

## VOTO

O Senhor Ministro Dias Toffoli (Relator):

### Da introdução

Cuida-se, na origem, de ação declaratória c/c obrigação de fazer e condenatória, ajuizada em **abril de 2017** por servidora integrante de carreira de polícia civil contra a Fazenda Pública do Estado de São Paulo e o São Paulo Previdência (SPPREV).

Resumidamente, pretende a autora a concessão de aposentadoria especial, com as regras da paridade e da integralidade, ante o preenchimento dos requisitos previstos na LC nº 51/85 e no art. 40, § 4º, da Constituição Federal. Afirmou a requerente que **ingressou no serviço público em 6/4/1992** .

Pedi a concessão de tutela de evidência. Ao final, pedi que fosse julgada procedente a ação, condenando os réus a aposentarem ela com o pagamento dos proventos integrais e com paridade de direitos dos servidores ativos ocupantes do mesmo cargo, pagando, caso o requerente se aposentasse durante o transcurso da presente demanda sem os direitos aqui pleiteados, referentes a integralidade e paridade de vencimentos, todas as diferenças de valores vencidos e vincendos, desde a data de sua aposentação, com a atualização monetária juros monetários, em conformidade com os índices oficiais constantes da Tabela Prática do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo.

A sentença, **de maio de 2017** , foi pela parcial procedência da ação, condenando o SPPREV à obrigação de conceder à autora a aposentadoria especial pela LC nº 51/85, alterada pela LC nº 144/14, com proventos integrais e direito à paridade com os servidores da ativa. Foi também o SPPREV condenado ao pagamento das diferenças remuneratórias pretéritas, devidamente atualizadas pela Tabela Prática, desde a data em que os valores deveriam ser pagos, acrescidos de juros de mora nos termos descritos em tal decisão.

Na fundamentação da sentença, a Juíza de Direito aduziu que **já teria ocorrido a aposentação da autora** .

Interpuseram os réus recurso inominado.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo deu parcial provimento ao recurso inominado, para, acolhendo em parte os pedidos formulados na inicial, declarar o direito da autora à aposentadoria, com proventos integrais, condenando-se o SPPREV ao regular apostilamento do direito conferido junto ao prontuário daquela, no prazo definido no acórdão.

Segundo o Desembargador Relator, careceria à autora o direito à paridade, por não ter preenchido os requisitos fixados na EC nº 47/05.

As partes manejaram recurso extraordinário.

Resumidamente, os réus defenderam que a Corte de origem incidiu em inconstitucionalidade ao manter a integralidade quanto à aposentadoria da parte autora. Apontaram que houve ofensa ao art. 40, §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 17, da Constituição Federal e que, com a EC nº 41/03, o servidor público de cargo efetivo deixou de ter direito a tal benefício. Aduziram também que a Taxa Referencial deve ser aplicada como índice de correção monetária dos débitos da Fazenda Pública no período de 29/6/2009 a 23/5/2015.

Já a autora sustentou em seu apelo extremo ter direito à regra da paridade, por ter ingressado na atividade policial antes da EC nº 41/03 e preenchido os requisitos para a aposentadoria especial. Disse que, por ser policial civil, exercente de atividade de risco, não precisaria cumprir as regras de transição para fazer jus à integralidade e à paridade. Alegou ter havido violação do art. 40, §§ 4º, incisos II e III, e 8º, da Constituição Federal, dos arts. 6º e 7º da EC nº 41/03 e do art. 2º da EC nº 47/05.

Manifestou-se o Procurador-Geral da República pelo conhecimento parcial do recurso extraordinário dos réus, negando-se provimento à parte conhecida, e pelo não provimento do recurso extraordinário da autora.

Discute-se, nestes autos, sob a sistemática da Repercussão Geral (Tema nº 1.019), se os servidores públicos que exercem atividades de risco têm o direito de se aposentar com os proventos calculados de acordo com as regras da integralidade e da paridade, independentemente da observância das normas de transição previstas nas EC nºs 41/03 e 47/05.

