

RECURSO EXTRAORDINARIO N.º 81.148 - MG

(Tribunal Pleno)

Relator para o acórdão: O Sr. Ministro Moreira Alves.

Recorrente: Estado de Minas Gerais.

Recorrido: Helton Hugo Ladeira.

EMENTA — Servidor aposentado.

A situação entre o atual ocupante de um cargo e aquele que já o ocupou, mas está aposentado, é diversa, razão por que, quando se dá aumento àquele, em virtude de motivo outro que não a alteração do poder aquisitivo da moeda, este não poderá recebê-lo por força de lei anterior que lhe estenda, genericamente, tal benefício — incide, no caso, a vedação do parágrafo único do artigo 98 da Emenda Constitucional n.º 1/69 —, mas só terá direito a percebê-lo, se a própria lei que concedeu aumento o atribuir, também, aos inativos.

Recurso extraordinário conhecido e provido.

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 maioria de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, DF, 13 de maio de 1976. — **Djaci Falcão**, Presidente; **Moreira Alves**, Relator p/ o Acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: — O despacho de admissão do recurso resume a espécie (fls. 91):

“O RE tem suporte na letra “a” do p. c. porque, segundo o recorrente, foram contrariados o parágrafo único, art. 98, e § 2.º, art. 102, da Const., aplicável aos funcionários por força do posterior art. 108, de vez que o v. ac. reconheceu em favor do recorrente, aposentado, o direito de receber o aumento da gratificação por tempo integral concedido aos funcionários em atividade, de igual categoria, nos termos da Lei Estadual n.º 2.474/61, proclamada como “Lei de Paridade”, “que continua em pleno vigor”.

O Supremo Tribunal Federal já acolheu a inconstitucionalidade argüida da letra “a”, parágrafo único, art. 103 da Const. Mineira, que equiparava e igualava os proventos dos funcionários inativos aos em atividade, por atritar com o art. 98, parágrafo único, da Const. Federal (R.T.J., 63/605).

Ora, o mesmo motivo que levou ao reconhecimento dessa inconstitucionalidade prevalece para o da lei ordinária de n.º 2.474/61, porque não pode subsistir a validade de lei **preexistente** que contrarie a Const. Federal. Isso não impede, no entanto, que na mesma lei concessiva do aumento se estendam as mesmas vantagens aos aposentados, como tem sucedido na órbita federal, ou mesmo por outra lei simultânea ou posterior.

Com esses fundamentos, e sobretudo porque o S. T. Federal, em recente pronunciamento, já considerou inconstitucional a citada Lei estadual (RE n.º 78.089), admito o recurso”.

Nesta instância, assim opinou a douta Procuradoria-Geral (fls. 100/101):

“A matéria (acórdão a fls. 83 e recurso sustentado a fls. 94) é inteiramente idêntica àquela cuidada no RE 78.089, relator o eminente Min. Thompson Flores. Sobre ela pronunciou-se o Eg. Tribunal Pleno, conforme acórdão assim ementado:

“Ementa — Servidor inativo.

Proventos. Equiparação aos vencimentos dos que se encontrem em atividade. Inviabilidade como foi procedida.

II — Declaração de inconstitucionalidade do art. 103, parágrafo único, letra “a” da Constituição de Minas Gerais, através da Representação n.º 861.

Repercussão das decisões nela proferidas no julgamento e nos embargos opostos ao respectivo acórdão.

III — Recurso provido” (DJ de 18-2-75, p. 844).

Em face desse precedente específico, somos pelo provimento do recurso.

Brasília, 14 de abril de 1975. — (a) **José Fernandes Dantas**, Procurador da República.

APROVO:

(a) **Oscar Corrêa Pina**, Procurador-Geral da República, Substituto”.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque (Relator): — Não estive presente à sessão plenária na qual se julgou, a 13.11.74, o RE 78.089, que o despacho de admissão do recurso e o parecer da douta Procuradoria-Geral apontam como precedente específico. Também não esteve presente o eminente Ministro Cordeiro Guerra, ao passo que ficou vencido o eminente Ministro Aliomar Baleeiro. Finalmente, ainda não integravam o Tribunal, àquele tempo, os eminentes Ministros Moreira Alves e Cunha Peixoto.

Quando não conviesse, por esses motivos, trazer o tema ao reexame do Plenário, entendi dever fazê-lo para, na linha de pronunciamentos que tenho feito na Segunda Turma, deixar constância, pelo menos, de minha discordância com o que se decidiu nesse julgamento.

A respeito do problema geral da revisão dos proventos dos inativos, tenho entendimento que admito nem sempre coincidir com o de alguns dos eminentes colegas do Tribunal, e extraído da regra constitucional que com ele se ocupa algumas conclusões perfeitamente nítidas.

Acho, em primeiro lugar, que a Constituição impõe a revisão dos proventos dos inativos, mas só o faz quando a modificação dos vencimentos dos ativos resultar da perda do poder aquisitivo da moeda. Em consequência, alterações da remuneração dos funcionários em atividade, motivadas por fatores diferentes — v.g., reclassificação de cargos, reestruturação de carreiras —, não obrigam à revisão. Nesse ponto, creio que não há dissidência no Tribunal.

Em segundo lugar, tenho admitido que a Constituição não manda fazer a revisão dos proventos dos aposentados nas mesmas bases ou proporções em que houverem sido modificados os vencimentos dos ativos. Nesse ponto, contudo, não estou longe de acudir às ponderações aqui feitas, reiteradas vezes, pelo eminente Ministro Aliomar Baleeiro, que via no preceito constitucional uma garantia, para os aposentados, de terem seus proventos revistos, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, na mesma proporção em que, pelo mesmo motivo, se reajustassem os vencimentos dos ativos. A moeda — objetava S. Exa. — não desvaloriza mais para o ativo e menos para o inativo.

