— Lei complementar que institui novas modalidades de aposentadoria; fugindo aos parâmetros federais, impostos à obediência dos estados (arts. 13, V, e 108 da Constituição Federal). Inconstitucionalidade. Representação procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 2, de 9 de janeiro de 1986, do estado de Alagoas.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.416
Representante: Procurador-Geral da República
Representados: Governador e Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas
Relator: Sr. Ministro OSCAR CORRÊA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 2, de 9 de janeiro de 1986, do estado de Alagoas.

Brasília, 2 de setembro de 1987. — *Rafael Mayer*, Presidente. *Oscar Corrêa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: O parecer da Procuradoria-Geral da República, emitido pelo ilustre Procurador Moacir Antonio Machado da Silva, com aprovação do eminente Procurador-Geral J. P. Sepúlveda Pertence, resumiu a hipótese, *verbis*:

"Acolhendo solicitação do Exmo. Sr. Governador de Alagoas, Dr. Fernando Affonso Collor de Mello, a presente representação argúi a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 2, de 9 de janeiro de 1986, do mesmo estado, que institui modalidade de aposentadoria voluntária, com proventos proporcionais, após 10 anos de serviço público.

Dispõe o diploma impugnado, em seus arts. 1º a 10:

"Art. 1º Ao servidor público estadual, cuja aposentadoria seja assegurada à conta do Tesouro do Estado, é facultado aposentar-se após 10 anos de serviço público estadual, desde que o requeira dentro do prazo de um ano, a contar da data da publicação desta lei complementar.

Art. 2º Os proventos da aposentadoria, uma vez concedida na forma do artigo anterior, serão proporcionais ao tempo de serviço.

Art. 3º Resguardado o princípio da proporcionalidade ao tempo de serviço, o cálculo dos proventos observará todas as normas e condições estabelecidas na legislação ordinária, no que não se conflitarem com esta lei complementar, inclusive quanto a vantagens pertinentes a adicionais por tempo de exercício de cargo ou função de confiança, ao prêmio de estímulo à produtividade e ao incentivo pelo desempenho de atividades em zonas de difícil acesso além de outras, conforme o caso, a que faça o servidor jus.

Art. 4º A gratificação pela prestação de serviços em regime de tempo integral, desde que auferida, por ocasião da aposentadoria, há pelo menos dois anos, ininterrupta-

mente, ou cinco anos não-consecutivos, incorporar-se-á aos proventos da inatividade, observado, na hipótese prevista nesta lei complementar, o princípio da proporcionalidade ao tempo de serviço.

Art. 5º Ao servidor aposentado com fundamento no disposto nesta lei complementar, ressalvado o disposto no § 4º do art. 72, da Constituição Estadual, é vedado o posterior estabelecimento de novo vínculo com a Administração Estadual centralizada ou descentralizada, bem como com fundação instituída e/ou mantida pelo estado de Alagoas, sob pena de cassação de aposentadoria.

Art. 6º Os cargos e empregos que vagarem em decorrência de aposentadoria concedida nos termos desta lei não poderão ser novamente providos, salvo, exclusivamentete, quando se tratar:

a) de cargo ou emprego classificado em carreira;

b) de cargo integrante da Magistratura do Ministério Público, dos Serviços Jurídicos do Estado, bem assim de Conselheiros e Auditores do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas.

Art. 7º A disciplina introduzida por esta lei complementar, no respeitante à transferência para a reserva remunerada, aplica-se aos integrantes da Polícia Militar do Estado de Alagoas.

Art. 8º A aposentadoria de que trata esta lei não se aplica a ocupante de cargo ou emprego classificado na inicial de carreira.

Art. 9º Os princípios desta lei complementar, mediante lei ordinária local, poderão ser estendidos aos servidores públicos municipais.

