JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

PREVIDÊNCIA SOCIAL — MODIFICAÇÃO — EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98 (STF)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 801-3 (919)

Proced.: Rio de Janeiro

Relator: Min. Sydney Sanches

Reqte.: Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado
do Rio de Janeiro

Adv.: Renato Ribeiro Martins e outro

Reqdo.: Governador do Estado do Rio de Janeiro

DECISÃO: 1. O ilustre Procurador-Geral da República, Dr. GERALDO BRINDEIRO, resumiu a hipótese e, em seguida, opinou, nos termos seguintes (fls. 96/103):

“EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO-RELATOR:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada pela Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em face do Decreto Estadual nº 16.508, de 25 de março de 1991, o qual visa sustar ‘a aplicação de dispositivos legais e regulamentares relativos a vantagens abusivamente concedidas’.”

2. A requerente não aduziu quais normas jurídicas constitucionais estariam sendo violadas pela regra estadual em apreço.

3. O dispositivo hostilizado possui a seguinte redação, *verbis*:

“Art. 1º — Fica sustada no âmbito de todos os órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e fundacional, a aplicabilidade de todos os dispositivos legais e regulamentares que decretaram a concessão de vantagens abu-

sivas e destinadas ao favorecimento pessoal, no período compreendido entre 15 de março de 1990 e 15 de março de 1991, inclusive especialmente:

I — a contagem em dobro, para fins de percepção de benefícios financeiros, do tempo de exercício dos cargos em comissão do Secretário de Estado, bem como daqueles cuja remuneração esteja a eles vinculada;

II — a contagem em dobro, para fins de aposentadoria, do tempo de exercício de cargo em comissão;

III — a promoção ou acréscimo de 20% (vinte por cento) nos proventos, quando da passagem do servidor para a inatividade.

Art. 2º — Fica sustado o pagamento de eventuais benefícios já concedidos mediante aplicação das regras mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º — Os titulares das Secretarias de Estado, das Procuradorias Gerais e dos demais órgãos ou entidades que detenham competência para concessão das vantagens aludidas no artigo 1º — determinarão, de imediato, as providências necessárias para o fiel cumprimento deste decreto.

Art. 4º — Este decreto entrara em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 25 de março de 1991”.

4. O excelentíssimo senhor Ministro-presidente, em decisão proferida a fls. 47, deferiu o pedido de distribuição por dependência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 497-2, formulado pela Mesa requerente, e determinou a redistribuição dos autos, por prevenção, ao eminente Ministro OCTÁVIO GALLOTTI.

5. Em Sessão Plenária realizada em 04.02.1993, esta excelsa Corte, à unanimidade de votos, deferiu, em parte, a medida cautelar postulada, para suspender a eficácia dos incisos I e III do art. 1º do Decreto Estadual nº 16.508, de 25.03.1991, do Estado do Rio de Janeiro. O respectivo acórdão restou ementado da seguinte forma:

“DECRETO DO GOVERNADOR. LIMINAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER A SUA EFICÁCIA NAS PARTES EM QUE OPÕE RESISTÊNCIA AO CUMPRIMENTO DE LEIS ESTADUAIS, VERSANDO MATÉRIA ATACADA, SEM ÊXITO, EM AÇÕES DIRETAS CUJO PEDIDO CAUTELAR FORA RECUSADO PELO SUPREMO TRIBUNAL: ADIN 497 (RTJ 136/533), REFERENTE À APOSENTADORIA COM PROVENTOS DA CLASSE SUPERIOR OU ACRESCIDO DE 20% E DIN 489 (RTJ 137/562), CONCERNENTE À INCORPORAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO, COMPUTANDO-SE, EM DOBRO, ESSE TEMPO DE SERVIÇO.

LIMINAR INDEFERIDA. QUANTO AO PONTO DO DECRETO QUE EXPRESSA RESTRIÇÃO RELATIVA À EXECUÇÃO DE LEI, CUJO CONTEÚDO FOI OBJETO DE CAUTELAR DEFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL: ADIN 489 (RTJ 137/562), PERTINENTE AO CÔMPUTO, EM DOBRO, DO TEMPO DE CARGO EM COMISSÃO PARA FINS DE APOSENTADORIA”.

(STF — Tribnal Pleno — ADIMC 801/RJ. Ministro-Relator: OCTÁVIO GALLOTTI. D. J. de 02.04.1993, p. 05.616).

6. Prestadas as devidas informações e ouvida a douta Advocacia-Geral da União, vieram os autos a esta Procuradoria-Geral da República para manifestação.

7. A presente ação direta de inconstitucionalidade não merece prosperar.

8. Em que pese o pedido de inconstitucionalidade abranger todo o Decreto Estadual nº 16.508, de 1991, verifica-se que a Mesa requerente, na inicial, concentra a sua fundamentação no artigo 1º do aludido decreto e, por conseguinte, nos respectivos incisos I a III, que são o fundamento de toda a norma jurídica questionada.