Como quer que seja, ainda admitindo, por ora, que a Constituição não mande reajustar os proventos dos inativos nas mesmas bases do reajustamento dos vencimentos dos ativos, tenho como certo que ela não impede nem proíbe que o legislador ordinário o faça, seja em cada lei de aumento de vencimentos, seja em lei geral disciplinadora da revisão. O legislador fica livre, atendidas razões políticas

de conveniência e oportunidade nas quais se reflete, inclusive, a própria capacidade do erário para suportar, ou não, a revisão paritária, de dar aos inativos elevação igual à que der, em cada oportunidade de aumento dos ativos, a estes, ou de dá-la em menor proporção. Também fica livre de editar lei geral estabelecendo paridade entre a revisão dos inativos e o aumento dos ativos, porque tal regra ele a pode revogar a qualquer tempo, se sobrevierem razões políticas que aconselhem a revogação. Quem não pode editar regra geral dessa índole é o constituinte estadual, pois isso obrigaria o legislador estadual ordinário a conceder, sempre, revisão de proventos e aumento de vencimentos em níveis iguais, quando nem sempre as razões políticas vigorantes o permitiriam. Por isso, penso que o que decidiu o Supremo Tribunal nas Representações n.ºs 754, da Guanabara, 755, do Rio de Janeiro, e 861, de Minas Gerais, nas quais se apreciaram normas constantes de Constituições estaduais, não aproveita ao caso dos autos, em que se examina lei ordinária do Estado de Minas Gerais.

Exemplo típico de norma legal ordinária de caráter geral está na Lei federal n.º 2.622/55, ainda vigente e sempre observada, até mesmo com remissão expressa que lhe têm feito leis de aumento do funcionalismo da União, no âmbito federal. Outro exemplo reside na vigente Lei da Organização Judiciária Militar, Decreto-Lei n.º 1.003, de 21.10.69, baixada em plena vigência da Constituição de 1967, cujo art. 9.º, regulando a aposentadoria dos Ministros do Superior Tribunal Militar, dispõe, em um de seus parágrafos, **verbis**:

“§ 1.º — Os ministros aposentados terão proventos nunca inferiores aos vencimentos e vantagens dos ministros em atividade, sendo aqueles revistos sempre que estes forem modificados.”

Em terceiro lugar, guardo a convicção de que lei geral de paridade entre revisão de proventos de inativos e aumento de vencimentos de ativos, nenhuma pertinência tem, e por isso não a contraria, com a proibição constitucional de vinculações e equiparações, hoje contida no art. 98, parágrafo único da Constituição. Como já tive ocasião de observar no voto que proferi no RE 72.172, de Sergipe, de que fui Relator, e que a Segunda Turma acompanhou em sessão de 7.1.73, equiparação e vinculação supõem cargos ou funções essencialmente diversos, que se têm por iguais para o efeito de remuneração. Para ilustrar meu ponto de vista, e como ali se tratava de magistrados, acrescentei:

“Entre o cargo de Desembargador que o inativo exercia, e o cargo de Desembargador que o ativo ainda exerce, não há nenhuma diversidade essencial. O de que aqui se cuida, e não

tem pertinência com essa regra constitucional (a da proibição de vinculações e equiparações), é de extensão, aos inativos, de aumento concedido aos ativos, por força de alteração do poder aquisitivo da moeda."

Naquele caso, havia lei estadual determinando a paridade entre a revisão dos proventos dos inativos e o aumento dos vencimentos dos ativos, e o recorrente, que era o Estado de Sergipe, fundava seu recurso também na letra **c**, por sustentar que o acórdão então recorrido julgara válida a dita lei estadual, contestada em face do mesmo art. 98, parágrafo único da Constituição. Dei por improcedente o fundamento, "porque essa lei, considerando cargos idênticos e nivelando os proventos dos que os ocuparam com os vencimentos dos que os ocupam, não operou, realmente, equiparação de coisa alguma, pela simples razão de que não se podem equiparar qualidades iguais". Para concluir, aditei: "Nela não poderia interferir, portanto, a proibição constitucional de equiparações e vinculações".

Quanto a essa minha terceira colocação, os precedentes mais próximos, ou pelo menos alguns dos pronunciamentos neles contidos, ora a favorecem, ora a contrariam. Na Rp 754, por exemplo, o voto do eminente Ministro Themístocles Cavalcanti, seu Relator, seguido sem acréscimos pelos demais Ministros, admitiu que o critério de extensão à revisão dos proventos dos inativos, das mesmas bases percentuais do aumento dos ativos, constituíssem, quando muito, matéria legislativa, com a definição precisa do que se devesse entender por equivalência de categorias funcionais (RTJ 50/235). Já na Rp 861, no ponto em que se examinava preceito constitucional mineiro que mandava igualar permanentemente os proventos dos inativos aos vencimentos dos funcionários em atividade no cargo ou função correspondente ao da aposentadoria, o voto do eminente Ministro Oswaldo Trigueiro reconheceu a inconstitucionalidade, tanto por exorbitar do art. 102, § 1.º, quanto por contrariar o art. 98, parágrafo único, ambos da Constituição Federal, este último pertinente à proibição de vinculações e equiparações (RTJ 63/604). Todavia, em aparte ao voto do eminente Ministro Aliomar Baleeiro, S. Exa. reconheceu que, na prática, tanto os Estados quanto a União, quando dão aumento aos funcionários ativos, aumentam, na mesma proporção, os proventos dos inativos (op. cit., p. 606), e terminou por concluir, em novo aparte e na mesma linha do meu pensamento (op. loc. cit.):

"Quando os vencimentos dos funcionários são aumentados, a Constituição manda rever os proventos dos inativos. Se essa revisão deve ser feita na mesma proporção, ou não, fica a critério do legislador."

