## *FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA — AUTONOMIA ESTADUAL*

*— Representação em que se argúi a inconstitucionalidade da Emenda nº 20, à Constituição do estado do Amazonas, promulgada a 6 de dezembro de 1984 e publicada a 11 de dezembro de 1984, que alterou o art. 64 do referido diploma, estendendo a aposentadoria especial dos professores a outras atividades do âmbito de ensino — "administrativas, técnico-pedagógicas e outras específicas".*

*— Ocorre, na espécie, inconstitucionalidade de natureza formal (art. 57, inc. V e 103 da Constituição da República), bem assim de caráter material (art. 165, inc. XX, da Lei Maior).*

*— O poder de auto-organização do estado-membro não é ilimitado, impondo-se a observância, dentre outros, dos princípios a que se referem os incs. III e V, do art. 13, da Lei Fundamental.*

*— Procedência da representação.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.265
*Representante:* Procurador-Geral da República
*Representado:* Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
*Relator:* Sr. Ministro DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros componentes do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, julgar procedente a Representação e declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 20, à Constituição do estado do Amazonas, promulgada a 6 de dezembro de 1984 e publicada a 11 de dezembro de 1984.

Brasília, 3 de dezembro de 1986. — *Moreira Alves,* Presidente. *Djaci Falcão,* Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Djaci Falcão:* O Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, atendendo solicitação do Exmo. Sr. Governador do estado do Amazonas, submete a apreciação da Corte a argüição de inconstitucionalidade da Emenda nº 20, à Constituição do estado, promulgada a 6 de dezembro de 1984 e publicada a 11 de dezembro de 1984, e que traz o seguinte teor:

"Art. 1º. O item III e parágrafo único do art. 64, da Constituição do estado, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 64. (...)

I — (...)

II — (...)

III — voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço para os homens e trinta anos para as mulheres.

§ 1º. No caso do item III, o prazo para os membros do magistério é de trinta anos para os homens e vinte e cinco anos para as mulheres de efetivo exercício em funções do magistério, com vencimento integral.

§ 2º. Para os efeitos do parágrafo anterior, entende-se por funções de magistério, as atividades docentes, a qualquer título; administrativas; técnico-pedagógicas e outras específicas dos demais especialistas de

educação, exercidas em estabelecimentos de 1º e 2º graus ou a nível de macrossistema.

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua promulgação."

Prestadas as informações de fls. 84-9, pelo Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa do estado do Amazonas, manifestou-se a Procuradoria-Geral da República nos seguintes termos:

"Acolhendo pedido do ilustre chefe de Governo do estado do Amazonas, o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República ofereceu representação ao Supremo Tribunal Federal argüindo a inconstitucionalidade da Emenda nº 20, de 6 de dezembro de 1984, à Constituição daquela unidade política, promulgada pela Assembléia Legislativa e que estende a aposentadoria especial de professor a todas as atividades docentes, a qualquer título, inclusive administrativas, técnico-pedagógicas e outras específicas dos demais especialistas de educação.

Referida emenda alterou a redação do inciso III e parágrafo único do art. 64 da Carta estadual. Seu texto primitivo era o seguinte:

'Art. 64. O funcionário será aposentado:

I — por invalidez;

II — compulsoriamente aos setenta anos de idade; ou

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

Parágrafo único. No caso do item III, o prazo é de trinta anos para as mulheres.'

Em 5 de outubro de 1981 o Poder Legislativo promulgou a Emenda Constitucional nº 10, alterando o transcrito dispositivo, que passou a ter a seguinte redação no seu parágrafo único, em sintonia com o paradigma constitucional federal:

**'Art. 64. (...)**

Parágrafo único. No caso do item III, o prazo é de trinta anos para as mulheres; para professor após trinta anos e, para professora, após vinte e cinco anos de efetivo exercício em funções de magistério, com vencimento integral.'

