

— *Art. 185 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul.*

— *Averbação de contagem de tempo de serviço.*

— *Validade do § 1.º do art. 3.º da Lei estadual n.º 355/82 que dispõe:*

“O tempo de serviço prestado à empresa privada só poderá ser computado, na forma deste artigo, para efeito de aposentadoria ou reforma, em número de anos, meses e dias que sejam, no máximo, iguais ao tempo de serviço público do servidor, civil ou militar.”

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário nº 104.425

Recorrente: José Carlos Corrêa de Castro Alvim

Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Relator: Sr. Ministro CORDEIRO GUERRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em não conhecer do recurso.

Brasília, 22 de outubro de 1985. — *Djaci Falcão*, Presidente. *Cordeiro Guerra*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro *Cordeiro Guerra*: O v. acórdão é do seguinte teor: “José Carlos

Correa de Castro Alvim, juiz de direito da 9ª Vara Cível da comarca de Campo Grande, com fundamento no art 153, § 21, da Constituição Federal, c/c o art. 1º da Lei nº 1.533/51, impetra o presente mandado de segurança contra decisão administrativa proferida pelo Tribunal Pleno do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, em que se indeferiu parcialmente averbação de contagem de tempo de serviço, arguindo as seguintes razões de fato e de direito:

1. Os fatos.

1.1 em 8 de novembro de 1983 o impetrante requereu ao presidente do egrégio

Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul a averbação de tempo de serviço no total de 22 anos, um mês e 17 dias, consubstanciando a pretensão em certidão expedida pelo Instituto Nacional de Previdência Social;

1.2 o egrégio Tribunal Pleno, apreciando, proferiu a seguinte decisão:

‘Por unanimidade de votos, com o parecer, deferiram a averbação de apenas 9 anos, 7 meses e 18 dias, nos termos do Decreto nº 1.837/82.’;

1.3 deferindo apenas em parte o requerimento, violou o egrégio Tribunal de Justiça direito líquido e certo previsto na Constituição e em leis de nível federal e estadual como a seguir se expõe.

2. Os fundamentos da decisão objurgada.

2.1 como se constata na própria decisão, o tribunal entendeu aplicável à espécie o Decreto nº 1.837, de 28 de outubro de 1982, do Estado de Mato Grosso do Sul, que dispõe sobre a regulamentação da contagem recíproca de tempo de serviço para efeito de aposentadoria prevista na Lei estadual nº 355/82, art. 1º, § 3º, *in verbis*:

‘Art. 1º Para efeito de aposentadoria ou reforma de servidores civis ou militares será computado, pelo funcionário estatutário e pelo militar da ativa ou da reserva remunerada à empresa privada, vinculada ao regime da previdência social urbana, na forma da legislação federal especificada.’

‘§ 3º O tempo de serviço prestado à empresa privada só poderá ser computado, na forma deste artigo, para efeito de aposentadoria ou reforma, em números de anos, meses e dias que sejam, no máximo, iguais ao tempo de serviço público do servidor, civil ou militar.’

2.2 a Lei nº 355/82 foi expedida a título de assegurar aos servidores estaduais e municipais os mesmos direitos de nível federal dos órgãos da administração direta e autarquias, consoante o disposto na Lei fe-

deral nº 6.864, de 1º de dezembro de 1980, que, em seu art. 1º, deu nova redação ao art. 3º da Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975, assim dispondo:

‘Art. 3º O disposto nesta lei estender-se-á aos servidores públicos civis e militares, inclusive autárquicos, dos estados e municípios que assegurem, mediante legislação própria, a contagem do tempo de serviço prestado em atividade regida pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, para efeito de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória, pelos cofres estaduais e municipais.’

2.3 ora, a Lei nº 6.226/75, em nenhum momento de seus dispositivos restringiu a contagem de tempo em número de anos, dias e meses, como fez o § 3º do art. 1º da Lei estadual nº 355/82.

O deferimento da averbação de apenas nove anos, sete meses e 18 dias se deveu à aplicação do § 3º do art. 1º da Lei estadual nº 355/82 e seu regulamento (Decreto nº 1.837/82) que previram uma restrição não existente na Lei federal nº 6.226/75, e muito menos na Lei Complementar nº 2, de 18 de janeiro de 1980 e no Decreto nº 700, ambos do Estado de Mato Grosso do Sul que tratam especificamente da contagem de tempo de serviço.

3. O direito líquido e certo do impetrante.

3.1 conforme o art. 185 da Constituição estadual,

‘Aos funcionários públicos civis da administração estadual direta e das autarquias estaduais são assegurados, naquilo que couber, em seus termos, os benefícios da Lei federal nº 6.226, de 14 de julho de 1975.’

3.2 a Constituição estadual, como se vê, assegurou aos servidores os benefícios da Lei federal nº 6.226/75, valendo-se o legislador constituinte do que dispõe o art. 3º deste diploma legal, e a lei estadual não pode prever restrição não contida na lei federal específica;

3.3 assim, tem o impetrante o direito adquirido de ver o tempo de serviço prestado ao Banco da Lavoura de Minas Gerais S.A. (2.139 dias); Banco Hipotecário do Estado de Minas Gerais (543 dias), Banco do Estado do Paraná (514 dias) e o tempo de trabalho autônomo, como advogado (4.881 dias), totalizando 8.077 dias, ou 22 anos, um mês e 17 dias;

3.4 a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 153, § 3º, da Constituição Federal);