Diferentemente votou, e já aqui abertamente no sentido do meu entendimento, o eminente Ministro Luiz Gallotti, dizendo (op. cit. p. 605):

"Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator, mas quero acentuar que não o faço com fundamento no parágrafo único do art. 98 — porque entendo que não se trata de vinculação ou equiparação; isto o ilustre Advogado deixou claro, a meu ver. Faço-o com base no art. 102, § 1.º, da Constituição, que estabelece a revisão dos proventos da inatividade, mas não diz que esses proventos terão de ser iguais aos dos funcionários em atividade."

A Administração Federal também entende, como eu, que não interfere com a proibição constitucional de vinculações e equiparações a regra legal da paridade entre proventos de inativos e vencimentos de ativos. No parecer I — 193, de 30-10-72, que emitiu como Consultor-Geral da República e foi aprovado pelo então Presidente Emílio Médici, o ilustre Dr. Romeu de Almeida Ramos consignou:

"Em conclusão, pois, temos que — estando, como está, em vigor a Lei n.º 2.622/55 e não significando a atualização dos proventos nela prevista, equiparação, constitucionalmente proibida — devem os reajustamentos dos proventos processar-se à base do que percebem os servidores em atividade." (Pareceres da Consultoria-Geral da República, v. 82, p. 95).

Concluo, pois, que não padece de inconstitucionalidade a Lei mineira n.º 2.474/61, consagradora da regra da paridade entre proventos de inativos e vencimentos de ativos. E que, por se tratar de lei ordinária, revogável a qualquer tempo pelo próprio legislador que a editou, não a alcançou, de nenhum modo, a declaração de inconstitucionalidade de preceito constitucional estadual de conteúdo semelhante, objeto do julgamento da Representação n.º 861.

Isto posto, fundando-se o recurso, apenas, na alegada incompatibilidade entre a referida lei e os arts. 98, parágrafo único, e 102, § 2.º da Constituição, dele não conheço.

EXTRATO DA ATA

RE 81.148 — MG — Rel., Min. Xavier de Albuquerque, Rcte. Estado de Minas Gerais (Adv. João Batista Antunes de Carvalho). Recdo. Helton Hugo Ladeira (Adv. Sebastião dos Reis Ribeiro da Silva).

Decisão: pediu vista o Min. Moreira Alves, após o voto do Relator, não conhecendo do recurso. Impedido o Min. Cunha Peixoto — Plenário, 08-10-75.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Licenciado o Sr. Ministro Antonio Neder. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

(a) Dr. **Alberto Veronese Aguiar**, Diretor do Departamento Judiciário.

V O T O

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES — Pedí vista para examinar o problema constitucional das leis de paridade entre vencimentos dos servidores da ativa e proventos dos inativos, o qual voltou a ser levantado pelo eminente relator.

Examinei os precedentes desta Corte, e são eles inequívocos, a meu ver, no sentido de que, mesmo em se tratando de paridade dessa natureza, ocorre a vinculação vedada pelo § único do artigo 98 da Emenda n.º 1/69.

Na Representação 861-MS, o relator, o Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, foi bastante claro, ao fundamentar seu voto, no sentido de que o artigo 103, parágrafo único, letra "a" da Constituição de Minas Gerais, que rezava:

"Aos proventos dos funcionários inativos aplicar-se-ão as seguintes normas:

- a) serão, permanentemente, equiparados e igualados aos dos funcionários em atividade no cargo ou função correspondente ao da aposentadoria",

era inconstitucional, porque:

"A Constituição da República determina, no art. 103, que o disposto nos arts. 97 e 111, que formam a Seção VIII, se aplica aos funcionários dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios.

O art. 98, parág. único, estatui que é vedada vinculação ou equiparação de qualquer natureza, para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público.

O art. 102 prescreve: no § 1.º, que os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos

funcionários em atividade; no § 2.º, que em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na inatividade.

Da simples leitura desses preceitos ressalta a inconstitucionalidade da alínea a do art. 103, parágrafo único, da Constituição de Minas Gerais, a qual não só torna inoperante a regra da revisão dos proventos, como adota uma equiparação que está expressamente proibida. Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal em dois precedentes da mesma natureza: a Representação 754, do Estado da Guanabara (RTJ 50/218) e a Representação 755, do Estado do Rio de Janeiro (RTJ 52/501).

Na primeira, declarou-se inconstitucional a parte final do art. 78 da Constituição da Guanabara, que mandava ressaltar as equiparações previstas em leis anteriores. Considerou-se essa norma inconciliável com o art. 96 da Constituição Federal de 1967, reproduzido no art. 98, parágrafo único, da Emenda n.º 1.

Na segunda, deu-se pela inconstitucionalidade parcial do art. 87, § 2.º, da Constituição Fluminense, segundo o qual os proventos da inatividade serão revistos, sempre que se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade, e na mesma proporção. Entendeu-se que o acréscimo — "na mesma proporção" — representava vinculação ou equiparação não permitida pelo direito federal.

