FUNCIONÁRIO PÚBLICO — EQUIPARAÇÃO — INCONSTITUCIONALIDADE

— A vedação constante do art. 98, parágrafo único da Constituição federal, de equiparação ou vinculação de qualquer natureza, é ampla, pois se referindo a "pessoal do serviço público" diz respeito não só a funcionário, como stricto sensu, *ou seja, ao estatutário, como igualmente a servidor, regido pela CLT, da administração centralizada ou autárquica.*

— O entendimento jurisprudencial é no sentido de que se as leis são anteriores à Constituição de 1967 a norma discordante do preceito constitucional ficou por este revogada, por incompatibilidade. Se posterior, é inconstitucional.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Loteria do Estado de Minas Gerais *versus* Floriano Saretti e outro
Recurso Extraordinário nº 95.751 — 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 do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso para lhe dar provimento.

Brasília, 1º de fevereiro de 1984. *Cordeiro Guerra,* Presidente. *Aldir Passarinho,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Relator): Floriano Saretti e outro propuseram, contra a Loteria do Estado de Minas Gerais, autarquia estadual, reclamação trabalhista, pleiteando que a reclamada retificasse a complementação de seus proventos de aposentadoria, a partir de março de 1973, para que ficasse percebendo o mesmo que estivesse sendo pago aos diretores daquela entidade, a título de vencimentos e mais com o acréscimo das vantagens pessoais a que eles, reclamantes, já faziam jus. Pediram, outrossim, o pagamento das diferenças a partir daquela referida data — março de 1973.

O fundamento da reclamação é o de que a Lei estadual nº 4.029, de 28 de dezembro de 1965, vigente à época em que se aposentaram os postulantes, lhes assegurava o direito à complementação, pela reclamada, dos proventos da aposentadoria concedida pela instituição previdenciária, tendo como limite o quantia necessária à integralização do valor correspondente aos vencimentos do servidor em atividade, e mais o acréscimo das vantagens de natureza pessoal que já possuíam.

Vencedores em primeira instância, integralmente, a sentença foi confirmada, em parte, pelo colendo Tribunal Regional do Trabalho da 3.ª Região, pois que ficou assegurada a complementação somente até 13 de novembro de 1974. É que, tendo sido alegada a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 4.029, de 28 de dezembro de 1965, em face do art. 98, parágrafo único, da Constituição federal, que dizia respeito à equiparação, o colendo Tribunal Regional

do Trabalho entendeu que somente após a resolução do Senado que suspendera, por inconstitucional, o art. 103 da Constituição de Minas Gerais que estabelecia a mesma regra de equiparação, é que devia cessar tal critério. No aludido art. 2º da Lei nº 4.029/65, havia referência à Lei nº 2.474/74 que fixava o mencionado princípio e, assim, passando esta a ser inconstitucional, da mesma forma também o era o aludido preceito daquela outra lei (art. 2º da Lei nº 4.029/65).

O v. acórdão anotou, outrossim, que o Lei nº 4.029 também já fora revogada pela de nº 6.265, que transformava a loteria em autarquia.

Houve, então, recursos de revista interpostos por ambas as partes litigantes: o da loteria, procurando obter a total improcedência da ação; e o dos reclamantes, visando a permanecerem com a equiparação, em definitivo, e não apenas até 13 de novembro de 1973, como dispusera o acórdão do Tribunal Regional do Trabalho.

Ao recurso da Loteria de Minas Gerais foi negado seguimento, mas, em face de recurso extraordinário conhecido e provido, foi, por maioria, determinado que o colendo Tribunal Superior do Trabalho o julgasse. Ficaram vencidos, em parte, os Srs. Ministros Moreira Alves e Cordeiro Guerra que entenderam que era cabível, de logo, declarar a inconstitucionalidade do preceito da lei estadual que determinava a equiparação dos proventos aos vencimentos dos servidores em atividade.

Quanto ao recurso de revista dos reclamantes, foi a ele negado provimento, mas, em grau de embargos, foi restabelecida a sentença de 1º grau que, como ficou dito, concedera a equiparação sem aquele limite temporal que fora fixado no acórdão regional: até 13 de novembro de 1974. Tal julgamento dos embargos dos reclamantes se deu enquanto tramitava o recurso extraordinário interposto pela loteria, no qual se insurgira contra o não-julgamento do seu recurso de revista.