3.5 as leis novas não devem atingir os direitos adquiridos — e só por isso o art. 3º da Lei nº 355/82 já é inconstitucional —, por outro temos que a lei nova não tem efeito retroativo;

3.6 disso inevitavelmente decorrem duas situações: a) se o art. 1º, § 3º da Lei estadual nº 355/82, equivalente ao mesmo artigo e parágrafo do Decreto nº 1.837/82, fosse considerado legal, constitucional, ainda assim ele só teria aplicação a partir de 28 de outubro de 1982 (lei nova não tem efeito retroativo). A consequência que se deduz imediatamente é a de que o impetrante tem direito ao tempo de serviço decorrido até aquela data, pelo menos, porque não se trata de expectativa de direito, mas sim de declaração de existência de um fato já ocorrido, qual seja, o tempo de serviço já prestado antes da lei nova; b) mas, na espécie, a situação é mais grave porque a lei nova (nº 355/82) não só veio a atingir direito adquirido, o que é vedado pelo art. 153, § 2º, como também contrariou legislação federal específica a qual estava subordinada pela hierarquia inerente ao sistema jurídico.

a) Da violação do direito adquirido.

3.7 com fundamento em Carlos Maximiliano e Gabba, sustenta o impetrante que em 28 de outubro de 1982, data da expedição da Lei estadual nº 355 e de seu regulamento, Decreto nº 1.837, já tinha adquirido o direito de averbar o tempo de 22 anos, um mês e 17 dias, porquanto esse direito era assegurado: a) pela Constituição estadual

(art. 185); b) pela Lei Complementar nº 2, com a redação que lhe foi dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 3, de 10 de novembro de 1980; c) pela Lei federal nº 6.226, de 14 de julho de 1975 (art. 3º, com a redação dada pelo art. 1º da Lei federal nº 6.864, de 1º de dezembro de 1980);

b) da ilegalidade do art. 3º, § 1º, da Lei nº 355/82, e do art. 3º, § 1º, do Decreto nº 1.837/82.

3.8 não bastasse o direito adquirido assegurado pela Constituição Federal, outra circunstância é relevante para a concessão do *writ*. É que a lei estadual *sub censura* contrariou o texto da lei federal a que estava vinculada (Lei nº 6.226/75) porque a Constituição estadual, em seu art. 185, assegurou a sua aplicação 'em seus termos' o que significa conforme as disposições da lei;

3.9 o legislador estadual foi além do que lhe é permitido legalmente: restringiu direitos assegurados em sua plenitude pela Constituição estadual e na lei federal. Aliás, nem se entende por que razão existe a própria Lei nº 355 e seu decreto, porquanto o art. 185 da Constituição estadual é auto-executável por ser uma norma constitucional de eficácia plena, com base na doutrina de Cleômenes Nunes da Cunha, *Revista da Procuradoria-Geral do Estado*, n. 3, 1981, p. 55-61;

3.10 aplicando à espécie a Lei nº 355/82 e seu regulamento, o egrégio Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul violou direito líquido e certo do impetrante.

Pediu a concessão do *writ* para que se determine a averbação do tempo de serviço de 22 anos, um mês e 17 dias.

Instruiu o pedido com os documentos de fls. 12-28-TJ.

Pelo despacho de fls. 31-TJ, determinei a notificação do Sr. Presidente do Tribunal de Justiça para prestar as informações.

Através do ofício de fls. 34-TJ, o Sr. Presidente prestou as informações, argüindo expressamente a inconstitucionalidade do art. 185 da Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul porque fere o art. 103 da Constituição Federal, indicando como precedente o julgamento da Representação nº 990-MT, Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, *RTJ*, 99/24.

Acrescenta que, se o art. 185 da Constituição estadual é inconstitucional, vigora a Lei nº 355/82 e o Decreto nº 1.937/82, que são, aliás, os únicos preceitos válidos na espécie elidindo a alegação de direito adquirido.

No que se refere à ilegalidade da Lei nº 355/82, porque esta não poderia prever restrição não contida na lei federal específica, sustenta a autoridade informante que inexistente subordinação da norma local à federal.

Ao exigir a norma federal que o benefício se estenda aos estados e municípios, desde que por força de disposição própria, delegou ao legislador local competência para disciplinar a matéria.

Se inexistisse a autonomia da norma estadual em relação à norma federal, não haveria necessidade de o estado regular a forma de contagem de tempo de serviço de que se trata, porque seria aplicável desde logo ao estado a Lei federal de nº 6.226/75.

Pede que a segurança seja denegada.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opina pela denegação do *mandamus*.

Extraiam-se cópias do relatório para serem enviadas aos eminentes desembargadores.

É o relatório.

Peço dia."

VOTO

O Sr. Desembargador Gerval Bernardino de Souza (Relator):

1. Argüição de inconstitucionalidade do art. 185 da Constituição estadual.

1.1 Examinado em primeiro lugar a argüição de inconstitucionalidade do art. 185 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, com a seguinte redação:

"Aos funcionários públicos civis da administração estadual direta e das autarquias estaduais são assegurados, naquilo que couber, em seus termos, os benefícios da Lei federal nº 6.226, de 14 de julho de 1975."

A Lei nº 6.226/75 dispõe sobre a contagem recíproca de tempo de serviço público federal e de atividade privada, para efeito de aposentadoria, estabelecendo no seu art. 1º que:

"Os funcionários públicos civis de órgão da administração federal direta e das autarquias federais que houverem completado cinco anos de efetivo exercício terão computado, para efeito de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória, na forma da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, o tempo de serviço prestado em atividade vinculada ao regime da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 e legislação subsequente."