Alega-se que, nesse ponto, a Constituição de Minas Gerais não contraria a da União porque reproduz o preceito do art. 102, § 1.º, apenas acrescentando-lhe normas interpretativas, ou que estão implícitas no texto federal.

O argumento não me parece procedente. Primeiro, porque, de todo modo, a Constituição mineira estabelece uma equiparação permanente, o que é claramente vedado pela regra federal. Segundo, porque a impugnação da alínea "a" transforma em letra morta a norma federal repetida na alínea b, de vez que a equiparação permanente e obrigatória "é excludente de qualquer outra forma de revisão de proventos, para mais ou para menos".

Esta parte final é bastante elucidativa. A primeira refutação, além de cotegórica, serve tanto à norma constitucional quanto à norma legal: "a Constituição mineira estabelece uma equiparação permanente, o que é claramente vedado pela regra federal". Vedação, aliás, que, no âmbito federal, só se dirige à norma legal, pois

a Constituição Federal não se vincula a si mesma, e nela se encontram exceções expressas à vedação da equiparação ou vinculação.

É de notar-se que, nos embargos de declaração que foram opostos à decisão nessa representação 861, voltou seu relator a frisar:

“De resto, não parece haver dúvida quanto ao sentido da decisão do Supremo Tribunal. Declarou-se a invalidade da norma contida no art. 103, parág. único, letra **a**, da Constituição de Minas Gerais, por ser contrária ao direito constitucional federal, que veda vinculação ou equiparação de qualquer natureza, para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público. Assim se decidiu de acordo com o precedente do Estado da Guanabara, expressamente invocado (Representação n.º 758), no qual se declarou a inconstitucionalidade do art. 78 da Constituição daquele Estado, na parte em que mandava ressaltar as equiparações previstas em leis anteriores”.

E, em seguida, aludindo à lei estadual 2.474/61 (lei geral de paridade, e que é invocada nos presentes autos, e que fora o motivo determinante dos embargos de declaração, que visavam saber se ela também feriria a Constituição Federal), S. Exa. declarou:

“Como se afirmou no acórdão embargado, nada impede que o Poder Legislativo estadual, ao aumentar os vencimentos dos servidores em atividade, conceda melhoria de proventos aos aposentados, na mesma proporção. Mas não é obrigado a fazê-lo em virtude da equiparação que a Constituição do Estado não pode estabelecer, contrariando determinação explícita da Constituição Federal. **Obviamente, a equiparação, proibida pela Constituição Federal, não pode subsistir em lei ordinária que, não restringindo a competência do legislador, é revogável por norma de igual hierarquia.**”

A norma constitucional estadual foi declarada inconstitucional, não porque restringia a competência do legislador (nesse caso, a inconstitucionalidade seria por violação de competência exclusiva de iniciativa do Chefe do Executivo — matéria totalmente estranha ao debate de então), mas porque violava a vedação de equiparação ou vinculação.

Com base nesse precedente, esta Corte, no RE 78.089, também de Minas Gerais, conheceu e deu provimento a recurso do Estado em caso semelhante ao presente (melhoria de proventos quanto às gratificações por tempo integral e de permanência). Reza a ementa desse acórdão:

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (32), 1977

“Servidor inativo. Proventos. Equiparação dos vencimentos dos que se encontram em atividade. Inviabilidade como foi procedida.

II. Declaração de inconstitucionalidade do art. 103, parágrafo único, letra **a**, da Constituição de Minas Gerais, através da Representação n.º 861.

Repercussão das decisões nela proferidas no julgamento e nos embargos opostos ao respectivo acórdão.

III. Recurso provido.”

Não tenho dúvida em seguir, no caso **sub judice**, a orientação que esta Corte vem observando.

É pacífico, na doutrina e na jurisprudência, que o inativo continua vinculado ao Estado, não perdendo sua qualidade de servidor público. A propósito, Cretella Júnior (**Tratado de Direito Administrativo**, IV, p. 338), apoiando-se em MEIRELES TEIXEIRA, acentua que “pelo fato da aposentadoria, não perde o funcionário suas qualidades de agente do Estado, não cessam as relações de emprego público, ponto este, aliás, pacífico tanto na doutrina como na legislação de todos os países”. E. O. A. Bandeira de Mello (**Princípios Gerais de Direito Administrativo**, II, 39.3.2, p. 442) salienta:

“A aposentadoria se conceitua como ato jurídico de desligar o funcionário público efetivo do serviço ativo, mediante atribuição de renda ou pensão vitalícia, com a denominação de provento. Mas fica vinculado ao Estado numa relação de aposentado. Daí lhe competirem direitos e deveres decorrentes dessa situação.”

Este Tribunal (**Rev. Forense** 169/166) já reconheceu, também, que o aposentado não perde a condição de funcionário público.

Por outro lado, é também inequívoco que o aposentado se desvincula, totalmente, do cargo que ocupava quando em atividade, e que, ao invés de receber vencimentos passa a perceber proventos cuja natureza jurídica (como observa Bandeira de Mello, ob. cit., II, 39.3.2, p. 442) é a de “contraprestação assistencial ou de previdência social”.

Portanto, não há dúvida de que a situação entre o atual ocupante de um cargo e aquele que já o ocupou, mas está aposentado, é diversa, razão por que quando se dá um aumento àquele, este não o recebe automaticamente, mas só irá percebê-lo se a lei que concedera o aumento o atribuir, também, aos inativos.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (32), 1977

Ora, o parágrafo único do artigo 98 — que veda a vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público — visou, exatamente, impedir que lei geral preestabelesse vinculação ou equiparação de qualquer natureza, de modo que, concedido aumento a determinados servidores, ele se estendesse automaticamente a outros previamente vinculados ou equiparados àqueles. Sabia o Poder Constituinte que essas leis gerais de extensão automática poderiam ser ab-rogadas ou derogadas pelas leis especiais de aumento posteriores àquelas, mas conhecia ele também as fraquezas humanas e as dificuldades que essas ab-rogações ou derogações acarretam. Por isso mesmo, vedou tais vinculações ou equiparações.