A aposentadoria especial dos policiais civis, vale dizer, ocupantes de atividades de risco e, por conseguinte, destinatários de regras específicas acerca de seu regime previdenciário, tem algumas de suas raízes no art. 40, § 4º (no caso concreto, à época vigia a redação conferida pela EC nº 47/05, sendo aplicável o inciso II), da Constituição Federal, que trata de situação excepcional e procede à diferenciação de certas categorias de segurados.

O presente voto está estruturado da seguinte forma, excluindo-se esta introdução: 1) apresentação do histórico acerca da LC nº 51/85, tendo presentes os texto constitucionais pertinentes; 2) exposição das regras presentes na Constituição Federal de 1988 relevantes para a apreciação do tema; 3) discussão quanto à possibilidade de a expressão “requisitos e critérios diferenciados” (§ 4º do art. 40 da CF/88, nas redações conferidas pelas EC nº 20/98 e 47/05) permitir que o legislador complementar estabelecesse a aposentadoria especial voluntária em questão com integralidade e paridade; 4) análise do caso concreto; 5) dispositivo.

### **Do histórico acerca da LC nº 51/85, tendo presentes os textos constitucionais pertinentes**

Ressalto, de início, que a LC nº 51/85, invocada pela parte autora nos presentes autos (embora com nova redação), tem importantes conexões com as antigas Leis nºs 3.313/57 e 4.878/65 e com antigo julgado do Supremo Tribunal Federal. Vejamos.

Estabelecia a Constituição Federal de 1946 que o funcionário público poderia ser aposentado, se o requeresse, se contasse com 35 anos de serviço. A aposentadoria compulsória se dava aos 70 anos. O art. 191, § 2º, previa que “os vencimentos da aposentadoria ser[iam] integrais, se o funcionário conta[sse] com 30 anos de serviço”. E o § 4º do mesmo artigo preconizava que esses dois limites **poderiam ser reduzidos por lei, atendendo-se à natureza especial do serviço** .

Isso é, esse último parágrafo autorizava, ao cabo, a lei estabelecer **aposentadoria especial** para servidores que exercessem serviços de natureza especial.

A Lei nº 3.313/57, com base no citado § 4º, previu que os servidores do Departamento Federal de Segurança Pública, que exercessem atividade estritamente policial, teriam direito à “aposentadoria com vencimentos integrais, ao completarem 25 (vinte e cinco) anos de serviço”. E a Lei nº 4.878 /65, a qual dispôs sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, prescreveu em seu art. 37 que “o funcionário policial ser[ia] aposentado compulsoriamente aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que [fosse] a natureza dos serviços prestados”. Afora isso, seu art. 38 garantiu que o provento do policial inativo fosse revisto sempre que ocorresse modificação geral dos vencimentos dos funcionários policiais civis em atividade ou reclassificação

do cargo que o funcionário policial inativo ocupasse ao se aposentar (paridade).

Em 1969, adveio a Constituição Federal de 1969 (ou EC nº 1/69 à Constituição Federal de 1967).

Previa o art. 102 desse texto constitucional que os funcionários públicos poderiam se aposentar com proventos integrais, em caso de aposentadoria voluntária, se contassem com 35 anos de serviço, se homem, ou 30 anos de serviço, se mulher. Os proventos seriam proporcionais ao tempo de serviço se o funcionário contasse com menos tempo de serviço. Quanto aos proventos integrais, preconizava um dos parágrafos daquele artigo que esses “não poder[iam] exceder a remuneração percebida na atividade”.

O artigo seguinte (art. 103), por seu turno, estabelecia a possibilidade de a **lei complementar** de iniciativa exclusiva do Presidente da República indicar “quais as exceções às regras estabelecidas [o que abrangia outras além das citadas], quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade”.

Questionava-se, então, se a aposentadoria especial prevista naquelas Leis nº 3.313/57 e 4.878/65, por estar prevista em lei ordinária, ainda subsistiria em face do citado art. 103 da Constituição Federal de 1969, o qual exigia lei complementar para dispor sobre o assunto.