Assim, em face da decisão do plenário do TST, restabelecendo a sentença de primeira instância, antes que fosse julgado o recurso de revista da loteria, esta interpôs novo recurso extraordinário perante esta Corte, agora atacando o acórdão do TST que dera ganho de causa, integralmente, aos reclamantes, ao decidir os embargos que por estes últimos haviam sido interpostos.

A este segundo recurso extraordinário, porém, foi negado seguimento, mas subiram eles, afinal, a este Supremo Tribunal Federal, em face de agravo, tendo o Sr. Ministro Xavier de Albuquerque exarado o seguinte despacho:

"Em virtude do provimento, na sessão do dia 10 do corrente, do RE nº 91.531, entre as mesmas partes e oriundo da mesma reclamação, o Tribunal Superior do Trabalho deverá julgar oportunamente o recurso de revista interposto pela reclamada contra a decisão do Tribunal Regional do Trabalho. E esse julgamento, se concluir pelo provimento da revista, importará na insubsistência do acórdão proferido pelo Tribunal Superior do Trabalho, no recurso de revista dos reclamantes, contra o qual a reclamada interpôs novo recurso extraordinário indeferido pelo despacho agravado.

Aguarde-se, pois, o julgamento do recurso de revista da reclamada, ora agravante, à qual caberá comunicar oportunamente seu resultado."

Posteriormnete, levou a reclamada ao conhecimento do nobre então relator, Ministro Xavier de Albuquerque, que o egrégio Tribunal Superior do Trabalho, em face de decisão do plenário desta Corte, no anterior recurso extraordinário — e pela qual fora determinado que a Corte trabalhista processasse a revista dela, reclamada — sobrestara o julgamento de tal revista, pois se prevalecesse o julgamento do plenário trabalhista nos embargos opostos pelos reclamantes, e que lhes fora favorável, estaria prejudicada dita revista da reclamada.

Em face disso, determinou o nobre Ministro Firmino Paz a subida do segundo recurso extraordinário, para melhor exame.

Indiquei o julgamento deste recurso extraordinário, pelo plenário, em face da natureza constitucional da matéria a dirimir.

Observo que deixei de ouvir a douta Procuradoria-Geral da República por já haver, nos autos, manifestação sua, ao pronunciar-se no agravo de instrumento, em apenso, interposto pela Loteria do Estado de Minas Gerais, sendo este o final do seu parecer:

"Cumprindo o despacho de fls. 12, merece, a nosso ver, provimento o presente agravo, não só pelas razões indicadas, como também em face de jurisprudência da Suprema Corte quanto à inconstitucionalidade da legislação estadual que estabelece paridade de remuneração entre servidores ativos e inativos."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Relator): Da complexa tramitação dos autos, tem-se que dois recursos extraordinários subiram a esta Corte, ambos interpostos pela reclamada, Loteria de Minas Gerais.

No primeiro, já julgado, decidiu o plenário que o egrégio Tribunal Superior do Trabalho deveria decidir recurso de revista. O segundo é o que agora passa a ser examinado.

Como ficou dito no relatório, o julgamento do segundo recurso de revista da reclamada ficou sobrestado no egrégio tribunal trabalhista, no aguarde da decisão do presente recurso, pela sua influência naquela revista que poderá até ficar prejudicada.

É de ver-se assim, agora, se é de ser ou não conhecido e provido o recurso extraordinário interposto pela reclamada, tendo em vista que o v. acórdão recorrido julgou integralmente procedente a ação, tendo sido condenada a reclamante a:

"retificar a complementação de aposentadoria dos autores Floriano Saretti e Lauro Santos, tomando por base o vencimento atual dos diretores em exercício, com acréscimo das vantagens de natureza pessoal a que fazem jus e com a dedução dos proventos pagos pelo INPS, tudo de conformidade com as normas atributivas do direito, pagando-se as prestações vencidas desde março de 1973, segundo os vencimentos então vigentes, tudo em consonância com o pedido, com os acréscimos de juros e correção monetária."

Entretanto, a meu ver, o v. acórdão não pode prevalecer.