É sabido que, em matéria de interpretação constitucional, o fim a que visa um preceito da Constituição sobreleva a tudo. É a primazia do elemento teleológico na interpretação constitucional. Por isso mesmo, Carlos Maximiliano (**Hermenêutica e Aplicação do Direito**, 3.^a ed., n.º 377, p. 370) escreve, ao tratar da interpretação estrita das exceções:

“Entretanto em Direito Público esse preceito não pode ser aplicado à risca: o fim para que foi inserto o artigo na lei, sobreleva a tudo. Não se admite interpretação estrita que entrave a realização plena do escopo visado pelo texto. Dentro da letra rigorosa dele procure-se o objetivo da norma suprema; seja este atingido, e será perfeita a exegese.

.....
Quando as palavras forem susceptíveis de duas interpretações, uma estrita, outra ampla, adotar-se-á aquela que for mais consentânea com o fim transparente da norma positiva.”

Esse fim transparente do parágrafo único do artigo 98 da Emenda Constitucional é vedar qualquer extensão automática — que não seja, explícita ou implicitamente permitida por outro dispositivo constitucional —, no tocante à remuneração, entre servidores públicos, para impedir que o aumento destinado a um **ipso facto** aproveite a outro, por equiparação ou vinculação preestabelecida. E isso tanto ocorre entre ocupantes de cargos assemelhados em Poderes diversos, como entre ocupantes de cargos diversos no mesmo Poder, ou entre servidores que ocupam um cargo e outros que já o ocuparam (como é o caso dos inativos em face dos em atividade).

Note-se que a Constituição quis abranger qualquer espécie de extensão automática, razão por que não se limitou a vedar as equiparações (que pressupõem situações assemelhadas, entre as quais se poderiam incluir os inativos em face dos em atividade), mas proibiu também as vinculações (que abrangem situações diversas),

e, ainda para espantar dúvidas que pudessem surgir, acrescentou: **de qualquer natureza.**

No caso presente, trata-se de pretensão a extensão automática de aumento na percentagem (de 30 para 50%) da gratificação por tempo integral de servidores do antigo Departamento de Pronto Socorro. Não se trata de aumento por diminuição de valor de moeda; nem sequer de aumento de todas as gratificações por tempo integral de quaisquer servidores, mas dessa gratificação para servidores do Departamento de Pronto Socorro. O que pode ter sido provocado para incentivar os servidores desse Departamento a passarem para tempo integral (como é a tendência atual, por exemplo, em se tratando de professor universitário).

Não se cuida, pois, de extensão automática de aumento por alteração do poder aquisitivo da moeda, razão invocada pelo eminente relator quando julgou o RD 72.172, como se vê desta passagem de seu voto naquela ocasião:

“Entre o cargo de Desembargador que o inativo exercia, e o cargo de Desembargador que o ativo ainda exerce, não há nenhuma diversidade essencial. O de que aqui se cuida, e não tem pertinência com essa regra constitucional (a da proibição de vinculações e equiparações), é de extensão, aos inativos, de aumento concedido aos ativos, por força do poder aquisitivo da moeda.”

Admito, como S. Exa., que possa haver uma lei geral prévia que estabeleça que todo o aumento por desvalorização da moeda concedido aos da ativa será estendido aos da inatividade. Não há aqui a vinculação ou equiparação vedada pelo parágrafo único do artigo 9.º, **pois a moeda desvaloriza igualmente para todos**, e do § 1.º do artigo 102 da Constituição, embora sem referência expressa à igualdade na revisão, esta resulta, a meu ver, implícita da finalidade mesma do dispositivo, que é dar aos aposentados o direito de não terem seus proventos carcomidos pela inflação, o que poderia ser fraudado se a lei reconhecesse que a desvalorização foi de tantos por cento (e, nessa proporção, aumentasse os vencimentos dos da ativa), e, quanto aos inativos, concedesse aumento menor. Chego até aí.

Quando, porém, se trata de aumento que nada tem que ver com desvalorização da moeda, mas, sim — como ocorre no caso — resulta de razões outras, inclusive de incentivo para o preenchimento de certos cargos de que necessita o Estado, há, sem dúvida, a vinculação proibida pelo parágrafo único do artigo 98 da Constituição, e que não pode ser afastada pelo princípio contido no § 1.º do artigo 102 da mesma Constituição.

Em face do exposto, e com a vênia do eminente relator, conheço do recurso e lhe dou provimento, para julgar improcedente a ação, condenado o autor nas custas e em honorários de advogado que fixo em 10% do valor da causa.

REITERAÇÃO DE VOTO

O SR. MINISTRO XAVIER DE ALBUQUERQUE (Relator): — Sr. Presidente, folgo muito em ouvir do eminente Ministro Moreira Alves o que S. Exa. disse, no final do seu voto, sobre a interpretação do art. 102, § 2.º, da Constituição. Não havia eu chegado a aderir abertamente ao que, aqui, muitas vezes sustentou o eminente Ministro Aliomar Baleeiro. Agora fica-me mais fácil fazê-lo, porque à autoridade do Ministro Aliomar Baleeiro soma-se a autoridade do Ministro Moreira Alves.