Agora vem o Poder Legislativo do estado de operar nova alteração no texto constitucional em exame, com o evidenciado propósito de estender a aposentadoria especial dos professores a outras atividades da área de ensino que não as de magistério, nominando as atividades administrativas e técnico-pedagógicas, em afronta ao texto constitucional federal que, no art. 165, inciso XX, refere-se, na previsão da aposentadoria especial, específica e exclusivamente a professor e professora.

É este o texto malsinado:

'Emenda Constitucional nº 20, de 6 de dezembro de 1984.

Dispõe sobre a aposentadoria especial para os membros do magistério.

(...)

Art. 1º. O item III e parágrafo único, do art. 64, da Constituição do estado, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 64. (...)

I — (...)

II — (...)

III — voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço para os homens e trinta anos para as mulheres.

§ 1º. No caso do item III, o prazo para os membros do magistério é de trinta anos para os homens e vinte e cinco anos para as mulheres de efetivo exercício em funções de magistério, com vencimento integral.

§ 2º. Para os efeitos do parágrafo anterior, entende-se por funções de magistério, as atividades docentes, a qualquer título; administrativas; técnico-pedagógicas e outras específicas dos demais especialistas de educação, exercidas em estabelecimentos de 1º e 2º graus ou a nível de macrossistema'.

Art. 20. (...)

Requisitadas as informações, vieram estas às p. 83-9 dos autos, dizendo o ilustre chefe do Poder Legislativo amazonense que:

'A Emenda Constitucional nº 20, de 6 de dezembro de 1984, do estado do Amazonas, resultou da Proposta nº 2/84 (doc. 1), formalizada por dez dos Srs. Deputados, cumprindo, assim, o disposto no inciso I do art. 24 da Carta estadual, que prevê a sua alteração por proposta da terça parte dos

membros da Assembléia Legislativa, a qual é integrada por 24 Deputados.

Como se observa da correspondente justificativa (doc. 2), a edição da Emenda nº 20/84 decorreu da necessidade de se conferir maior clareza à norma constitucional referente à aposentadoria especial para professores e membros do magistério, inserta na Carta estadual pela Emenda nº 10, de 5 de outubro de 1981, com base na Emenda à Constituição Federal nº 18, de 30 de junho de 1981, (...)

Por isso, refere a justificativa à Emenda Constitucional nº 20/84, objeto da representação:

'O problema surgiu, contudo, com a expressão funções de magistério prevista na Emenda Constitucional nº 18, que passou a ser entendida como atividades docentes, quando, na realidade, as funções de magistério não se resumem, apenas, em atividades docentes, a qualquer título, mas, também, administrativas, técnico-pedagógicas e outras específicas dos especialistas de educação que, somadas àquelas do professor, oportunizam a educação do aluno. Não há, por conseguinte, qualquer particularidade com relação à função de magistério, pelo contrário, e consenso que se tem da mesma é amplo, abrangente, e as funções dos especialistas de educação não se dissociam daquelas inerentes aos professores, antes com elas se conjugam no âmbito da escola, completando-se, durante o processo educativo, seja mediante a avaliação do sistema de ensino e do próprio aluno, seja, ainda, realizando, quanto a este, o diagnóstico dos possíveis problemas, capazes de perturbar a aprendizagem do educando. Tanto não há distinção que a própria Lei nº 5.692 que fixa as Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus, dispõe em seu artigo 35:

'Não haverá qualquer distinção para efeitos didáticos e técnicos, entre os professores e especialistas subordinados ao regime das leis do trabalho e os admitidos no regime do serviço público.'

O fato de o cargo ter outra denominação, no caso especialista de educação e não professor *strictu sensu*, não significa que o primeiro esteja fora do magistério, pelo contrário, ambos integram o magistério, portanto, participantes igualmente do processo educativo, atuando diretamente nas salas e estabelecimentos de ensino ou indiretamente em unidade de apoio. Tanto um como outro são cargos de magistério com funções específicas que se inteiram como metade de um todo.