Discute-se, na hipótese, a rigor, se pode dispositivo da Lei nº 4.029/65, segundo o qual é determinado que os proventos dos aposentados sejam pagos nas mesmas bases da retribuição dos servidores em atividade de correspondentes cargos e funções, eis que a concessão da complementação dos proventos deferida pelas instâncias trabalhistas decorrem da aplicação daquele dispositivo legal, e o extraordinário é interposto exatamente ao fundamento de inconstitucionalidade de tal dispositivo, em que se baseou o acórdão recorrido.

Este Tribunal, conforme foi assinalado no acórdão da Terceira Turma do TST (fls. 271), ao ensejo do julgamento da Representação de inconstitucionalidade nº 861, relativa a dispositivos da Constituição mineira que estariam discordantes de normas constitucionais, veio a declarar inconstitucional a alínea *a* do parágrafo único do art. 103 da Constituição daquele Estado que dispunha, *in verbis*: "serão permanentemente equiparados e igualados aos funcionários em atividade o lugar ou função correspondente ao da aposentadoria", tendo, como ainda observado no mesmo acórdão, sido baixada pelo Senado a Resolução nº 34, de 9 de outubro de 1973, suspendendo, por inconstitucional o dispositivo constitucional em questão. E considerou, então, o acórdão do colendo Tribunal Regional da 3.ª Região que, por via de conseqüência, o art. 1º da Lei nº 2.474, que adotava o mesmo princípio, era inconstitucional, como inconstitucional seria a lei que fizesse remissão à Lei nº 2.474. E, continuando, o acórdão faz remissão ao decidido no RE nº 78.089, no qual ficou explicitado:

"Declarando a inconstitucionalidade de tal preceito da Carta mineira, não precisaria dizer que, com o advento da Constituição de 1967, que continha igual disposição, art. 103, § 2º, derrogadas teriam ficado as Leis estaduais nº 2.474/71 e 3.214/64,

na parte que estatuíram idênticas disposições."

E concluiu o acórdão:

"Isto parece óbvio.

Se a lei ordinária contém o mesmo princípio encontrado na Constituição e se esse preceito foi declarado inconstitucional, como disse o eminente relator, está derrogada nessa parte a lei ordinária.

Dessa maneira não mais vige o preceito que a recorrente pede se proclame."

Entretanto, mesmo assim, não prevaleceu o entendimento no TST, ao argumento de que a norma constitucional restritiva se dirigia apenas ao servidor público estatutário, porquanto ao regido pela CLT a regra de equiparação se incorporava ao seu contrato de trabalho.

A Loteria de Minas Gerais é uma autarquia.

A necessidade de vinda dos presentes autos ao plenário, a meu ver, se mostrava incontornável, posto que haveria de decidir-se não só quanto à inconstitucionalidade do dispositivo de lei mineira (Lei nº 4.029) ao dispor sobre a equiparação, como, por igual, para decidir-se se o art. 102, § 1º, da Constituição abrange os servidores regidos pela legislação trabalhista.

Como, no caso, se trata de servidores celetistas, cabe, por primeiro, examinar-se se os abrange a norma restritiva do parágrafo único do art. 98 da Constituição federal.

De certa forma, já houve pronunciamentos sobre o tema, ao julgar esta Corte o RE nº 91.531, já antes referido, e interposto pela Loteria do Estado de Minas Gerais, dizendo o Sr. Ministro Xavier de Albuquerque, no seu voto:

"Equivocou-se, *data venia,* o ilustre presidente do Tribunal *a quo,* ao deduzir as razões pelas quais inadmitiu o recurso. Os arts. 1º e 2º da Lei nº 4.029/65 têm, com efeito, conteúdos perfeitamente distintos. Sobre o art. 1º, que apenas manda complementar os proventos da aposentadoria, de modo a evitar que o servidor se inative com ganhos inferiores aos que tinha na atividade, nada se discute nestes autos. Já o art. 2º, trata de benefício muito diverso, pois determina, mediante remissão à conhe cida lei da paridade mineira, que os proventos — aqui, sua complementação — sejam revistos em bases que os nivelem, permanentemente, com os vencimentos fixados para os ocupantes, em atividade, de correspondentes cargos ou funções. Portanto, a subsistência do art. 1º, se efetivamente inconstitucional o art. 2º, não garante a procedência da reclamatória.