O art. 3º da Lei nº 6.226/75, com a redação que lhe foi dada pelo art. 1º da Lei nº 6.864/80, diz:

"O disposto nesta lei estender-se-á aos servidores públicos civis e militares, inclusive autarquias, dos estados e municípios que assegurem, mediante legislação própria, a contagem do tempo de serviço prestado em atividade regida pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, para efeito de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória, pelos cofres estaduais e municipais."

Diante do simples alinhamento dos dispositivos, não se pode negar que o art. 185 da Constituição estadual, ao assegurar os benefícios da Lei federal nº 6.226, de 14 de julho de 1975, aos funcionários públicos civis da administração estadual direta e das autarquias estaduais, legislou concedendo indiretamente a redução do tempo de aposentadoria fixado pela Constituição Federal e pela própria Constituição Estadual, redução essa que

somente pode ser feita através da lei complementar de iniciativa do Presidente da República, e a âmbito estadual por lei ordinária de iniciativa do governador.

Essa conclusão já foi proclamada pelo STF ao decidir as representações n.ºs 983-SP e 990-MT, *RTJ*, 91/761-71 e 99/24-28, que substancialmente têm o mesmo teor da proposta de inconstitucionalidade submetida a exame, valendo de início a transcrição das respectivas ementas:

“Funcionalismo. Aposentadoria. Emenda Constitucional n.º 7/77-SP. Tempo de serviço (redução). 1. A adição do tempo de serviço prestado a entidade particular importa em redução de tempo de serviço para aposentadoria, só permitida através de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República. A Constituição do estado que excepciona as normas estabelecidas viola o preceito do art. 103 da Constituição Federal.

2. Tempo de serviço anterior ao advento da Constituição Federal de 1967. Não compete à Constituição estadual qualificar retroativamente o tempo passado sob o império de outra norma, pois que extravasantes do seu âmbito” (*RTJ*, 91/761).

“Funcionário Público. Emenda Constitucional n.º 16/77, do Estado de Mato Grosso. Inconstitucionalidade.

A adição do tempo de serviço prestado a entidade particular importa em redução de tempo de serviço para aposentadoria, só permitida mediante lei complementar, de iniciativa do Presidente da República.

Não compete à Constituição estadual qualificar retroativamente o tempo de serviço consumado sob o império de outra norma, pois que extravagante no seu âmbito.” (*RTJ*, 99/24).

Os arts. 101, III, 57, V, e 103 da Constituição Federal estabelecem, *in verbis*:

“O funcionário será aposentado:

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

“É de competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

V — disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade.”

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

Ad argumentandum, em respeito ao princípio da reserva legislativa, a Constituição estadual nomeia, no seu art. 31, quais as leis que são de iniciativa do governador do estado.

Sem dúvida que o sentido básico dos dispositivos da Constituição Federal, transcritos, é o de explicitar que o estado-membro, no exercício de sua autonomia, isto é, na edição da Constituição, está obrigado a respeitar determinados princípios da Constituição Federal.

No mesmo sentido lecionam Raul Machado Horta, em *Da autonomia do estado — membro no direito constitucional brasileiro*, p. 241, e Anna Cândida da Cunha Ferraz, em *Poder constituinte do estado-membro*, p. 65-66, *in verbis*:

“(…) a autonomia constitucional do estado-membro reclama a atividade de órgão constituinte, o qual não dispõe, todavia, da plenitude originária do criador da Constituição Federal.

(…)

Os estados-federados existem e nascem em virtude da Constituição Federal, de modo que a existência do Poder Constituinte estadual nasce e se dimensiona nos preceitos e normas da Constituição geral, que, ademais, fixará os limites adequados à coexistência das partes e do todo subordinando aquelas a este.

(…)

O poder constituinte decorrente, em contraposição ao poder constituinte originário, inicial na sua concepção, é um poder secundário ou derivado, ou seja, ele não se cria a si próprio, mas é criado por outro poder.

(...)

O segundo traço distintivo do poder constituinte decorrente é a subordinação ao poder constituinte originário e à sua obra, à Constituição Federal. Em regra, o caráter subordinado advém da própria Constituição Federal, na medida em que esta impõe limites ao seu exercício, limites de fundo, expressos ou implícitos.”

Já ficou evidenciado que a espécie submetida a julgamento é idêntica às representações n.ºs 983-SP e 990-MT, valendo registrar os argumentos firmados pelo eminente Ministro Relator Rafael Mayer, na representação de São Paulo, onde se lê:

“O problema há de ser colocado sob o aspecto material ou substantivo, a saber se o conteúdo das normas estaduais está em contradição, antinomia ou disformidade com o mandamento das normas constitucionais federais.

(...)

O que ora se discute tem os mesmos componentes essenciais, pois a ofensa ao texto constitucional pode resultar de maneira indireta, quando a norma estadual persegue resultados que estão em conflito com aquele. Assim, se os dispositivos inquinados importam em reduzir, de algum modo, o tempo de serviço para a aposentadoria, estabelecido na Constituição, estarão maculados de inconstitucionalidade, porque só lei complementar, de exclusiva iniciativa do Presidente da República, pode reduzi-lo a teor do art. 103, inclusive no tocante à natureza do serviço, condicionante da mesma redução.

(...)

Se o que se conta para a aposentadoria, nos limites estabelecidos no art. 101, é o tempo de serviço público federal, estadual e municipal, parece óbvio que o cômputo de

serviço outro, que não o prestado às entidades dos três planos da federação, mas pertinente ao setor privado, estará reduzindo o tempo, aliás em proporção considerável, do mesmo modo que está dispondo, para esse efeito, sobre a natureza do serviço, o que somente compete à via prevista no art. 103.