Para reforçar essa afirmativa, basta que se mencione aqui o art. 10, da Lei nº 1.374/80 — Estatuto do Magistério do estado do Amazonas: 'cargo de magistério é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas em decorrência desta lei ao professor ou especialista de educação'. Ora, se função, segundo o Mestre Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro.* São Paulo. ed. Revista dos Tribunais, 1979) —, é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a administração confere a cada categoria profissional (...) logo, a função de magistério é o conjunto de atividades docentes, a qualquer título, administrativas e técnico-pedagógicas exercidas em estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus ou a nível de macrossistema, quando o professor ou o especialista de educação atua indiretamente em unidade de apoio, como, por exemplo: coordenadoria de assuntos educacionais; coordenadoria do ensino especial (para excepcionais); coordenadoria do ensino supletivo, etc., 'funções que, por sua natureza, devem ser exercidas por professores ou especialistas. Foi dentro desta ótica que o Secretário de Benefícios da Previdência Social baixou a Ordem de Serviço nº INPS/SB-052.12, de 15 de junho de 1982, respaldado na Emenda Constitucional nº 18, assegurando a aposentadoria especial dos membros do magistério, sem distinção de atividades — com atuação direta ou indiretamente na escola. Nesta estão incluídos, portanto, professores e especialistas de educação.

Com essa medida do Secretário de Benefícios do INPS, vamos encontrar duas situações distintas: de um lado, o orientador educacional (especialista em educação), pertencente ao quadro de pessoal do magistério

público do estado, se aposentando aos 30 anos (mulheres) ou 35 anos (homens), porque a administração ainda não corrigiu esta distorção: de outro lado, o mesmo orientador, atuando em estabelecimento particular de ensino, regido, portanto, pela CLT, se aposentando aos 25 anos (mulheres) ou 30 anos (homens), porque há uma legislação que lhe assegura esse direito.

Ora, situações como esta já não existem mais na maioria das unidades federadas, porque as administrações procuram, de imediato, corrigir essa distorção. Urge, portanto, uma providência rápida, no sentido de assegurar, também, ao especialista de educação, a aposentadoria especial, com base na legislação acima referenciada, uma vez que, professor docente e professor especialista — ambos executando a mesma tarefa em níveis diferentes, com a mesma finalidade, não podem ser dissolvidos ou separados para os efeitos da aposentadoria extraordinária.'

Finalmente, argumenta-se — nas informações — que a Emenda Constitucional nº 20/84, do estado do Amazonas, mais não fez que explicitar o alcance da norma federal, consoante seria o entendimento da própria administração federal, demonstrado na solicitação de representação do Sr. Governador quando se refere ao Decreto federal nº 85.712, de 16 de fevereiro de 1981, que definira — antes da promulgação da emenda que alterou o texto do inciso XX do art. 165 da Lei Maior — funções de magistério como as que abrangem 'atividades de preparação e ministração de aulas em disciplinas, áreas de estudo ou atividades, avaliação e acompanhamento de atividades discentes, no ensino de 1º e 2º graus, na educação especial e pré-escolar, bem como atividades de administração escolar.

É o relatório.

## PARECER

Há, quanto ao ato legislativo malsinado, duas ordens de vícios: formal e material.

Formal porque o processo legislativo da Emenda Constitucional nº 20/84, do estado do Amazonas, resultando da Proposta nº 2/84, apresentada por 10 deputados (cf. Informações, início), transgrediu o disposto nos arts. 57 e inciso V, e 103, de aplicação obrigatória nos estados-membros *ex vi* do disposto nos arts. 13, incisos III e V, e 200, todos da Constituição Federal.

O inciso V do art. 57 da Carta não deixa dúvida de que o tema aposentadoria de funcionários civis insere-se no elenco de matérias cujo processo legislativo deve ser deflagrado pelo chefe do Governo, *verbis:*

'Art. 57. É da 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; (...).'