Art. 10. Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Sustenta o requerente que a lei complementar em causa cria nova modalidade de aposentadoria voluntária para o funcionalismo público, incompatível com a Constituição Federal, cujo art. 101 fixa em 35 anos, para os homens, e em 30 para as mulheres, a aposentadoria facultativa por tempo de serviço, e cujo art. 103 somente admite exceções a essas regras mediante lei complementar de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Acrescenta que tais normas se impõem à observância dos estados-membros, por força do disposto nos arts. 13, V, e 108 da Lei Fundamental.

Em sessão de 6 de maio de 1987, o egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal, acolhendo voto do eminente Relator, Ministro Oscar Corrêa, concedeu a medida cautelar requerida pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, suspendendo a execução da Lei Complementar impugnada (fls. 28-35).

Nas informações, reitera o Exmo. Sr. Governador do estado os fundamentos contidos no expediente inicial, acrescentando que o art. 3º do aludido diploma permite agregar aos proventos vantagens concedidas a líbito da autoridade, que geram remuneração excedente da percebida em atividade, inclusive tomando como referência o exercício transitório de cargos de confiança, e não os valores relativos ao exercício de cargo permanente, enquanto o art. 4º outorga vantagem inédita no serviço público estadual, exclusiva dos beneficiários dessa espécie de aposentadoria.

Já a Assembléia Legislativa do Estado defende a legitimidade da Lei Complementar nº 2, de 1986, alegando em síntese, que: a) por adaptação ao modelo federal (Constituição Federal, art. 103), compete ao estado-membro estabelecer as exceções às regras de aposentadoria fixadas na Lei Maior, relativamente ao tempo e à natureza do serviço; b) o art. 103 apenas disciplinou a forma de expressão legislativa em que a matéria deve ser versada, não contendo cláusula expressa supressiva da competência legislativa estadual; c) a Constituição do Estado, em observância ao disposto no art. 103 da Constituição Federal, atribui a ini-

ciativa de lei complementar sobre a matéria ao Governador do Estado (art. 76); d) o art. 3º do diploma impugnado apenas manda aplicar as normas da legislação ordinária relativas aos proventos da inatividade, com expressa ressalva do critério de proporcionalidade, enquanto o art. 4º constitui regra geral relativa à incorporação da gratificação de tempo integral, à semelhança do que se verifica com os servidores estatutários e celetistas, que têm incorporada a gratificação de serviço extraordinário em seus proventos de aposentadoria."

2. Concluiu o parecer pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 2, de 9 de janeiro de 1986, do estado de Alagoas.

Nos termos do art. 172 do RISTF, remetam-se cópias deste Relatório aos Exmos. Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa (Relator): O parecer da Procuradoria-Geral da República assim apreciou o pedido (fls. 106-10):

"Nos termos do inciso III e do parágrafo único do art. 101 da Constituição Federal, a aposentadoria voluntária dos funcionários públicos por tempo de serviço é de 35 anos para os homens e de 30 anos para as mulheres. As exceções a essas regras somente são admitidas se indicadas em lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, como prescreve o art. 103 da Lei Maior, *in verbis*:

'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 disposição transcrita está inserida na Seção VIII do Capítulo VII da Constituição Federal, aplicável a todos os funcionários públicos civis federais, estaduais e municipais, por força do disposto no art. 108 da Lei Fundamental, o que exclui a possibilidade de considerá-la restrita ao âmbito do funcionalismo federal, como pretende a Assembléia Legislativa do Estado. Tais normas relativas aos funcionários públicos, constantes da mencionada Seção, são vinculativas para os estados e municípios, também em razão do art. 13, nº V, da Lei Maior.

O art. 103 constitui a forma única de ressalva às modalidades de aposentadoria taxativamente indicadas no art. 101, n.os I, II e III, da Constituição Federal, com o mesmo âmbito de aplicação deste último. Um e outro referem-se aos servidores públicos em geral, por força dos já mencionados artigos 13, V, e 108 da Carta Magna.