(...)

De qualquer modo, o argumento, este ou aquele, não aproveita para legitimar a disposição constitucional do estado, que, pela largueza e extensão, confere maior expressão temporal ao serviço privado que ao serviço público, na composição da aposentadoria pública. De qualquer modo, dispondo sobre tempo e sobre natureza de serviço, excepcionando as normas estabelecidas, desafiou o preceito do art. 103, que instituiu reserva de lei complementar, justamente quanto a esses dois itens.”

Esses argumentos têm perfeita aplicação à proposta de inconstitucionalidade em debate. Indiretamente o dispositivo da Constituição estadual violou o princípio de reserva legal atribuído ao Presidente da República.

Pelos motivos expostos, acolho a arguição de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional o art. 185 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, por violação ao art. 103 da Constituição Federal. Conseqüentemente, ficam afetados os demais dispositivos elaborados com fundamento no citado artigo da Constituição estadual.

2. Direito líquido e certo.

2.1 A primeira conseqüência do julgamento de inconstitucionalidade é a de que o impetrante não tem o direito líquido e certo na contagem de seu tempo de acordo com o art. 185 da Constituição estadual e Lei n.º 6.226/75.

3. Violação do direito adquirido.

3.1 Com fundamento na doutrina de Carlos Maximiliano e Gabba — in *Direito Intertemporal*. 2. ed. 1955, p. 43, afirma o impetrante que em 28 de outubro de 1982, data da expedição da Lei estadual n.º 355 e de seu regulamento, Decreto n.º 1.837, já

tinha adquirido o direito de averbar o tempo de 22 anos, um mês e 17 dias porquanto esse direito era assegurado: a) pelo art. 185 da Constituição estadual; b) Lei Complementar nº 2, de 18 de janeiro de 1980 (lei estadual), art. 76, inciso XI, cuja redação foi dada pelo art. 1º da Lei Complementar estadual nº 3, de 10 de novembro de 1980; c) Lei federal nº 6.226/75.

Ora, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 185 da Constituição estadual, os demais dispositivos que determinavam a aplicação do citado artigo por via de consequência padecem do mesmo vício, não gerando direito adquirido a norma que afronta preceito constitucional.

É também indiscutível que o art. 3º da Lei nº 6.226/75, com redação que lhe foi dada pelo art. 1º da Lei nº 6.864, não gerou direito adquirido para o impetrante, pois assegurou benefício mediante legislação própria e, ao fixar que a despesa seria feita pelos cofres estaduais ou municipais, preservou a autonomia do estado-membro, principalmente no que se refere ao custeio da despesa pública.

Dessa forma, o direito adquirido do impetrante tem assentamento nos precisos termos da Lei estadual nº 355, de 28 de outubro de 1982.

4. A questão da ilegalidade do art. 3º, § 1º, da Lei nº 355/82, e do art. 3º, § 1º, do Decreto nº 1.837/82.

4.1 Nesse ponto, argumenta o impetrante que a lei estadual contrariou a Lei federal nº 6.226/75 a que estava vinculada, e que a lei estadual não pode prever restrição não contida na lei federal específica.

Cumpra acentuar que são despiciendo os argumentos doutrinários quanto à auto-execução do art. 185 da Constituição estadual.

O que importa examinar é a legalidade do § 3º, do art. 1º da Lei nº 355, com a seguinte redação:

“O tempo de serviço prestado à empresa privada só poderá ser computado, na forma deste artigo, para efeito de aposentadoria ou

reforma, em número de anos, meses e dias que sejam, no máximo, iguais ao tempo de serviço público do servidor, civil ou militar.”

No nosso sistema federativo, a competência estadual é a regra, os estados-membros têm todos os poderes que normalmente exerce um governo único no Estado unitário, com exceção daqueles poderes que, expressa ou implicitamente, foram reservados ao governo da União, excluídos também os que foram reservados à competência municipal e os que foram expressamente vedados na Constituição (Sahid Maluf, *Direito constitucional*, p. 134).

A Lei nº 6.226, no seu art. 1º, exigiu para a contagem do tempo de serviço prestado em atividades vinculadas ao regime da Previdência Social que os funcionários públicos civis de órgãos da administração federal direta e das autarquias tivessem completado cinco anos de efetivo exercício.

A Lei estadual nº 355, § 3º, do art. 1º, estabeleceu que o tempo de serviço prestado à empresa privada só poderá ser computado, na forma deste artigo, para efeito de aposentadoria ou reforma, em número de anos, meses e dias que sejam, no máximo, iguais ao tempo de serviço público do servidor, civil ou militar.

Quando o legislador federal proclamou que os servidores civis dos estados só estariam assegurados mediante legislação própria, fê-lo em respeito ao princípio da autonomia legislativa do estado-membro, que não pode conceber benefício acima de sua capacidade financeira, daí a inquestionável conclusão de que não pode existir subordinação da lei estadual à federal em matéria que cuida de aumento da despesa pública.

É preciso considerar a diversidade das situações para estabelecer a reciprocidade, pois a União participa diretamente do sistema previdenciário, é a instituidora e mantenedora, podendo fixar o tempo de contribuição do segurado, enquanto que o estado-membro, por não ser instituidor e mantenedor do sistema, não tem capacidade de ab-

sorção do ônus da aposentadoria, pelo tempo de serviço prestado em atividade de natureza privada, sem o condicionamento fixado na Lei estadual nº 355 e seu respectivo regulamento.