Não se cuidou desse vício formal, seja na peça de argüição da inconstitucionalidade, seja nas informações. Poder-se-ia sustentar que, em se tratando de elaboração de emenda constitucional, estaria contornada a exclusividade de competência. Mas esse fundamento não prospera porque seria uma forma de se tentar — e muito se tem tentado — burlar a restrição constitucional ao argumento de que o poder constituinte, seja originário ou derivado, é ilimitado. Na verdade, tanto o poder legislativo (no sentido de produtor de leis) como o poder constituinte derivado submetem-se, em igualdade de condições, à restrição de competência estabelecida no art. 57.

Com efeito, é assente no Supremo Tribunal Federal que o Poder Legislativo não pode subtrair matéria de disciplina de lei ordinária, inserindo-a em emenda constitucional, porque tal procedimento resulta em retirar o poder de iniciativa atribuído com exclusividade, na espécie, ao chefe do Poder Executivo. Os arestos cujas ementas são transcritas em seguida ilustram a douta jurisprudência nesse sentido:

'1. Rp nº 1.084-8-SP — Relator: Exmo. Sr. Ministro Néri da Silveira. Repda.: Assembléia Legislativa do estado de São Paulo.

EMENTA: Representação. Inconstitucionalidade da Emenda nº 21/80, à Constituição do estado de São Paulo, que introduziu, em seu art. 111, o inciso III, ao estabelecer que os funcionários e servidores vereadores, afastados ou não de seu cargo, emprego ou função, quando sujeitos a avaliação de desempenho, te-la-ão, desde a posse, em conceito máximo. A avaliação de desempenho é categoria conhecida no vigente Plano de Classificação de Cargos da União, de que cogita a Lei nº 5.645/70. Porque matéria concernente ao regime jurídico do servidor público tem sua disciplina jurídica, no plano legislativo, pendente da exclusiva iniciativa do Poder Executivo, nos termos do art. 57, V, da Constituição Federal. Ofensa aos arts. 6º, 10, VII, letra *c*, 13, I e III, e 57, V, da Constituição Federal. Cuidando-se de vício de iniciativa, não se contorna o óbice constitucional à edição da lei, cuja origem deva ser, exclusivamente, do Poder Executivo, com a instrumentalização da norma, por via de emenda constitucional, de proveniência da Assembléia Legislativa. Violação, também, ao art. 104, § 4º da Constituição. Representação procedente' (*DJ* de 3.8.84, p. 12.005).

'2. RP nº 1.175-5-GO — Relator: Exmo. Sr. Ministro Aldir Passarinho. Repda.: Assembléia Legislativa do estado de Goiás.

EMENTA: Inconstitucionalidade: § 2º (segunda parte) e §§ 3º e 4º do art. 62 da Constituição do estado de Goiás. Fere o disposto no art. 57, V, da Constituição Federal, emenda da Constituição do estado, que nela insira matéria própria de lei ordinária e que seja de exclusiva iniciativa do governador do estado, sem que tal regra do processo legislativo seja atendida. Entender-se diferentemente, seria admitir fosse contornado tal óbice, mediante a inserção, através de emenda constitucional, no texto da Lei Maior do estado, de matéria própria da legislação ordinária, mas para a qual fosse prevista aquela iniciativa exclusiva. Inconstitucionalidade da segunda parte do § 2º do art. 62 da Constituição do estado de Goiás que dispõe sobre provimento do cargo de Delegado de Polícia.

Os §§ 3º e 4º do art. 62 da Constituição goiana ferem o disposto na norma geral do art. 13, inc. V, da Lei Básica federal e especificamente maltrata a norma do § 4º do seu art. 104, ao dispor que seja atribuído ao cargo do funcionário que exerça mandato eletivo, quando de seu retorno, o maior nível de vencimento ou salário atribuído dentro da administração pública estadual ou municipal a que estiver vinculado (§ 3º), bem como, em decorrência, estender-se tal vantagem ao servidor que somar um mandato eletivo municipal com outro estadual ou federal, consecutivamente (§ 4º)' (*DJ* de 26.4.85, p. 5.888).