Quanto à interpretação que S. Exa. pretendeu dar ao art. 98, parágrafo único, também da Constituição, devo dizer que estou em completo, frontal, esférico desacordo. Já sustentei largamente o meu entendimento e não quero machucar o Tribunal com a repetição de minhas razões.

Mantenho meu voto.

EXTRATO DE ATA

RE 81.148 — MG — Rel., Min. Xavier de Albuquerque. Recte. Estado de Minas Gerais (Adv. João Batista Antunes de Carvalho). Recdo. Helton Hugo Ladeira (Adv. Sebastião dos Reis Ribeiro da Silva).

Decisão: Pediu vista o Min. Moreira Alves, após o voto do Relator, não conhecendo do recurso. Impedido o Min. Cunha Peixoto. — Plenário, 08-10-75.

Decisão: Pediu vista o Min. Leitão de Abreu, após os votos do Min. Relator, não conhecendo, e dos Mins. Moreira Alves e Cordeiro Guerra, conhecendo e dando provimento ao recurso. — Plenário, 20-11-75.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. — Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Thompson Flores. Procurador-Geral da República o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

(a) Dr. **Alberto Veronese Aguiar**, Diretor do Departamento Judiciário.

VOTO — VISTA

O Sr. **Ministro Leitão de Abreu** — 1. “Cinge-se a matéria em saber-se” — afirma o ilustre Procurador-Geral do Estado de Minas Gerais — “se as vantagens concedidas aos funcionários do Pronto Socorro, em atividade, são estendidas aos inativos, que ocuparam os mesmos cargos, tal como ocorre com o apelado” (fs. 78). Diz que sim o seu parecer e que sim, também, o eminente Ministro Xavier de Albuquerque, depois de submeter a exaustivo e percuente exame a questão relativa ao nexa que se pode estabelecer, por via jurídico-normativa, entre o provento da inatividade e o vencimento dos funcionários em atividade. Quanto ao caso específico, assim termina o voto de Sua Excelência, proferido na qualidade de Relator:

“A Administração Federal também entende, como eu, que não interfere com a proibição constitucional de vinculações e equiparações a regra legal da paridade entre proventos de inativos e vencimentos de ativos. No Parecer I-193, de 30.10.72, que emitiu como Consultor-Geral da República e foi aprovado pelo então Presidente Emílio Médici, o ilustre Dr. Romeo de Almeida Ramos consignou:

“Em conclusão, pois, temos que — estando, como está, em vigor a Lei n.º 2.622/55 e não significando a atualização dos proventos nela prevista, “equiparação, constitucionalmente proibida — devem os reajustamentos dos proventos processar-se à base do que percebem os servidores em atividade” (**Pareceres da Consultoria-Geral da República**, v. 82, p. 95).

“Concluo, pois, que não padece de inconstitucionalidade a Lei mineira n.º 2.474/61, consagradora da regra da paridade entre proventos de inativos e vencimentos de ativos. E que, por se tratar de lei ordinária, revogável a qualquer tempo pelo próprio legislador que a editou, não alcançou, de nenhum modo, a declaração de inconstitucionalidade de preceito constitucional estadual de conteúdo semelhante, objeto do julgamento da Representação n.º 861.

“Isto posto, fundando-se o recurso, apenas, na alegada incompatibilidade entre a referida lei e os artigos 98, parágrafo único, e 102, § 2.º da Constituição, dele não conheço.”

O eminente Ministro Moreira Alves, após pedir vista dos autos e após, também, minucioso e agudo exame do problema, divergiu, quanto à conclusão, do Relator, fundando a sua opinião, essencialmente, em que se verificava, na hipótese, vinculação proibida pelo parágrafo único do artigo 98 da Constituição e não afastada pelo princípio contido no § 1.º do art. 102 da mesma Constituição. Isto porque — frisa Sua Excelência — se trata, na espécie de aumento

que nada tem que ver com desvalorização da moeda. Mas, sim, de razões outras, inclusive de incentivo para o preenchimento de certos cargos de que necessita o Estado.

2. Estou de acordo com os princípios defendidos pelo voto dissidente, no que toca à revisão de proventos por motivo de aumento de vencimento em razão de desvalorização da moeda, no que entende com a definição do **status** do aposentado, no que diz respeito à regra vedativa de vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de retribuição do pessoal do serviço público. Não me parece, todavia, que, na espécie, tenha o acórdão recorrido negado vigência ao preceito constitucional, que estabelece essa proibição. Não obstante os termos amplos em que a aludida proibição se acha formulada, nela somente se compreende a vinculação de um cargo ou a sua equiparação, quanto a vencimentos, a cargo que com ele não se identifique pela natureza das suas atribuições e pela sua denominação. Quando há identidade de nome e mesmidade de funções, o natural é que o vencimento de um siga o vencimento de outro, como aliás acontece normalmente. Dir-se-ia que, no caso, a própria condição do aposentado afasta a equipolência entre a situação do inativo e a do titular, em exercício, do cargo que aquele ocupava quando na atividade, mormente porque é possível que se hajam alterado, quer as condições para o seu provimento, quer os critérios para a fixação dos seus vencimentos. Convenho em que tudo isso possa induzir o legislador a silenciar quanto ao nivelamento entre o provento da aposentadoria e o vencimento novo do cargo de que era titular o aposentado. Mas entendo, também, que nada obsta a que o legislador estabeleça a regra de que o aposentado acompanha, quanto aos proventos, o vencimento do cargo que ocupava na atividade, porque, assim dispondo, presumirá subsistente a equação, não artificial, mas exata, perfeita, entre o cargo, tal como era ocupado pelo inativo e o cargo tal como agora existe sob o seu novo titular. Diante dessa igualdade, assim presumida, entre ambas as situações, é ilícito manter também igual a relação, no que toca às vantagens ligadas ao exercício do cargo, entre o seu antigo titular, na aposentadoria, e o seu titular novo, na atividade. Quando garante, pois, aos aposentados proventos relacionados, na mesma proporção, aos vencimentos novos dos cargos que ocupavam, a lei mineira, sobre cuja legitimidade se discute, não viola, a meu ver, a regra constitucional, que veda a vinculação ou equiparação de vencimentos. Não se aplicaria essa lei, certamente, se, a pretexto de simples aumento de vencimento, se efetuasse real e inequívoca reclassificação de cargos, em consequência da qual viessem a elevar-se os vencimentos dos servidores em atividade. Como entendo, porém, que isso, na espécie, não ocorreu, peço vênia ao eminente Ministro Moreira Alves para acompanhar o relator: não conheço do recurso.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (32), 1977