Na vigência da Constituição de 1946, admitiu-se que os estados estabelecessem exceções aos limites de idade e de tempo de serviço definidos para a aposentadoria do servidor público (art. 191, § 4º). A Constituição de 1967, no entanto, no art. 100, § 2º, exigiu lei federal para a redução dos limites fixados para a aposentadoria compulsória e facultativa, precisamente em face das graves distorções geradas no regime constitucional anterior.

Em duas oportunidades, pelo menos, o Supremo Tribunal Federal afirmou a exclusividade de lei federal, fundada no aludido preceito da Carta de 1967, sobre o assunto. No julgamento da Rp nº 754-GB, foi declarada a inconstitucionalidade do art. 75, § 2º, da Constituição do Estado da Guanabara de 15.3.67, que autorizava a lei estadual a reduzir os limites fixados para a aposentadoria compulsória e facultativa (Relator Ministro Themístocles Cavalcanti, *RTJ, 50/* 233-5.) Por igual, ao julgar a Rp nº 840-MG, esta Suprema Corte decretou a inconstitucionalidade do art. 117, § 2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, porque incompatível não apenas com o disposto no art. 100, § 2º da Constituição Federal de 1967, na vigência do qual fora editada, como também com o art. 103, na redação da Emenda nº 1,

de 1969, superveniente (Relator Ministro Antonio Neder, *RTJ*, 60/18).

No texto de 1969, o legislador conferiu tratamento ainda mais rigoroso à matéria. A exigência de processo especial de legislação, seja no tocante à iniciativa exclusiva do Presidente da República — seja quanto à expressão formal de lei complementar, qualificada por um *quorum* especial de aprovação (Constituição, art. 5º), revela inequivocamente o propósito de circunscrever as exceções a casos verdadeiramente especialíssimos.

Insista-se, portanto, que a regra do art. 103 da Lei Fundamental é insuscetível de adaptação para efeito de inclusão no direito constitucional legislado dos estados. A matéria não vem tratada na Seção V, concernente ao processo legislativo, a justificar fórmula de acomodação com fundamento no art. 13, III, mas sim na Seção VIII, relativa aos funcionários públicos, vinculativa em toda a sua expressão e significação literal para a União, estados e municípios.

Como assinala José Celso de Mello Filho, os estados-membros, em tema de aposentadoria, estão necessariamente vinculados ao modelo federal; não podem, em conseqüência, invocar ou modificar as regras constitucionais federais, que dispõem sobre essa matéria, especialmente se criam nova hipótese de aposentadoria não prevista na Carta Federal (*Constituição Federal anotada* 2. ed. 1986, p. 313). Observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por igual, em comentário ao citado art. 103 da Constituição Federal: 'Essa redução, porém, há de ser estabelecida em lei complementar de iniciativa do Presidente da República. Isto não só deve impedir a multiplicação das 'exceções', como ainda dificultar, pela exigência de maioria absoluta, a aprovação dessas exceções ao regime comum' (*Comentários à Constituição Brasileira*, 6. ed. 1986, p. 435).

O Supremo Tribunal Federal, aliás, repetidas vezes, tornou vinculativa essa orientação, declarando a inconstitucionalidade de dispositivos semelhantes de outras constituições estaduais (v.g., Rp nº 757, Relator Ministro Amaral Santos, *Representações por inconstitucionalidade*, STF — SF, t. I, p. 37; Rp nº 1.037-AM, Relator Ministro Thompson Flores, *RTJ*, 98/30; Rp nº 1.136, Relator Min. Oscar Corrêa, *RDA*, 153, p. 113; Rp nº 1.215-PR, Rel. Ministro Francisco Rezek, *RTJ*, 113/1.001).

Dessa forma, ao admitir aposentadoria com tempo inferior ao previsto, a Lei Complementar nº 2, de 1986, do estado de Alagoas, é ofensiva aos arts. 101 e 103 da Constituição Federal, aplicáveis também aos funcionários estaduais e municipais e de obrigatória observância pelos estados-membros, consoante resulta dos arts. 108 e 13, V, respectivamente.