Parece-nos, portanto, que a Assembléia Legislativa do estado do Amazonas não poderia assumir a iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo de elaboração de lei complementar estabelecendo mais uma exceção à regra quanto ao tempo e natureza de serviço para aposentadoria especial, como o fez através da Emenda Constitucional nº 20/84. O fato de operar a alteração através de emenda à Constituição não descaracteriza o vício, conforme a mencionada orientação do Supremo Tribunal Federal. Fosse admissível esse ladeamento à imposição constitucional, e os dispositivos pertinentes ao regime jurídico de servidores públicos, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria seriam sempre alteráveis apenas pelo Poder Legislativo, alijado o chefe do Poder Executivo do processo de elaboração da legislação pertinente, e mesmo do seu controle, prerrogativa constitucional inalienável.

Materialmente, o ato malsinado está, em nosso entendimento, também viciado de inconstitucionalidade. O paradigma constitucional federal em que se inspirou o legislador estadual restringe a nova aposentadoria especial instituída pela Emenda Constitucional nº 18/1981 aos professores que

contarem 30 (trinta) anos (o professor) e 25 (vinte e cinco) anos (a professora) de efetivo exercício em funções de magistério. Significa dizer que não são computáveis, para a realização do período reduzido, o tempo de serviço público em funções outras, burocráticas, seja anteriormente ao ingresso na carreira de professor, seja durante o exercício dessa função, mas dela desviado.

Examinando a discussão, no plano federal, do projeto de emenda constitucional, que oferecemos como instrução dos autos, verificamos que em momento algum o Congresso Nacional cuidou de dar sentido elástico à função beneficiária da aposentadoria especial: demonstrou sempre que o destinatário da redução do tempo de serviço para o afastamento remunerado era o professor e enquanto no efetivo exercício do magistério (do latim *magisterium;* s.m.; 1. cargo de professor; 2. exercício desse cargo; ensino; professorado; 3. a classe dos professores; 4. (...); 5. na Igreja católica, exercício da autoridade de ensinar, ligada ao episcopado ou ao supremo pontificado — *Aurélio*). A concessão foi restritiva e não ampliativa como sustentou a digna autoridade representada.

Evidenciado restou, na discussão do projeto, a preocupação com o agravamento do erário que só se justificou porque reconhecida 'a atividade especial, exaustiva, estafante e penosa' (Deputado Álvaro Dias, encaminhando a votação das Propostas de Emenda à Constituição n.os 8, 9, 10 e 14, de 1981, de autoria dos eminentes Deputados Álvaro Dias, Álvaro Vale, Júnia Marise e Iranildo Pereira, respectivamente, que tramitaram conjuntamente, nos termos regimentais dada a analogia das mesmas — cf. *DCN* de 26.6.81, p. 1.364, 1.ª coluna).

Mas, essa preocupação com o erário é que levou os Srs. Congressistas a aprovar a proposta de emenda à constituição do Deputado Álvaro Vale, que fixara tempo de serviço diferenciado para o homem professor (30 anos) e para a mulher professora (25 anos). Alguns parlamentares, embora propugnando pelo respeito ao princípio de isonomia para que se estabelecesse um só tempo de serviço, cederam ao argumento da escassez de recursos públicos. Nessa linha de conduta, os Exmos. Srs. Congressistas Airon Rios, Vasco Neto e Lygia Lessa Bastos enviaram à Mesa declarações de voto, para serem publicadas na forma regimental, publicação que se consumou no *DCN* de 28.6.81, p. 1.371, estando referidas manifestações vazadas nos seguintes termos:

Airon Rios: 'As Lideranças dos partidos políticos do Governo e da Oposição, sem qualquer discordância, chegaram ao comum entendimento em sufragar a emenda gradualista. Ou seja, agora os mestres seriam tratados desigualmente, pois os homens aposentar-se-iam aos trinta anos e as mulheres do magistério com vinte e cinco anos.