EXTRATO DE ATA

RE 81.148 — MC — Rel., Min. Xavier de Albuquerque. Recte. Estado de Minas Gerais (Adv. João Batista Antunes de Carvalho). Recdo. Helton Hugo Ladeira (Adv. Sebastião dos Reis Ribeiro da Silva).

Decisão: Pede vista o Min. Moreira Alves, após o voto do Relator, não conhecendo do recurso. Impedido o Min. Cunha Peixoto. — Plenário, 08.10.75.

Decisão: Pede vista o Min. Leitão de Abreu, após os votos do Min. Relator, não conhecendo, e dos Mins. Moreira Alves e Cordeiro Guerra, conhecendo e dando provimento ao recurso. — Plenário, 20.11.75.

Decisão: Pede vista o Min. Rodrigues Alckmin, após os votos dos Mins. Relator e Leitão de Abreu, não conhecendo, e dos Mins. Moreira Alves e Cordeiro Guerra, conhecendo e dando provimento ao recurso. — Plenário, 24.3.76.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto.

Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

Dr. Alberto Veronese Aguiar, Diretor do Departamento Judiciário.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Trata-se de ação em que funcionário aposentado reclamou melhoria dos proventos, porque equiparados aos ganhos de servidor em atividade. Majorada que fora gratificação concedida a este, de 30% para 50%, o inativo, que percebia a primeira das percentagens, reclamou igual majoração.

Fundou-se em que lei estadual (Lei 2.474/61) estabelecia paridade entre proventos e vencimentos.

É legítima essa lei estadual? Respondem pela afirmativa os eminentes Ministros Xavier de Albuquerque, relator, e Leitão de Abreu, ponderando que não se aplica à espécie a vedação do art. 98, parágrafo único, da Constituição Federal. Dissente o eminente Ministro Moreira Alves, para quem o caso é de dar-se provimento ao recurso do Estado de Minas Gerais.

Peço vênia às autoridades manifestações em sentido contrário para aderir à solução proposta pelo ilustre Ministro Moreira Alves.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (32), 1977

Foi praxe proscrita pelo novo sistema constitucional a de os Estados e Municípios, por meio de vinculações e equiparações de ganhos, embora, decorrentes de leis ordinárias, concederem majorações na verdade implícitas de proventos e vencimentos, com o só benefício atribuído, expressamente, a uma categoria funcional.

A vigente Constituição manda que Estados e Municípios respeitem as normas dela constantes relativas a funcionários públicos. Entre essas normas, estabeleceu a de que "é vedada vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público". (art. 98, parágrafo único).

Não se restringiu, a proibição, à vinculação ou equiparação de **vencimentos** de diferentes cargos. Adotou fórmula ampla. Quanto a proventos, estabeleceu que eles seriam revistos (admita-se que na mesma proporção, revelando-se o que estaria compreendido na norma) necessariamente quando se modificassem os proventos dos funcionários em atividade, "por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda".

Atende, a esses princípios da Constituição, o de fixar-se antecipadamente por lei, que, sempre que, por qualquer motivo, se majorarem vencimentos ou se concederem vantagens a funcionários em atividade, o benefício se estenderá, em igual medida, a aposentados?

Tenho que não.

Examine-se a razão da norma excludente das vinculações e equiparações. É óbvio que não visa, ela, impedir que o legislador ordinário possa, ao conceder majorações de vencimentos, dá-los de maneira expressa, e na mesma medida, a diferentes cargos e funções. Nada obstará, assim, que texto da mesma lei atribua ganhos iguais a exercentes de cargos, v. g., de médicos, engenheiros ou advogados.

Então, a razão da norma excludente das vinculações e equiparações está em que não se admite que a concessão expressa de vantagem retributória a um cargo ou função, por força de uma norma legal, se estenda a outros casos, por força de norma de vinculação ou equiparação preexistente. A lei há de dizer, expressamente, a que cargos, funções ou proventos concede a melhoria de remuneração. A extensão da melhoria que conceda estará presente ao legislador que a edite, sem pesquisa de textos legais anteriores que acaso impliquem maior extensão de seu conteúdo. E também observou, em seu voto, o eminente Ministro Moreira Alves:

"... o parágrafo único do artigo 98 — que veda a vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público — visou, exatamente, impedir que lei geral preestabelecesse vinculação ou

equiparação de qualquer natureza de modo que, concedido aumento a determinados servidores, ele se estendesse automaticamente a outros previamente vinculados ou equiparados àqueles. Sabia o Poder Constituinte que essas leis gerais de extensão automática poderiam ser ab-rogadas ou derogadas pelas leis especiais de aumento posteriores àquelas, mas conhecia ele também as fraquezas humanas e as dificuldades que essas ab-rogações ou derrogações acarretam. Por isso mesmo, vedou tais vinculações ou equiparações."