Fundado nesse argumento, não pode o estado-membro conferir maior expressão temporal ao serviço privado que ao serviço público, na composição da aposentadoria pública (RTJ, 91/768).

Sem resquício de dúvida, a pretensão de subordinação da lei estadual à lei federal fere a autonomia legislativa do estado-membro, impedindo-o de determinar-se de conformidade com o seu peculiar interesse.

É inaceitável o argumento de que a lei estadual é restritiva. Pelo contrário, aplicou ela a reciprocidade no seu exato sentido de equivalência temporal, senão faria originar sobrecarga unilateral e com resultados imediatos e imprevisíveis aos cofres públicos; faria pagar uma aposentadoria em que a efetiva prestação do serviço público foi mínima em comparação ao prestado à atividade privada.

Nessa linha de raciocínio, não existe ilegalidade na lei estadual e seu decreto.

Pelos motivos expostos, denego o *mandamus*.

E como voto (fls. 66-78).

A douta Procuradoria-Geral da República assim resume e aprecia a espécie:

“2. Irresignado, manifestou o recorrente o apelo extremo ao abrigo das alíneas *a* e *c* do permissivo constitucional, alegando, em síntese, que:

a) quando da promulgação da Constituição estadual, que, no seu art. 185, assegurou aos funcionários civis da administração estadual direta e das autarquias estaduais os benefícios da Lei federal nº 6.226/75, o impetrante, Juiz de Direito da 9ª Vara Cível da Comarca de Campo Grande-MS, contava 22 anos, um mês e 17 dias de efetivo serviço prestado a entidades privadas;

b) a norma constitucional estadual, sendo de eficácia plena e aplicação imediata, gerou efeitos indestrutíveis, integrando-se definitivamente no seu patrimônio, por força do disposto no art. 153, § 3º da Constituição Federal;

c) tendo a lei federal estendido a possibilidade da contagem recíproca aos servidores estaduais e municipais (Lei nº 6.266/75, art. 3º, com a redação que lhe deu a Lei nº 6.864, de 1980), não poderia o legislador estadual limitar a sua aplicação, sem incorrer em flagrante ofensa a seu texto;

d) o julgamento, dando como válida uma lei estadual que adere a uma lei federal, contestando, alterando, subordinando ou restringindo sua aplicabilidade, é hipótese que desafia o recurso extraordinário, na forma determinada pelo art. 119, III, alínea *c*, da Constituição Federal;

e) o *v. aresto* recorrido, ao julgar inconstitucional o art. 185 da Constituição estadual, entendendo que concedia indiretamente a redução do tempo de aposentadoria fixado pela Constituição Federal, não atentou ao fato de que a Lei nº 355, de 28 de outubro de 1982, e seu regulamento (Decreto nº 1.837/82) igualmente concederam indiretamente redução do tempo de aposentadoria fixado pela Constituição Federal;

f) a discussão do direito adquirido violado abrangeu não só o art. 185 da Constituição estadual, como também o disposto no art. 76, inciso XI, da Lei Complementar estadual nº 2, de 1980, com a redação dada pela Lei Complementar nº 3, de 1980;

3. O recurso foi admitido pelo despacho de fls. 110-13.

4. O apelo merece prosperar.

O Supremo Tribunal tem afirmado que a adição de tempo de serviço prestado a entidade particular importa em redução do tempo de serviço para aposentadoria, só permitida através de lei complementar de iniciativa do Presidente da República (Rp. nº 983, relator Ministro Rafael Mayer, RTJ, 98/

761; Rp. nº 1.096, relator Ministro Djaci Falcão, *RTJ*, 111/47). A questão não foi apreciada, porém, em face da contagem recíproca de tempo de serviço, tendo o eminente relator, na Rp. nº 983, deixado assente que 'o diploma federal estabelece a reciprocidade, tendo em vista, primordialmente, a condição específica e o tempo de contribuição do segurado, enquanto tal, do sistema previdenciário, do qual a União participa como instituidora e mantenedora' (*RTJ*, 91/768). Também na Rp nº 1.096, anotou o Ministro Djaci Falcão que:

'A rigor, não se cogita propriamente de redução do tempo de serviço para aposentadoria. Contudo, conforme já ficou esclarecido, não se achava em vigor ao tempo da lei malsinada, a lei federal que veio a permitir a extensão aos servidores estaduais e municipais, a contagem recíproca de tempo de serviço para aposentadoria. Não havia paradigma na legislação federal adequada, lei complementar ou lei ordinária.

5. Assim, não parece haver dúvida de que a contagem de tempo de serviço para aposentadoria assumiu novos contornos com o advento da Lei da Contagem Recíproca do Tempo de Serviço (Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975), que imprimiu uma nova concepção ao instituto de aposentadoria, enquanto benefício previdenciário e assistencial, sem provocar, contudo, como já observara o Ministro Djaci Falcão, qualquer redução no tempo de aposentadoria. Em verdade, a providência legislativa em apreço teve por escopo tão-somente a valorização do tempo de serviço efetivamente prestado, sem qualquer consideração quanto à sua natureza ou especificidade.

6. Na mensagem que encaminhou o projeto que veio resultar no referido diploma legal, o chefe do Poder Executivo ressaltou o seu objetivo nos seguintes termos:

'A contagem recíproca do tempo de serviço público e privado, de que já houve, em governos passados, tentativas de institucionalização, é providência que se impõe

por motivos de ordem ao mesmo tempo doutrinária, administrativa e humana.