Nada cabe dizer a respeito da controvérsia estabelecida entre os Poderes Executivo e Legislativo do estado, a propósito das vantagens previstas nos arts. 3º e 4º. A representação não argüiu isoladamente a inconstitucionalidade desses preceitos, mas sim da Lei Complementar nº 2, de 1986, *in totum*, pela própria impossibilidade da aposentadoria voluntária por tempo de serviço fora das hipóteses previstas no art. 101 ou em lei complementar de iniciativa exclusiva do Presidente da República, fundada no art. 103 da Constituição Federal.

O parecer, em conclusão, é no sentido da procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 2, de 9 de janeiro de 1986, do estado de Alagoas."

2. A questão não apresenta, como se viu, dificuldades na Corte. É verdade que as informações do Presidente da Assembléia Legislativa do Estado atribuem a interpretação que se tem dado ao art. 103, como ao art. 108, "resulta da pura literalidade do dispositivo, que não se compraz com o sistema da Constituição vigente"; assim, a competência, que no plano federal se outorga ao Presidente da República ou ao Congresso Nacional, na órbita dos estados cabe ao Governador e à Assembléia Legislativa.

Foi no uso dessa competência que se teria promulgado o diploma legal inquinado de inconstitucional.

3. Desejaríamos poder acolher essa formulação, que atenderia às nossas convicções federalistas. A realidade nacional, contudo, e infelizmente, não tem justificado essas aspirações, nos desmandos de que se tem marcado a autonomia estadual, nessa área, incapaz de resistir às investidas dos interesses locais.

Não importa isso isentar de culpas e abusos a atuação do Poder Central, mas o certo é que tem, apesar de tudo, resistido mais do que as administrações regionais, o que levou à legislação centralista e unitarista que sucedeu à autonomista de 1946.

Com pesar, sou forçado a admitir que os estados, em geral, não têm sabido usufruir a autonomia que lhes foi dada e, por isso mesmo, têm-na perdido, com prejuízo da Federação, pobre e triste arremedo hoje no Brasil.

4. A Lei Complementar nº 2, do estado de Alagoas, é sugestivo exemplo disso, nas benesses que, fora e além do modelo federal — estabelecido pela Constituição Federal e de obediência imposta aos estados, pelos arts. 13, V, e 108 — são comumente deferidas aos funcionários públicos, nem sempre como prêmio a bons serviços, e muita vez como aceno ao apoio eleitoral ou outros motivos semelhantes.

Daí a interpretação restritiva que este STF, na defesa da própria igualdade federativa — como não haveria de ser se cada estado ficasse entregue, nessa matéria, ao seu próprio interesse! — dou ao art. 103 da Constituição Federal, acolhendo como de *exclusiva* competência do Presidente da República a iniciativa para alterações no regime estabelecido.

5. Se essa privatividade de iniciativa tem, realmente, representado obstáculo a modificações que talvez se justificassem — quer no suprimento de omissões, quer na alteração de normas vigentes — por outro lado tem constituído obstáculo ao (maior) balburdiamento do sistema.

Nestes termos, e sem necessidade de maiores considerações em face da orientação da Corte e perdoadas ao Relator as que, de sua responsabilidade, fez, julgo procedente a representação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 2, de 9 de janeiro de 1986, do estado de Alagoas.

É o voto.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Não obstante o brilhante trabalho do Dr. Marcos Bernardes de Mello, em memorial onde versou a autonomia do estado-membro e as interferências da União, também acompanho o eminente Relator, à vista, sobretudo, da nossa tranqüila jurisprudência.

Julgo procedente a representação.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.416-9-AL — Rel. Min.: Oscar Corrêa. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpdos.: Governador e Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 2, de 9 de janeiro de 1986, do estado de Alagoas. Decisão unânime. Votou o Presidente. Usou da palavra o Dr. Paulo Luiz Neto Lobo pelo Governador do estado de Alagoas. Plenário, em 2.9.87.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves. Procurador-Geral da República, o Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.