Ora, sendo certo que o texto constitucional não manda que se estenda, **sempre**, a inativo, majoração concedida a funcionário em atividade (mas tão-somente modificação que decorra de alteração do poder aquisitivo da moeda) parece indubitoso que, por identidade de motivo, se há possibilidade de se majorarem vencimentos sem que se majorem proventos, não pode haver norma geral, preexistente, de equiparação.

Diz-se que não há diversidade de cargos ou funções entre inativo e ativo, e que a regra constitucional pressupõe tal diversidade, ao excluir vinculações e equiparações. O argumento, porém, não se me afigura decisivo, diante do texto constitucional, que se não restringe a vedar vinculações quanto a remuneração de cargos públicos: veda-a, "de qualquer natureza", "para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público". E tanto existe, no caso, indubitavelmente, **equiparação**, que é por força de norma preexistente, que teria **equiparado** proventos a vencimentos, que se pleiteou maior ganho. Aliás, a dar-se identidade de situação funcional a quem se aposenta em determinado cargo e a quem o exerce — porque não haveria cargos ou funções diferentes, acaso equiparáveis —, as majorações concedidas a ativos se estenderiam necessariamente a inativos, tornado letra morta o dispositivo da revisão de proventos constante do art. 102, parágrafo 2.º, da Constituição Federal.

Também não se me afigura decisivo o argumento de que essa equiparação de proventos a vencimentos, em qualquer caso, somente deva ser vedado em textos constitucionais dos Estados, não em leis ordinárias. É que ou o caso encerra vinculação ou equiparação vedada — e a norma se imporá sempre, ao legislador constituinte estadual e ao legislador comum — ou não a encerra — e ilícito seria texto constitucional do Estado que concedesse proventos iguais, sempre, a vencimentos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orientou no sentido de excluir esta equiparação em norma constitucional (Representação 861 de Minas Gerais) e julgado menciona o seu descabimento em leis ordinárias (RE 78.089).

Mantendo, pois, a orientação anterior, sem embargo do autorizado dissenso dos eminentes Ministros Xavier de Albuquerque e Leitão de Abreu, conheço do recurso e lhe dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Presidente): — Trata-se de matéria constitucional, e tenho voto.

Peço vênia ao eminente Relator para acompanhar o eminente Ministro Moreira Alves, conhecendo do recurso e lhe dando provimento.

EXTRATO DE ATA

RE 81.148 — MG — Rel., Min. Xavier de Albuquerque. Recte. Estado de Minas Gerais (Adv. João Batista Antunes de Carvalho). Recdo. Helton Hugo Ladeira (Adv. Sebastião dos Reis Ribeiro da Silva).

Decisão: Pediu vista o Min. Moreira Alves, após o voto do Relator, não conhecendo do recurso. Impedido o Min. Cunha Peixoto. — Plenário, 08.10.75.

Decisão: Pediu vista o Min. Leitão de Abreu, após os votos do Min. Relator, não conhecendo, e dos Mins. Moreira Alves e Cordeiro Guerra, conhecendo e dando provimento ao recurso. — Plenário, 20.11.75.

Decisão: Pediu vista o Min. Rodrigues Alckmin, após os votos dos Mins. Relator e Leitão de Abreu, não conhecendo, e dos Mins. Moreira Alves e Cordeiro Guerra, conhecendo e dando provimento ao recurso. — Plenário, 24.3.76.

Decisão: Conheceram e deram provimento ao recurso, vencidos os Mins. Relator, Leitão de Abreu e Bilac Pinto. Votou o Presidente. — Plenário, 13.5.76.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto.

Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

Dr. Alberto Veronese Aguiar, Diretor do Departamento Judiciário.

JUSTIÇA FEDERAL

3.^a VARA FEDERAL

MANDADO DE SEGURANÇA

Proc. n.º 6.994/76

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS — Impetrante (Adv. Dr. Antonio Carlos dos Santos Bitencourt).

DIRETOR DO 1.º DISTRITO DE FISCALIZAÇÃO DA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO — Impetrado.

MINISTÉRIO PÚBLICO (Proc. da República Dr. Saraiva Ribeiro).

DOUTOR CARLOS DAVID SANTOS AARÃO REIS — Juiz.

SENTENÇA

- Ref.: —
- I) Mandados de segurança impetrados por empresas públicas: competência dos juizes federais (art. 125, I e VII Constituição).
 - II) As empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito Privado, estando dentre elas a ECT. Empresa pública com personalidade jurídica de Direito Público é *contradictio in terminis*.
 - III) O poder de polícia não visa apenas atividades privadas, mas também públicas, podendo ser fato gerador de taxa.
 - IV) São interpretadas estritamente tanto as normas referentes à isenção quanto as relativas à imunidade. Conceitos de imunidade e isenção.
 - V) A imunidade tributária não beneficia as empresas públicas e seus serviços, nem diz respeito a taxas.
 - VI) O art. 12 do Decreto-Lei 509/1969 confere apenas isenção à ECT, contendo erro de terminologia. Possibilidade da existência destes nas normas jurídicas.
 - VII) Isenção de impostos municipais só pode ser estabelecida por lei complementar e, de taxas, só com relação às federais.