Doutrinariamente, é de considerar que os dois esquemas federais de proteção, o estatutário e o previdenciário, constituem modalidades paralelas da previdência social, regimes diferentes de um plano geral de seguridade social, e que por isso mesmo carece de sentido a sua não intercomunicabilidade.

Em termos da administração geral do país e do mercado de trabalho, a inovação permitirá um movimento de mão-dupla entre a área da iniciativa privada e a do serviço público, movimento tanto mais auspicioso quando as novas técnicas de administração pública diferem cada vez menos das que caracterizam a livre empresa.

O aspecto humano imediato da medida ressalta de serem hoje numerosos os casos de segurados da previdência social com tempo de serviço público que, agregado ao da atividade privada, lhes permitirá entrar em gozo da ansiada aposentadoria por tempo de serviço. E o mesmo se poderá dizer, *mutatis mutandis*, de outros tantos servidores públicos oriundos da área da iniciativa privada.

Qualquer que seja o aspecto por que se encare a questão, vale observar que a contagem recíproca do tempo de serviço estatutário e previdenciário acelera a renovação dos quadros de pessoal nas duas áreas, com reais vantagens inclusive no que se refere à ampliação do horizonte de trabalho para as novas gerações.'

7. Em face dessas considerações, é fácil de ver que a Lei de Contagem Recíproca não acarretou verdadeiramente qualquer redução do tempo de serviço. Nesse sentido, vale notar ainda que, apreciando a questão no Tribunal de Contas, observou o Ministro Octavio Gallotti, com acuidade:

'Sobre a constitucionalidade da computação do tempo de atividade privada para a aposentadoria no serviço público antes da Emenda nº 1, de 1969, já havia eu anotado, em parecer proferido na qualidade de pro-

curador junto a este tribunal: 'Não é isenta de dúvida a constitucionalidade de leis, como a citada, que equiparam a tempo de serviço público, período de trabalho cumprido em atividade privada' (Constituição de 1946, art. 192; Constituição de 1967, art. 101, § 1º). Todavia, o Supremo Tribunal Federal, embora recusando a possibilidade de ser tal tempo mandado contar para aquisição de estabilidade (*RMS*, 15.258, *RTJ*, 40/188), admitiu, em pelo menos duas oportunidades, a constitucionalidade da contagem para outros efeitos (*RE* nº 57.370, *RTJ*, 33/839; *Rp* nº 612, *RTJ*, 33/850).'

Sob atual regime, assim se exprimiu, em voto acolhido pelo plenário, o eminente Ministro Glauco Lessa, ao apreciar a lei ordinária que autorizou, para certas categorias de magistrado, a contagem do tempo de advocacia:

'Quando a Lei nº 6.044/74 faculta aos magistrados a contagem do tempo de advocacia para efeito de aposentadoria, é evidente que não está fazendo exceção às regras estabelecidas na Constituição, uma vez que não se trata, como entendeu o Ministério Público, de redução de tempo de serviço. A lei manda computar um tempo de serviço que foi realmente prestado.

Já no caso das aposentadorias especiais, há uma redução do tempo mínimo, configurando a hipótese do art. 103 da Constituição.

Outro não é o entendimento do Pretório Excelso, tanto assim que concedeu o benefício objeto do presente processo (*Revista do TCU*, v. II, p. 68).

Também no caso presente, não vejo redução do tempo de serviço reservada à lei complementar, mas valoração de trabalho exercido em outra área de atividade, pelo funcionário público federal abrigado na Lei nº 6.226/75, cujas disposições não considero incompatíveis com o disposto no art. 103 da Constituição' (*RDA*, 129/177).

8. Não obstante, a solução adotada no âmbito federal não se estendeu, de imediato,

aos servidores estaduais e dos municípios, tendo em vista inclusive eventuais dificuldades decorrentes da autonomia dos entes federados e municipais. A Lei nº 6.864, de 1º de dezembro de 1980, veio estender o benefício previsto na Lei nº 6.226/75 aos servidores dos estados e municípios que, em contrapartida, assegurem mediante legislação própria, a contagem do tempo de serviço prestado em atividade regida pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Sem desprezar os princípios preservadores da autonomia estadual e municipal para legislar sobre a previdência de seus servidores, o diploma legal em apreço concedeu a possibilidade de os estados e municípios adotarem o modelo previsto na lei federal, contemplando o tempo de atividade privada de seus servidores e permitindo que o tempo de serviço público seja computado, para efeito de aposentadoria, em atividade vinculada ao regime da previdência social.

9. No tocante à hipótese dos autos, vale observar que a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul estabeleceu a possibilidade de contagem do tempo de atividade privada, para efeito de aposentadoria, nos seguintes termos:

'Art. 185. Aos funcionários públicos civis da administração estadual e das autarquias estaduais são assegurados, naquilo que couber, em seus termos, os benefícios da Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975.'

Como se depreende, a fórmula adotada pelo constituinte estadual não afastou a necessidade de regulamentação infraconstitucional do instituto, inferindo-se de seus próprios termos a imprescindibilidade de auxílio supletivo de lei que disciplinasse a sua aplicação na esfera estadual (Cf., a propósito, José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, 1982, p. 107-26).

10. Todavia, a Lei Complementar estadual nº 2, de 1980, com a redação que lhe deu a Lei Complementar nº 3, de 10 de novembro de 1980, fixou a seguinte regra sobre a contagem recíproca, na esfera estadual:

‘Art. 76. Para efeito de aposentadoria ou disponibilidade será computado;

(...).