Para rejeitar a argüição de inconstitucionalidade da referida norma estadual, na qual a recorrente havia apontado incompatibilidade com o art. 98, parágrafo único da Constituição, o Tribunal Superior do Trabalho valeu-se dos fundamentos pelos quais o presidente do Tribunal Regional havia inadmitido o recurso de revista. Entre estes, relativamente à questão constitucional, figurava o de que a proibição não alcançava a hipótese de complementação de aposentadoria concedida por normas estaduais que constituem autênticos adminículos contratuais.

Tenho opinião conhecida e jamais retratada, no sentido de que a proibição constitucional de vinculações e equiparações não impede a chamada paridade entre ativos e inativos do serviço público. O Tribunal, porém, por sua maioria, pensa diferentemente. Em julgamentos mais recentes, tenho seguido seu entendimento, embora com ressalva do meu ponto de vista pessoal.

Se o Tribunal entende que a discutida paridade colide com a Constituição não vejo como se possa afastar, no caso, sua orientação, sob o fundamento de que se trata de servidores regidos pela CLT e de que as normas estaduais favorecedoras constituem adminículos contratuais. Fosse o benefício instituído, efetivamente, por via estritamente contratual, ainda seria de se meditar a respeito. Mas sendo, como foi, instituído diretamente por via legislativa, ditar a respeito. Mas sendo, como foi, instituído diretamente por via legislativa, ainda que para incidir sobre uma relação jurídica contratual, parece-me impossível admitir-se que a absorção da norma legal

pelo vínculo contratual possa purgá-la do vício de origem.

De resto, como salienta a recorrente, a proibição constitucional é ampla, dirigindo-se genericamente ao pessoal do serviço público, não apenas aos funcionários em sentido estrito.

Isto posto, sempre com ressalva do meu ponto de vista a respeito do tema que aqui novamente se discute, conheço do recurso e lhe dou provimento. Como o Tribunal Superior do Trabalho não julgou senão o agravo contra o despacho que inadmitira o recurso de revista, penso que o provimento que dou ao recurso não pode importar, desde logo, no julgamento de improcedência da reclamatória. Por isso, jungido por essa contingência de ordem processual, limito-o ao efeito de fazer subir ao Tribunal Superior do Trabalho, para oportuno julgamento, o recurso de revista trancado na instância regional."

E, na mesma oportunidade, manifestou-se o Ministro Moreira Alves, com o seguinte voto:

"Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente relator, no tocante à inconstitucionalidade que S. Exa. reconhece.

Entretanto, tendo em vista as peculiaridades do processo trabalhista, em face do recurso extraordinário, e tendo em vista, também, a circunstância de que nossa decisão exaure a questão relativa ao mérito mesmo da reclamação, uma vez que reconhecemos que não há o direito de nivelamento de proventos com os vencimentos dos funcionários em atividade, dou provimento ao recurso, para o efeito de julgar improcedente a reclamatória, declarando a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 4.029, de 28 de dezembro de 1965, do estado de Minas Gerais."

Ora, como se verifica, no voto do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque ficou bem acentuado que, no caso, se tratava de servidores sob o regime da CLT, aspecto que, por isso mesmo, não deve ter também passado despercebido aos demais ilustres integrantes da assentada julgadora e, inclusive, portanto, aos Srs. Ministros Moreira Alves e Cordeiro Guerra.

De minha parte, já por mais de uma vez tenho examinado o tema referente a abranger ou não o parágrafo único do art. 98 da Constituição aqueles servidores regidos pela legislação laboral consolidada.

Disse eu, por exemplo, ao ensejo do julgamento do Recurso Ordinário nº 4.035-SE, quando ainda me encontrava integrando o egrégio Tribunal Federal de Recursos:

"O art. 98, parágrafo único, da Constituição federal, estabelece expressamente que é vedada a vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público. Tal dispositivo se encontra no capítulo referente a funcionários públicos. Todavia, verifica-se nesse capítulo que as normas são gerais ao pessoal do serviço público. Ora faz referência expressa a funcionários públicos, e ainda se poderia admitir que se dirigisse especificamente a essa categoria do gênero servidores públicos; outras vezes fala em pessoal do serviço público, e temos de considerar aí que, realmente, diz respeito a toda a categoria de servidores públicos. É até de ver, por exemplo, o art. 110, que diz respeito à competência jurisdicional sobre matéria trabalhista. Este artigo que se refere especificamente a servidores sobre o regime da legislação trabalhista se encontra no aludido capítulo de funcionários públicos, o que serve para mostrar que em tal capítulo se incluem — e alguns outros existem — dispositivos que se referem ao gênero servidor público. Quando diz o parágrafo único do art. 98 que é proibida a vinculação ou equiparação de qualquer natureza ao pessoal do serviço público, evidentemente abrange ele toda categoria de servidores públicos. Isso realmente é o que resulta da Constituição — no art. 170, § 2º, há um dispositivo que se ajusta ao focalizado princípio, ao dizer:

'§ 2º Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas

privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.'