Darei o meu voto dentro do consenso episódico, mas em convicção de que, em breve futuro, todos os mestres serão tratados isonomicamente no texto da Constituição.'

Vasco Neto: 'Pela aprovação da emenda Álvaro Valle.

Considero, no entanto, a medida ainda que favorável à minha classe, não dá aos mestres o que realmente merecem. Volto a insistir no alcance maior do ensino que está consubstanciado na emenda que apresentei ao III PND — Apoio à valorização integral do professor — sob a justificativa de que — à desvalorização do professor corresponde o aviltamento do ensino, e, ao aviltamento do ensino, a derrocada da sociedade. Cabe a todos os brasileiros evitar que tal aconteça.'

Lygia Lessa Bastos: 'Embora prefira, por melhor técnica legislativa, as redações das Propostas de Emenda à Constituição n.os 10 e 14 — a primeira ainda necessitada de regulamentação —, votei favoravelmente à Proposta de Emenda nº 9, para obter algo que se pretende desde 1969, quando foram revogadas as leis especiais que beneficiavam o magistério.

Minhas restrições à Proposta de Emenda nº 9 são pela discriminação existente, pois entendo que a redução da aposentadoria se deve ao fato da natureza do serviço ser

especial para ambos os sexos e o desgaste psíquico atingir igualmente a homens e mulheres.

Sou, portanto, inteiramente favorável à aposentadoria voluntária, aos 25 anos de efetivo exercício, aos membros do magistério de ambos os sexos.'

Notamos, aí, o empenho dos parlamentares — pelo menos os que registraram sua manifestação nos anais do Congresso — em conceder aposentadoria com igual tempo de serviço de efetivo exercício no cargo ou função de professor, indistintamente a homens e mulheres. Não conseguiram, porém, em razão do cuidado no comprometimento dos cofres públicos com essa emenda constitucional. Como então, entender — e assim o fez o Poder Legislativo amazonense — que 'as funções de magistério não se resumem, apenas, a atividades docentes, a qualquer título, mas também, administrativas, técnico-pedagógicas e outras, específicas dos especialistas de educação que, somadas àquelas do professor, oportunizam a educação do aluno' (*sic*) (!).

Enquanto no plano federal a expressão 'funções de magistério' tem o sentido de restringir, limitar a contagem do tempo de serviço do professor para a obtenção da aposentadoria especial, no estado do Amazonas deu-se, à mesma expressão, sentido ampliativo, buscando alargar a faixa de beneficiários.

A augusta Assembléia Legislativa, através de seu ilustre Presidente, argumenta que a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (que fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus) não distingue entre professores e especialistas de ensino, invocando o art. 35 dessa lei que dispõe:

'Não haverá qualquer distinção, para efeitos didáticos e técnicos, entre os professores e especialistas subordinados ao regime das leis do trabalho e os admitidos no regime do serviço público.'

Mas, a igualdade aí estabelecida é de outra ordem: para efeitos didáticos e técnicos são iguais os professores subordinados ao regime das leis do trabalho e os professores admitidos no regime do serviço público. O mesmo princípio isonômico aplica-se aos especialistas, sabendo-se, entretanto, que a própria lei distingue os professores dos especialistas. A igualdade — apenas para efeitos didáticos e técnicos — é para neutralizar a distinção de regime jurídico de uns e outros, professores enquanto tal, o mesmo ocorrendo com os especialistas.

A Lei de Diretrizes e Bases dispõe de um capítulo — V — com o subtítulo Dos professores e especialistas, onde estabelece os requisitos para o exercício de uma ou de outra carreira. E a distinção resta caracterizada no art. 33, após fixadas as condições para o exercício do magistério nos arts. 30 e 32. O art. 33 especifica atividades compreendidas na categoria dos especialistas, *verbis* (p. 17):

'Art. 33. A formação de administradores, planejadores, orientadores, inspetores, supervisores e demais especialistas de educação será feita em curso superior de graduação, com duração plena ou curta, ou de pós-graduação.'