XI — nos termos do art. 185 da Constituição Federal, o tempo de serviço prestado pelo funcionário à empresa privada.

1º A *contagem do tempo* de serviço prestado pelo funcionário à atividade privada, para efeito de aposentadoria, na forma prevista no art. 185 da Constituição do estado, será adotada quando a lei federal permitir o reconhecimento, pela entidade de previdência social mantida pela União de contagem de tempo de serviço prestado aos estados.’

11. Embora a Lei Complementar nº 3, de 10 de novembro de 1980, seja anterior à Lei federal nº 6.864 de 1980, não se pode negar que, nesse particular, o legislador estadual ateu-se estritamente ao modelo então vigente da Lei nº 6.226, de 1975. E, mais que isso, a legislação em apreço subordinou a adoção da contagem do tempo de atividade privada, na esfera estadual, à autorização, através de lei federal, do reconhecimento, pela entidade de previdência social mantida pela União, do tempo de serviço prestado aos estados. Afigura-se evidente, assim, a plena compatibilidade da lei estadual com o sistema estabelecido na legislação federal.

12. Poder-se-ia afirmar que, tendo sido a Lei Complementar nº 3/80 promulgada antes do advento da Lei nº 6.864, de 1980, não haveria de se invocar em arrimo de sua validade a existência do diploma federal. Ora, como restou demonstrado, a lei estadual condicionou a aplicação do benefício à disciplina da matéria na lei federal, inexistindo qualquer ofensa às normas básicas fixadas na Constituição (art. 13, V, e 103 etc.).

13. Nessas condições, afirmada a constitucionalidade do preceito constante da lei complementar estadual, não há negar que, verificada a situação nela prevista, configurado está o direito do servidor estadual à

contagem do tempo de atividade privada, nos seus exatos termos. Nesse sentido pronunciou-se o excelso Pretório no RE nº 85.517, relator Ministro Cunha Peixoto, DJ 1.7.77, afirmando que, ‘estabelecido na lei que determinado serviço considera-se como tempo de serviço público para efeitos nele previstos, do fato inteiramente realizado nasce o direito que se incorpora imediatamente ao patrimônio do servidor’.

14. Sustenta o recorrente que, tendo a lei federal estendido a possibilidade de contagem recíproca aos servidores estaduais e municipais (Lei nº 6.226, art. 3º, com a redação que lhe deu a Lei nº 6.864, de 1980), não poderia o legislador estadual limitar a sua aplicação sem incorrer em flagrante ofensa a seu texto. Em verdade, o estado dispõe de competência para legislar supletivamente sobre previdência social (Constituição Federal, art. 8º, parágrafo único), desde que respeitada a legislação federal. E, no tocante à contagem recíproca, o estado poderia não adotar o sistema contemplado no art. 3º da Lei nº 6.226, de 1975, com a redação que lhe deu a Lei nº 6.864, de 1980. Mas, ao fazê-lo, não poderia restringir a sua aplicação no âmbito do serviço público estadual sem ferir o *equilíbrio* inerente ao modelo, isto é, a própria *reciprocidade*.

15. Vale notar que tal entendimento já estava assente na Exposição de Motivos nº 017, de 25 de junho de 1980, que encaminhou o anteprojeto de lei, *in verbis*:

‘Após profundos estudos realizados neste ministério, creio ter sido contornado este obstáculo com o estabelecimento de que os estados e municípios poderão dispor, mediante legislação própria, sobre a contagem de tempo de serviço prestado em atividade abrangida pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, e alterações posteriores, para efeito de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória pelos cofres estaduais e municipais, ficando, assim, estendida a eles a contagem recíproca de que trata a referida Lei nº 6.226/75.

Em relação ao custeio, parte o presente anteprojeto da premissa de que o fluxo de segurados entre a previdência social urbana e os regimes estaduais ou municipais *será equivalente*. Desta forma, o aumento de despesas relativo ao ingresso de novos segurados na previdência social urbana será idêntico à diminuição do ônus em função da saída desses segurados para os regimes estaduais e municipais, não sobrecarregando, assim, o custeio.'

16. Em face do exposto, opina o Ministério Público Federal pelo provimento do recurso extraordinário.

Brasília, 30 de setembro de 1985. — *Gilmar Ferreira Mendes* — Procurador da República" (fls. 148-58).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): O art. 185 da Constituição estadual, em que se funda a pretensão do recorrente, foi declarado inconstitucional, porque legislou concedendo indiretamente a redução do tempo de aposentadoria fixado pela Constituição Federal e pela própria Constituição estadual, redução essa que somente pode ser feita através de lei complementar de iniciativa do Presidente da República e a âmbito estadual por lei ordinária de iniciativa do governador.

Tal conclusão encontra apoio no julgado nas Representações nºs 983-SP e 990-MT, RTJ, 91/761 e 99/24, relatadas pelos eminentes Ministros Rafael Mayer e Djaci Falcão.

Por outro lado, o art. 185 da Constituição estadual aumentava despesas sem iniciativa do Poder Executivo.

Sustenta o recorrente, com apoio no parecer da douta Procuradoria-Geral da República, que não se trata de reduzir o prazo de aposentadoria, mas de contagem recíproca de tempo de serviço, autorizada por

lei federal, o que não é a mesma coisa, como decidiu o Tribunal de Contas.

Entretanto, a Lei federal nº 6.226/75, por força da Lei nº 6.284, de 1º de dezembro de 1980, estendeu o benefício da contagem recíproca aos servidores dos estados e dos municípios, mas condicionou a extensão à legislação própria estadual, pois nem mesmo a União pode impor aos estados ônus financeiros, por força da autonomia estadual reconhecida pela Constituição Federal.

