acentua o Exmo. Senhor Governador, "padece de insanável incompatibilidade com preceitos da Constituição federal, abrangendo matéria de reserva normativa federal (EC nº 1/69, art. 8º), XVII, *a*, e consubstancia norma atinente a funcionário público, regulada no texto constitucional federal (EC nº 1/69, arts. 101, 102 e 103), de obrigatória observância pelos estados (EC nº 1/69, arts. 108 e 13, V).

De fato, estabelecendo a aludida Emenda Constitucional uma nova hipótese de aposentadoria voluntária, aos 60 anos de idade e, inclusive, estabelecendo que os proventos de tal aposentadoria, embora preconizada a proporcionalidade no tempo de serviço, não serão inferiores ao padrão 1, do Quadro Geral dos Funcionários Públicos do Estado, vulnera, de forma inconteste, os dispositivos constitucionais da Carta Política da República acima mencionados, sendo, portanto, inconstitucional".

3. Solicitou, ainda, a suspensão liminar dos efeitos decorrentes da Emenda, o que foi deferido por este egrégio Plenário, em acórdão com a seguinte ementa (fls. 44):

"*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."

4. Prestando informações, o Exmo. Presidente da A. Assembléia Legislativa encaminhou cópia do Parecer nº 1.080, da Procuradoria daquele órgão (fls. 52-59) no qual se acentua, depois de historiar a tramitação da emenda (fls. 52-54), diz o parecer (fls. 54-57) que as razões da representação têm como fundamento a Representação nº 754, de que foi relator o Exmo. Sr. Ministro Themístocles Cavalcante, e na qual o Exmo. Sr. Ministro Aliomar Baleeiro expendeu "sábios conceitos", a respeito do art. 75, § 2º, da Constituição federal de 1967, acentuando (fls. 55-58):

"Diz, a propósito, o mesmo ministro:

'Sr. Presidente, afinal o que o constituinte da Guanabara fez, nesse art. 75, § 2º, foi adotar um princípio que está na Constituição federal. Será possível que haja uma inconstitucionalidade porque o legislador local adotou uma diretrriz da Constituição federal? A Constituição federal permite abaixar-se o teto.'

Embora a Constituição haja modificado a redação do artigo acima transcrito, da Constituição de 1967, substituindo *'a alusão feita no acórdão à lei federal pela exigência de lei complementar, de iniciativa exclusiva do presidente da República'*, mesmo assim, a verdade é que o espírito democrático, que sempre inspirou o legislador brasileiro, nunca poderá aceitar restrições que venham a ferir o princípio federativo, sacramentado na nossa lei maior, a partir da Constituição republicada de 1891, conforme acentuam: Carlos Maximiliano, Pontes de Miranda e outros tratadistas do mesmo jaez.

Animado e orientado por esse espírito, escreveu, ainda na Representação nº 754, o insigne Ministro Baleeiro:

'Não creio que seja evidentemente inconstitucional. Não creio que isso seja inconstitucional. A Constituição federal quer garantir os funcionários públicos, porque deixá-los ao arbítrio do Poder Executivo é entregar a este uma arma de corrupção política de imensa eficácia. Os homens do

Poder Executivo, tanto no plano federal como no estadual, não tão poderosos porque têm os fuzis, as metralhadoras e outros instrumentos de prepotência, mas porque têm a moeda de corrupção máxima de um país pobre — o emprego público. Aliás, nos países ricos, como nos EUA, também é assim. Então a Constituição estabelece uma série de cautelas no interesse da Nação e também no interesse das garantias do indivíduo, assim condicionadas: dá aposentadoria a partir de tal idade, por invalidez em tais e tais casos, com vencimentos integrais, se ocorrerem tais e tais circunstâncias. Faz um processo seletivo para garantir a todos uma oportunidade, ao mesmo tempo em que há uma conveniência pública que os mais capazes venham a servir à Nação. Não podemos castigar o legislador constituinte da Guanabara, porque é fiel a essas idéias, que penetraram no direito constitucional brasileiro, desde a Constituição de 1934, e que representavam uma das conquistas do Direito do pós-guerra — 1914-1918. Se não me engano, foi Massaryck, aquele estadista da Tchecoslováquia, quem acentuou a garantia máxima dos funcionários públicos como um dos meios de sobrevivência das instituições democráticas.'

A emenda em questão, apresentada pelo ilustre Deputado Walter Troina, está, assim, a exigir um exame mais profundo, mesmo porque o seu propósito é de alto alcance social."

5. A douta Procuradoria-Geral da República opinou pela supressão, por inteiro, da EC nº 23/81, "por ser manifestamente inconstitucional", assinalando o Dr. Procurador Osvaldo Flavio Degrazia, com o aprovo do Exmo. Procurador-Geral, fls. 63-65:

"Não se vê como pode prosperar o dispositivo constitucional atacado.

O § 1º, do art. 13, da CF, conferiu aos estados todos os poderes que explícita ou implicitamente não lhes tenham sido vedados pela Constituição.