O relato que se tem é que o Tribunal de Contas da União (Anexo IX da Ata nº 9, de 14 de fevereiro de 1980, em decisão do Plenário no processo nº TC 30.181/79), a Consultoria-Geral da República (parecer nº 67, de 2 de abril de 1981, Dr. Clóvis Ramalhete) e, ainda, alguns julgados cancelavam a aposentadoria especial com base nas citadas leis mesmo após o advento da Constituição Federal de 1969 .

Contudo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 100.596 /DF, sessão de 23/11/83, DJ de 8/6/84, concluiu em sentido oposto. Isso é, o Plenário da Corte chegou à compreensão de que as mencionadas leis, no que reduziram os limites para aposentadoria compulsória ou voluntária, foram implicitamente revogadas pela Constituição Federal de 1969. O julgado foi assim ementado:

“APOSENTADORIA ESPECIAL. POLICIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. APOSENTADORIA VOLUNTARIA. APOSENTADORIA COMPULSORIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART-103. LEI

COMPLEMENTAR. LEGISLAÇÃO PRETERITA (REVOGAÇÃO). 1. SOMENTE LEI COMPLEMENTAR, DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PRESIDENTE DA REPUBLICA, PODE ESTABELEECER EXCEÇÕES AS REGRAS DE APOSENTADORIA, COMPULSORIA OU VOLUNTARIA, CONSTANTES DO ART-101, II E III DA CONSTITUIÇÃO, HAJA VISTA O DISPOSTO NO SEU ART-103. 2.A LEGISLAÇÃO ORDINARIA PRETERITA, INSTITUTIVA DE APOSENTADORIAS ESPECIAIS, REDUZINDO O LIMITE DE IDADE PARA A APOSENTAÇÃO, COMPULSORIA OU VOLUNTARIA, ESTA IMPLICITAMENTE REVOGADA, A PARTIR DA VIGENCIA DO TEXTO CONSTITUCIONAL INSERTO NA EMENDA N. 1, PORQUE COM ELE INCOMPATIVEL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO” (RE nº 100.596/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Rafael Mayer** , DJ de 8/6/84).

Ressalte-se que, no julgamento desse RE nº 100.596/DF, nada se falou a respeito da paridade prevista no art. 38 da Lei nº 4.878/65.

Diante desse precedente da Suprema Corte, foi apresentado o PLP nº 249 /85, que ensejou a LC nº 51/85.

Em sua redação original, previu-se que o funcionário policial seria aposentado, voluntariamente, com proventos integrais, após 30 anos de serviço, desde que contasse com, pelo menos, 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

O legislador complementar ainda fez por bem assegurar (art. 2º) a subsistência da eficácia dos atos de aposentadoria expedidos com base naquelas Leis nºs 3.313/57 e 4.878/65 após o advento da Constituição Federal de 1969, mormente em razão da base da confiança que havia sido formada até o advento daquele precedente da Suprema Corte, além das indesejadas consequências que adviriam desse julgado, como a necessidade de reversão dos que já haviam sido aposentados com as demais decorrência daí advindas (impacto, v.g., nas promoções que já haviam sido concedidas e nas atividades dos que haviam ingressado por concurso para preenchimento das vagas).

Visto o histórico da LC nº 51/85, passo a apresentar as normas da Constituição Cidadã relevantes para o presente tema, relacionadas com a integralidade, a paridade e a aposentadoria especial dos policiais.

Da exposição das regras presentes na CF/88, relevantes para o tema, conectadas com a integralidade, a paridade e a aposentadoria especial dos policiais

Adveio a Constituição Cidadã em 1988, preconizando em seu art. 40 o seguinte:

“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 .

(...)

§ 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.” (Grifei).

A expressão “proventos integrais” era entendida, basicamente, como a totalidade da última remuneração do servidor (como o era nas Constituições anteriores). Isso, com o tempo, passou a se chamar de **integralidade** . A garantia dada aos aposentados, mediante revisão dos proventos de aposentadoria, quanto (a grosso modo) às mesmas

modificações de remuneração e aos mesmos benefícios ou vantagens concedidos aos servidores ativos da carreira na qual ocorrera a aposentação passou a ser conhecida como **paridade** .