Assim, lícito era, a meu ver, restringir o legislador estadual o alcance da contagem recíproca de tempo de serviço, em matéria de sua competência financeira, o que fez pelo art. 3º, § 1º, da Lei nº 355/82 e pelo art. 3º, § 1º, do Decreto nº 1.837/82 como bem salienta o acórdão recorrido:

"4.1 Nesse ponto, argumenta o impetrante que a lei estadual contrariou a Lei federal nº 6.226/75 a que estava vinculada, e que a lei estadual não pode prever restrição não contida na lei federal específica.

Cumpra acentuar que são despiciendos os argumentos doutrinários quanto à auto-execução do art. 185 da Constituição estadual.

O que importa examinar é a legalidade do § 3º, do art. 1º da Lei nº 355, com a seguinte redação:

'O tempo de serviço prestado à empresa privada só poderá ser computado, na forma deste artigo, para efeito de aposentadoria ou reforma, em número de anos, meses e dias que sejam, no máximo, iguais ao tempo de serviço público do servidor, civil ou militar.'

No nosso sistema federativo a competência estadual é a regra, os estados-membros têm todos os poderes que normalmente exerce um governo único no estado unitário, com exceção daqueles poderes que, expressa ou implicitamente, foram reservados ao governo da União, excluídos também os que foram reservados à competência municipal e os que foram expressamente vedados na constituição (Sahid Maluf, *Direito Constitucional*, p. 134).

A Lei nº 6.226, no seu art. 1º, exigiu para a contagem do tempo de serviço prestado em atividades vinculadas ao regime da Previdência Social que os funcionários públicos civis de órgãos da administração federal direta e das autarquias tivessem completado cinco anos de efetivo exercício.

A Lei estadual nº 355, § 3º, do art. 1º, estabeleceu que o tempo de serviço prestado à empresa privada só poderá ser computado, na forma deste artigo, para efeito de aposentadoria ou reforma, em número de anos, meses e dias que sejam, no máximo, iguais ao tempo de serviço público do servidor, civil ou militar.

Quando o legislador federal proclamou que os servidores civis dos estados só estariam assegurados mediante legislação própria, fê-lo em respeito ao princípio da autonomia legislativa do estado-membro, que não pode conceder benefício acima de sua capacidade financeira, daí a inquestionável conclusão de que não pode existir subordinação da lei estadual à federal em matéria que cuida de aumento da despesa pública.

É preciso considerar a diversidade das situações para estabelecer a reciprocidade, pois a União participa diretamente do sistema previdenciário, é a instituidora e mantenedora, podendo fixar o tempo de contribuição do segurado, enquanto que o estado-membro, por não ser instituidor e mantenedor do sistema, não tem capacidade de absorção do ônus da aposentadoria, pelo tempo de serviço prestado em atividade de natureza privada, sem o condicionamento fixado na Lei estadual nº 355 e seu respectivo regulamento.

Fundado nesse argumento, não pode o estado-membro conferir maior expressão temporal ao serviço privado que ao serviço público, na composição da aposentadoria pública (RTJ, 91/168).

Sem resquício de dúvida, a pretensão de subordinação da lei estadual à lei federal fere a autonomia legislativa do estado-membro, impedindo-o de determinar-se de conformidade com o seu peculiar interesse.

É inaceitável o argumento de que a lei estadual é restritiva. Pelo contrário, aplicada ela a reciprocidade no seu exato sentido de equivalência temporal, senão faria originar sobrecarga unilateral e com resultados imediatos e imprevisíveis aos cofres públicos, faria pagar uma aposentadoria em que a efetiva prestação do serviço público foi mínima em comparação ao prestado à atividade privada.

Nessa linha de raciocínio não existe ilegalidade na lei estadual e seu decreto.

Pelos motivos expostos, denego o *mandamus*.

É como voto" (fls. 77-81).

O acerto do julgado resulta dos próprios fatos.

O recorrente tinha, somente, nove anos, sete meses e 18 dias de serviço público e igual prazo lhe foi contado de serviço privado, por força da lei local.

O que pretende é computar 22 anos, um mês e 17 dias, que, acrescidos aos nove anos, sete meses e 18 dias de serviço público, lhe assegurariam tranqüilamente a aposentadoria, constitucionalmente facultada somente aos 30 anos de serviço.

Não se poderá, pois, distinguir para infringir o art. 103 da Constituição Federal.

Acresce a isso que esta Corte tem entendido que não pode o legislador estadual, por emenda à Constituição do estado, legislar validamente sobre matéria em que a Constituição Federal exige a iniciativa do Poder Executivo.

Por esses motivos, *data venia* do parecer da douta Procuradoria-Geral, acolho os bem lançados fundamentos do acórdão relatado pelo ilustre Desembargador Gerval Benardino de Souza.

Nesses termos, não conheço do recurso
É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

RE nº 104.425-0-MS — Rel.: Ministro Cordeiro Guerra. Recte.: José Carlos Correia de Castro Alvim (adv.: Paulo Tadeu

Haendchen e outros). Recdo.: Tribunal de
Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul.

Decisão: não conhecido. Unânime. Se-
gunda Turma, 22.10.85.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão.

Presentes à sessão os Srs. Ministros Cordeiro
Guerra, Aldir Passarinho, Francisco Rezek
e Carlos Madeira.

Subprocurador-Geral da República, o Dr.
Mauro Leite Soares.