O dispositivo está assim redigido:

'§ 1º Aos estados são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição.'

Esta matéria era regulada na CF de 1946, sob o § 1º, do art. 18, o qual determinava que aos estados ficavam reservados todos os poderes que não lhes fossem vedados, explícita ou implicitamente.

Como se vê, o princípio da reserva legal deu lugar ao da concessão de poderes adotado pelo constituinte de 1967 e mantido na EC nº 1/69.

Assim, tanto na Carta de 1946 como dentro da atual, o estado-membro fica obrigado a obedecer, ao elaborar sua lei básica, o modelo constitucional federal não só naquilo que explicitamente ele institui, como naquilo que dele deflui por estar subentendido ou implícito.

Na questão em exame, a regra constitucional federal criou no art. 101, o número certo de três casos em que ocorre a aposentadoria e prescreveu no art. 103 que: 'Lei complementar, de iniciativa exclusiva do presidente da República indicará as exceções às regras estabelecidas quanto ao tempo e natureza de serviço para a aposentadoria...'

Portanto, somente lei complementar de iniciativa do presidente da República poderá alterar o *numerus clausus* fixado no art. 101.

Poder-se-ia argumentar que os casos previstos no art. 101 e a determinação contida no art. 103, se dirigiriam, exclusivamente, a âmbito federal, restando intocável a competência residual do estado-membro para criar outros tipos ou casos de aposentadoria. Mas, o argumento esbarra com a determinação aposta no art. 108, que prescreve:

'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.'

Surge, portanto, aqui, com plena incidência o § 1º, do art. 13, já transcrito, a retirar do estado-membro, a proibir-lhe mesmo, o poder de criar outros casos de aposentadoria além daqueles previstos, taxativamente, no art. 101.

Além do mais, segundo o estabelecido no art. 200, da CF — Disposições Gerais e Transitórias — os estados-membros são obrigados a incorporar na sua legislação constitucional, no que couber, as disposições constantes do modelo federal.

Por isso é que, no caso, tratando-se de matéria regulada pela Lei Maior que, expressamente, a recomenda, seja aplicada aos funcionários dos estados, Distrito Federal e territórios, não pode o estado-membro fugir ao arcabouço federal e criar tipo diverso de aposentadoria.

Ainda, é de se salientar que a Emenda Constitucional nº 23/81 não só feriu as restrições da Carta Federal contidas naqueles dispositivos antes transcritos e referidos, como também atingiu, parece, o § 1º, do seu art. 153, que institui o princípio da isonomia. Pois, ao criar o novo caso de aposentadoria, estabeleceu uma desigualdade entre os aposentados ao fixar que, seja qual for seu tempo de serviço, os proventos nunca sejam inferiores ao padrão 1, do Quadro Geral dos Funcionários Públicos dos Estados.

Dispondo desta forma, a emenda deu, para funcionários com tempo de serviço diferente, o mesmo provento, criando uma desigualdade que a *Lex Legum* não admite.

Em face do exposto e valendo-se dos argumentos do douto voto do eminente Ministro Themístocles Cavalcante proferido na Representação nº 754-GB, opina-se pela supressão, por inteiro, da Emenda Constitucional nº 23/81, do estado do Rio Grande do Sul, por ser manifestamente inconstitucional."

É o Relatório, que submeto à alta consideração dos Exmos. Senhores Ministros.

Brasília, 7 de dezembro de 1982. *Oscar Corrêa,* Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa (Relator): 1. Cinge-se o debate da matéria a saber se a atual autonomia estadual, como compreendida nos termos da Carta Constitucional vigente, autoriza aos estados transpor os limites que, no seu texto, e a respeito dos funcionários públicos, se põem, na Seção VIII do Capítulo VII, notadamente no que se refere à aposentadoria prevista no art. 101.

Sustenta o Legislativo gaúcho que sim, baseando-se, alega, no entendimento de Aliomar Baleeiro, ao votar na Representação nº 754, com base no art. 75, § 2º, da Constituição da Guanabara, que se fundava no art. 100, § 2º, da Constituição de 1967. Reconhece, contudo, que a Emenda de 1969 substituiu "a alusão feita" a *"lei federal* pela exigência de Lei Complementar, de iniciativa exclusiva do presidente da República" (fls. 56). E, desta forma, parece-lhe que "o espírito democrático que sempre inspirou o legislador brasileiro nunca poderá aceitar restrições que venham a ferir o princípio federativo, sacramentado na nossa lei maior, a partir da Constituição republicana de 1891" (fls. 56).

2. Em contrário, considera o Exmo. Senhor Governador "a insanável incompatibilidade com preceitos da Constituição Federal", que invoca: art. 8º, XVII, *a;* 101, 102, 103 e 108 e 13, V (fls. 5); "matéria de reserva normativa federal", inampliável pela legislatura estadual, mesmo constituinte.

E invoca o ensinamento de Hely Lopes Meirelles e a mesma Representação nº 754, relator o Exmo. Ministro Themístocles Cavalcanti.