9. O então Ministro-Relator OCTÁVIO GALLOTTI, ao deferir em parte, o pedido liminar de suspensão da eficácia dos dispositivos estaduais impugnados, reportou-se às decisões proferidas, em sede de medida liminar, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 404-2 e 497-2, diante da plausibilidade da ofensa ao disposto nas normas jurídicas insertas no artigo 40, da Constituição da República. Nestes termos, manifestou-se:

“(…)

Ora, se no tocante aos incisos I e II do art. 1º do Decreto ora atacado (cômputo, em dobro, de tempo de serviço), a decisão liminar na já citada ADIn 404 dá alento, como se viu, às restrições adotadas pelo Poder Executivo fluminense, exatamente o oposto sucede quanto ao item III, onde se pretende coibir a aplicação das leis que conferem aumento de estipêndio, por ocasião da passagem para inatividade. Ao propor a Ação Direta nº 497, sustentou, o Governador do Rio de Janeiro, que, das próprias disposições do art. 40 e seu § 4º, da Constituição Federal — ou seja, da previsão do direito à aposentadoria com proventos integrais — resultaria a proibição de virem eles a superar remuneração percebida na atividade. Nem teria sido, para tanto, indispensável repetir-se a expressa vedação constante do art. 102, § 2º, da Carta de 1967, omitida na de 1988, mas, a seu ver, a rigor, desnecessária.

Ao apreciar essa proposição, tive, porém, ocasião de ponderar, como Relator da citada ADIn 497 (medida cautelar), em virtude da

qual tornou-se preventa minha competência para relator o caso agora examinado (...)"

10. Conforme depreende-se da análise dos autos, os dispositivos impugnados conferem, em síntese, contagem em dobro nas circunstâncias enumeradas nos incisos I e II; e acréscimo de 20%, ou promoção quando da passagem do servidor para a inatividade, de acordo com o consignado no inciso III.

11. Destarte, tais dispositivos, assim como os impugnados quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, medida liminar, nºs 404-2 e 497-2 estariam em dissonância com o prelecionado pelo inciso I e pelas alíneas "a", "c" e "d" do inciso III do artigo 40 da Constituição da República.

12. Todavia impende asseverar que, com o advento da Emenda Constitucional nº 20/98 (DOU de 16/12/1998), houve alteração substancial dos dispositivos constitucionais utilizados como fundamento do presente controle concentrado de constitucionalidade.

13. O texto original do mencionado art. 40 da Constituição da República dispunha:

"Art. 40. O servidor será aposentado:

I — por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II — compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III — voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, 'a' e 'c',

no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecida em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

§ 6º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

(Parágrafo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 3/93 — inserção e grifos nossos)"

14. Com a redação alterada pela Emenda Constitucional nº 20/98, assim passou a dispor o mesmo artigo:

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I — por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II — compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III — voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições;

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 2º *Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.*

§ 3º. *Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.*

§ 4º. *É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.*

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, a, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º Observado o disposto no artigo 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11. Aplica-se o limite fixado no artigo 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 3º. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o artigo 201.

§ 15. Observado o disposto no artigo 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

(Redação dada ao artigo pela Emenda Constitucional nº 20/98, DOU 16.12.1998 — inserção e grifos nossos)”

15. A alteração constitucional superveniente, mormente quando o dispositivo constitucional que serve como padrão de confronto *sofre alteração substancial*, traz como consectário inexorável a perda superveniente do objeto da ação direta de inconstitucionalidade, de sorte a prejudicar seu exame. Com efeito, a matéria em apreço passou a sofrer tratamento diverso com a modificação operada pela Emenda Constitucional nº 20/98.

16. Nesse sentido é o firme entendimento dessa Excelso Corte, donde vale colacionar os seguintes arestos:

“EMENTA: Impugnação de expressões da Medida Provisória nº 1.723-98 (convertida na Lei nº 9.717-98), que dispõe sobre regras gerais dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, bem como dos militares dos Estados e do DF, prevendo a contribuição concorrente de inativos e pensionistas.

Pedido prejudicado em razão da superveniente promulgação da Emenda Constitucional nº 20-98, que alterou substancialmente o teor original do § 6º do art. 40 da Lei Fundamental.”

(Tribunal Pleno, ADIQUO nº 1907/DF. Julgada em 18/2/1999. Ementário 1.944/126 — sem grifos no original).

“EMENTA: Ação Direta de que não se conhece, por demandar confronto das disposições impugnadas (constantes da Lei nº 9.717/98) com normas constitucionais supervenientes a sua edição (art. 249 e art. 40, caput da Constituição, com redação decorrente da Emenda nº 20/98).”

(Tribunal Plen. ADI nº 1.993/DF. Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI. Julgada em 23/6/1999. Ementário 1.961/116 — sem grifos no original).

17. No mesmo sentido das ementas acima consignadas: ADI nº 909/MT, Rel. Min. NELSON JOBIM, julgada em 20/6/2001; ADI nº 1.143/AP, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, julgada em 7/6/2001; ADI nº 2009/DF e ADI nº 2.055/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgadas em 23/5/2001; ADI Nº 1.550/AL, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, julgada em 23/5/2001, dentre outras.

18. Ante o exposto, e com fundamento nas razões aduzidas, opino no sentido de que se julgue prejudicado o pedido de declaração de inconstitucionalidade de Decreto Estadual nº 16.508, de 25 de março de 1991, formulado pela Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, haja vista a perda superveniente de seu objeto.

Brasília, 14 de fevereiro de 2002.

as.) GERALDO BRINDEIRO

PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA.”

2. Acolhendo esse parecer, com base no § 1º do art. 21 do R.I.S.T.F. e no art. 38 da Lei nº 8.038, de 28.05.1990, julgo prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

3. Publique-se. Int.

Brasília, 08 de março de 2002.

Ministro SYDNEY SANCHES

Relator