De todo o exposto, resta-nos a convicção de que, preexistindo a Lei de Diretrizes e Bases à Emenda nº 18, de 30 de junho de 1981, o Congresso Nacional, se quisesse estender a especial aposentadoria a outras categorias funcionais que não o professor, tê-lo-ia feito utilizando-se da terminologia da lei federal. Não quis, entretanto, estender, porque buscava contemplar a atividade especial, exaustiva, estafante e penosa do professor enquanto no exercício das funções de magistério. E só.

O parecer é por que seja julgada procedente a representação.

Brasília, 10 de novembro de 1986.

(a) *João Paulo Alexandre de Barros*, Procurador da República.

Aprovo: (a) *José Paulo Sepúlveda Pertence*, Procurador-Geral da República" (fls. 96-111).

Distribua-se cópia deste relatório aos Srs. Ministros.

Brasília, 20 de novembro de 1986.

VOTO

*O Sr. Ministro Djaci Falcão* (Relator): A Constituição do estado do Amazonas, tratando da aposentadoria do funcionário público e, de modo particular, do professor (art. 6, itens I, II e III, e seu parágrafo único) dispunha em harmonia com o texto da Constituição Federal (arts. 101 e 165, item XX).

Todavia, por força da Emenda Constitucional nº 20, de 6 de dezembro de 1984, passou a dispor sobre a aposentadoria especial para os membros do magistério nos seguintes termos:

"Art. 1º. O item III e parágrafo único, do art. 64, da Constituição do estado, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 64. (...)

I — (...)

II — (...)

III — voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço para os homens e trinta anos para as mulheres.

§ 1º. No caso do item III, o prazo para os membros do magistério é de trinta anos para os homens e vinte e cinco anos para as mulheres de efetivo exercício em funções do magistério, com vencimento integral.

§ 2º. Para os efeitos do parágrafo anterior, entende-se por funções de magistério, as atividades docentes, a qualquer título; administrativas; técnico-pedagógicas e outras específicas dos demais especialistas de educação, exercidas em estabelecimento de 1º e 2º graus ou a nível da macrossistema.

Art. 2º. Esta emenda constitucional entrará em vigor na data de sua promulgação."

Como está à vista a emenda da Carta política amazonense estendeu a aposentadoria especial dos professores a outras atividades do âmbito do ensino — "administrativas, técnico-pedagógicas e outras específicas".

Concordo, por inteiro, com o parecer da douta Procuradoria-Geral da República. Com efeito, em primeiro lugar ocorre uma inconstitucionalidade de natureza formal. O art. 57 e seu inc. V, bem assim o art. 103, da Constituição da República, dispõem:

"Art. 57. É da 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; (...).

"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."

A Constituição da República procura preservar a sobrevivência do Estado federal. Por isso, o poder de auto-organização do estado-membro não é ilimitado, impondo-se a observância, dentre outros, dos princípios a que se referem os incs. III e V, do seu art. 13.

Ora, a matéria em causa — aposentadoria de funcionário, envolve iniciativa legiferante exclusiva do Chefe do Poder Executivo (art. 57, inc. V, da Carta Política).

Nessa diretriz é o entendimento desta Corte, como se vê das Representações n.ºs 1.084 e 1.175, relatadas pelos eminentes Ministros Néri da Silveira e Aldir Passarinho, citadas no parecer, que, nesse ponto, assim conclui:

"Parece-nos, portanto, que a Assembléia Legislativa do estado do Amazonas não poderia assumir a iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo de elaboração de lei complementar estabelecendo mais uma exceção à regra quanto ao tempo e natureza de serviço para aposentadoria especial, como o fez através da Emenda Constitucional nº 20/84. O fato de operar a alteração através de emenda à Constituição não descaracteriza o ví-

cio, conforme a mencionada orientação do Supremo Tribunal Federal. Fosse admissível esse ladeamento à imposição constitucional, e os dispositivos pertinentes ao regime jurídico de servidores públicos, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria seriam sempre alteráveis apenas pelo Poder Legislativo, alijado o chefe do Poder Executivo do processo de elaboração da legislação pertinente, e mesmo do seu controle, prerrogativa constitucional inalienável" (fl. 10).