3. Não há porque não repetir que a Emenda de 1969 excedendo-se na orienta-

ção da Constituição de 1967 feriu, ainda mais, a autonomia estadual, e pôs fim a Federação, que figura apenas como trono literário em alguns artigos (a começar do 1º) e no frontispício da própria Lei Maior que, indebitamente, mudou para República Federativa do Brasil o nome *Brasil* que, constitucionalmente, tem.

Mas (deixando de lado velha quisília deste relator), verdade é que, nesta, como em outras matérias, deixou de existir a autonomia estadual, sempre em nome da defesa de altos interesses gerais, visando a impedir que governantes estaduais menos escrupulosos se entregassem a desmedido favorecimento dos servidores de sua unidade, em experiência que o eminente Ministro Adaucto Cardoso considerou "funesta" (*RTJ 50/* 234).

4. Se é verdade que isto ocorreu — e pode sempre ocorrer, e mesmo na área federal — o certo é que a Emenda de 1969, ampliando, no art. 13, V, a norma da Constituição de 1967; e, mais ainda, no art. 108 (em que se transformou o 106 de 1967), mandando aplicar o disposto na seção aos funcionários, em geral, do País (estados, Distrito Federal, territórios e municípios), não deixou nada à competência das outras órbitas de poder.

5. E, por fim, no art. 103, quanto à matéria da Representação — reservou ao presidente da República a iniciativa exclusiva a respeito, restringindo, de modo inacreditável, não só a competência *estadual* (ou municipal), mas a própria autonomia do Legislativo Federal, que a Constituição de 1967, nessa parte, preservava, no art. 100, § 2º — já que a deferia *a lei federal*.

Preso, está, portanto, o tratamento da matéria, enquanto viger a norma do art. 103, à exclusiva iniciativa do presidente da República, senhor da conveniência de modificá-la.

Não resta dúvida de que essa orientação representa invasão da órbita estadual e municipal. Mas, menos dúvida deve restar de que a medida visou a obviar, eliminando-os, os abusos que, à sombra dessa autonomia, se cometiam.

6. Como adiantamos, já o art. 13, ao se referir à organização estadual, que se daria pelas Constituições e leis que adotassem, impôs-lhes o respeito a certos princípios, que enumera; e, entre eles, o inciso V:

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

E, no que se refere, especificamente, à matéria objeto da representação, ou seja, os casos de aposentadoria, estabeleceu as hipóteses em que se dará:

"Art. 101. O funcionário será aposentado:

I — por invalidez:

II — compulsoriamente, aos 70 anos de idade; ou

III — voluntariamente, após 35 anos de serviço, ressalvado o disposto no art. 165, item XX."

7. Não contente com essa rígida fixação, ainda a reforçou, no 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."

Com isso, fechou-se o cerco às pretensões estaduais, nos termos expressos com que atribuiu ao chefe do Executivo Federal a iniciativa exclusiva de lei complementar que possa indicar exceções àquelas regras estabelecidas.

A elas, enquanto prevalecer o texto, estão, inapelavelmente, jungidos os estados.

8. A esse respeito, aliás, assim votou o Exmo. Ministro Themístocles Cavalcanti, na Representação nº 754 (*RTJ* 50, p. 234, referindo-se à Constituição de 1967):

"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 eg. 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 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, § 2º, da Constituição do Brasil, é expresso em atribuir somente a lei federal essa competência."

E ainda que o eminente Ministro Aliomar Baleeiro o considerasse constitucional, na defesa daquela autonomia (*RTJ 50/235*), foi o dispositivo declarado inconstitucional.

9. Não há como recusar que a A. Assembléia Legislativa rio-grandense do sul, ao votar a EC nº 23, de 2 de dezembro de 1981, acrescentando um item IV ao art. 103 da Constituição Estadual, incorreu em inconstitucionalidade, vulnerando as normas restritivas dos arts. 13, V, 101, 103 e 108 da Constituição Federal. Pelo que julgo procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 23, de 2 de dezembro de 1981 do Rio Grande do Sul.

É o voto.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Sr. Presidente, as restrições estabelecidas na Constituição, se bem que possam ser consideradas como interferência na administração estadual, na verdade vieram a impedir coisas como esta: que um funcionário, por exemplo, se for nomeado com 59 anos de idade para o nível 1, se aposente, depois de apenas um ano, com remuneração integral correspondente àquele nível 1, que é o menor da escala de vencimentos. Isso feriria o princípio estabelecido no art. 102, inciso II, da Constituição, que admite a aposentadoria proporcionalmente ao tempo de serviço, quando o funcionário contar menos de 35 anos de serviço, salvo o disposto no parágrafo único do art. 101, que diz com a aposentadoria das mulheres.

Assim, acompanho o eminente relator, julgando procedente a representação.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.135-6 — RS — Rel.: Ministro Oscar Corrêa. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdo.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: julgou-se procedente a Representação, declarando-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 23, de 2 de dezembro de 1981, do Rio Grande do Sul, unanimemente. Votou o Presidente. Plenário, 23.2.83.

Presidência do Senhor Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa e Aldir Passarinho. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.