Isto deixa margem, realmente, a que se interprete aquele parágrafo único do art. 98 com aquela extensão a que me venho referindo, cuja razão de ser é, aliás, bem compreensível. Os princípios de direito público influem nas relações de emprego entre servidores e o Estado."

Esse entendimento agora reitero, na certeza de que não pode ser dada outra interpretação ao aludido preceito constitucional sob pena de perder sentido o próprio objetivo a que ele visa, pois não se pode compreender que abrangesse a regra apenas uma espécie de servidor público, os estatutários, deixando de fora exatamente a grande massa de servidores, constituída pelos submetidos à legislação trabalhista.

Assim, e considerando dizer respeito o art. 98, parágrafo único da Constituição, também ao regido pela CLT, passo ao exame do segundo ponto.

Este Tribunal tem, reiteradamente, considerado incompatíveis com o preceito constitucional aludido e, portanto, revogadas as normas anteriores à legislação ordinária que estabeleciam a equiparação de vencimentos de servidores aposentados àqueles em atividade, bem como inconstitucionais tais normas, se eram elas posteriores. Os julgados nesse sentido, de tão reiterados, dispensam a indicação de exemplo, bastando, por isso mesmo, observar que o plenário desta Corte, julgando a Representação nº 861, de Minas Gerais, declarou inconstitucional a letra *a*, do art. 103 da Constituição daquele estado, suspensa pela Resolução do Senado nº 34/73 (*DO* de 9-10-73), e que exatamente dispunha que os proventos dos funcionários inativos seriam, permanentemente, equiparados e igualados aos dos funcionários em atividade no cargo ou função correspondente ao da aposentadoria. E nos RE n.os 78.089 (*RTJ*, 73/22) e 83.285 (*DJ* de 8.7.76), o plenário deste Tribunal, no primeiro caso, e a colenda Segunda Turma, no segundo, entenderam que a deliberação proferida na aludida Representação nº 861 implicava a inconstitucionalidade das Leis mineiras n.os 2.474/61 e 3.214/64, que justamente dispunham sobre equiparação de proventos com a remuneração de serviços em atividade.

De observar que não poderia sequer reconhecer-se o direito dos reclamantes, ora recorridos, à equiparação até 13 de novembro de 1973, como o fez a sentença de primeiro grau, porquanto a proibição não advém a partir da declaração de inconstitucionalidade da letra *a* do art. 103 da Constituição do estado de Minas Gerais, mas sim desde a Constituição de 1967, em preceito reiterado no parágrafo único do art. 98 da EC nº 1.

Deste modo, ante o disposto no parágrafo único do art. 98 da Constituição, e frente à incompatibilidade do parágrafo único do art. 1º e do art. 2º da Lei nº 4.029/65, com aquela norma constitucional, conheço do recurso e lhe dou provimento para reformar o referido acórdão recorrido e julgar totalmente improcedente a reclamatória, condenando os autores nas custas.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Presidente): Acompanho o eminente relator, sob o argumento de que, se a um verdadeiro funcionário público estatutário não se pode dar a equiparação, como se poderia dar ao servidor celetista do estado, no caso uma autarquia? Entendo que o art. 170 da Constituição se refere à isonomia do estado industrial com a iniciativa privada, mas não cria, para o empregado celetista nenhum direito diferente daqueles que tem o servidor público tradicional do *civil service*.

Conheço do recurso e lhe dou provimento.

EXTRATO DA ATA

RE nº 95.751-1-MG — Rel.: Ministro Aldir Passarinho. Recte.: Loteria do Estado de Minas Gerais (Advs.: Carlos Odorico

Vieira Martins e outros). Recdos.: Floriano Saretti e outro (Advs.: Sílvio dos Santos Abreu e outros).

Decisão: conhecido e provido, unanimemente. Votou o presidente. Plenário, 1.2.84.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Oscar Corrêa.

Procurador-geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.