Por outro lado, há manifesta inconstitucionalidade material. É que, enquanto a Lei Maior estatui, em relação ao magistério, aposentadoria voluntária especial, no prazo de 30 anos e 25 anos de efetivo exercício, para professor e professora, respectivamente (art. 165, item XX, acrescentando com a Emenda Constitucional nº 18/81), sem computar o desempenho de outras funções, a Emenda nº 20, à Constituição do estado do Amazonas, desvinculando-se do paradigma federal, que estabeleceu uma exceção, alargou a faixa de beneficiários, de modo a compreender funções "administrativas; técnico-pedagógicas e outras específicas dos demais especialistas de educação".

Oportunas são as considerações do eminente Procurador João Paulo Alexandre de Barros, ao dizer:

"A augusta Assembléia Legislativa, através de seu ilustre Presidente, argumenta que a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (que fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus) não distingue entre professores e especialistas de ensino, invocando o art. 35 dessa lei que dispõe:

'Não haverá qualquer distinção, para efeitos didáticos e técnicos, entre os professores e especialistas subordinados ao regime das leis do trabalho e os admitidos no regime do serviço público.'

Mas, a igualdade aí estabelecida é de outra ordem: para efeitos didáticos e técnicos são iguais os professores subordinados ao regime das leis do trabalho e os professores admitidos no regime do serviço público. O mesmo princípio isonômico aplica-se aos especialistas, sabendo-se, entretanto, que a própria lei distingue os professores dos especialistas. A igualdade — apenas para efeitos didáticos e técnicos — é para neutralizar a distinção de regime jurídico de uns e outros, professores enquanto tal, o mesmo ocorrendo com os especialistas.

A Lei de Diretrizes e Bases dispõe de um capítulo — V — com o subtítulo Dos professores e especialistas, onde estabelece os requisitos para o exercício de uma ou de outra carreira. E a distinção resta caracterizada no art. 33, após fixadas as condições para o exercício do magistério nos arts. 30 e 32. O art. 33 especifica atividades compreendidas na categoria dos especialistas, *verbis* (p. 17):

'Art. 33. A formação de administradores, planejadores, orientadores, inspetores, supervisores e demais especialistas de educação será feita em curso superior de graduação, com duração plena ou curta, ou de pós-graduação.'

De todo o exposto, resta-nos a convicção de que, preexistindo a Lei de Diretrizes e Bases à Emenda nº 18, de 30 de junho de 1981, o Congresso Nacional, se quisesse estender a especial aposentadoria a outras categorias funcionais que não o professor, tê-lo-ia feito utilizando-se da terminologia da lei federal. Não quis, entretanto, estender, porque buscava contemplar a atividade especial, exaustiva, estafante e penosa do professor enquanto no exercício das funções de magistério.

E só" fls. 14 e 15).

Ante o exposto, acolho a representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 20, à Constituição do estado do Amazonas, promulgada a 6 de dezembro de 1984 e publicada a 11 de dezembro de 1984.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.265-4-AM — Relator: Ministro Djaci Falcão. Representante: Procurador-

Geral da República. Representada: Assembléia Legislativa do estado do Amazonas.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda nº 20 à Constituição do estado do Amazonas, promulgada a 6 de dezembro de 1984 e publicada a 11 de dezembro de 1984. Decisão unânime. Votou o Presidente. Plenário, 3.12.86.

Presidência do Sr. Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti e Célio Borja.

Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Carlos Madeira.

Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.