Para que o servidor se aposentasse, voluntariamente, com a integralidade, afora a paridade, deveria ele preencher os requisitos previstos nas alíneas a ou b do inciso III do art. 40: a) 35 anos de serviço, se homem, e 30, se mulher; ou b) 30 anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e 25, se professora.

A par disso, o constituinte previu regra especial: a lei complementar poderia estabelecer exceções a essas duas disciplinas quando se tratasse de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas. Tinha-se, portanto, também na Constituição Cidadã a possibilidade de se estabelecer a aposentadoria especial em determinados casos.

Vale lembrar que, no tocante à atividade exercida pelos policiais, já existia a LC nº 51/85, estabelecendo regras diferenciadas para que tais servidores gozassem da aposentadoria especial voluntária com “proventos integrais” (expressão essa coincidente com aquela adotada pelo texto constitucional de 1988, sendo entendida como integralidade).

Abro parêntese para anotar, nesse contexto, que o Tribunal Pleno, no julgamento da ADI nº 3.817/DF, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia** , concluiu que a Constituição Cidadã recepcionou a lei complementar em comento como norma geral, no que diz respeito às referidas regras. Na mesma direção, a Corte fixou a seguinte tese para o Tema nº 26, RE nº 567.110/AC, DJe de 11/4/11: “O inciso I do artigo 1º da Lei complementar 51 /1985 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988”. Fecho parêntese.

Com a EC nº 20/98, as normas constitucionais pertinentes ao presente tema de repercussão geral passaram a ter a seguinte redação:

“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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 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**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 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**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

(...)

§ 8º - **Observado o disposto no art. 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** . (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)”

Ainda nessa época se garantiam, por normas constitucionais, a integralidade e a paridade, nos termos acima ( **vide** §§ 3º e 8º), para os casos de aposentadoria voluntária de que tratava o inciso III do § 1º do art. 40.

Para os servidores que exercessem atividade que prejudicasse a saúde ou a integridade física poderiam, nos termos de lei complementar, ser adotados “requisitos e critérios diferenciados” para a concessão de aposentadoria especial (§ 4º). Como se vê, ainda era aplicável aos servidores policiais a LC nº 51/85, isso é: cumpridas as disciplinas nela previstas, poderiam obter a aposentadoria especial voluntária com “proventos integrais” (que ainda era entendido como integralidade).

Com a EC nº 41/03, diz-se que foram extintas a paridade e a integralidade para os servidores.

Previu-se, no § 3º do art. 40, que o cálculo dos proventos de aposentadoria não seria mais com fundamento na remuneração no cargo em que essa ocorresse, mas sim com fundamento “nas remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência (...) na forma da lei”. E no § 8º se estipulou que, agora, seria assegurado apenas o reajustamento dos benefícios, com o fim de preservar seu valor real, conforme critérios legalmente estabelecidos.

**Ficou, de outro giro, mantido** aquele § 4º, que dispunha sobre a possibilidade de a lei complementar prever “requisitos e critérios diferenciados” conectados com a aposentação especial dos servidores que exercessem atividades exclusivamente sob condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física.

Ainda era aplicável, portanto, a LC nº 51/85 quanto à aposentadoria especial voluntária dos policiais, a qual continuava a prever tal aposentadoria com “proventos integrais” (no próximo tópico do presente voto, enfrentaremos a questão de saber se essa expressão legal poderia continuar sendo entendida, mesmo após a citada EC nº 41/03, como integralidade).

No corpo da EC nº 41/03 e, após, no da EC nº 47/05, foram estabelecidas regras de transição que, quando observadas, possibilitavam que os

servidores em geral que já haviam ingressado no serviço público até certa data gozassem da integralidade e da paridade.

Vale realçar, ainda, que essa última emenda constitucional (EC nº 47/05) alterou a redação daquele § 4º do art. 40, que passou a estipular a possibilidade de a lei complementar adotar “requisitos e critérios diferenciados” para disciplinar as aposentadorias especiais de servidores com deficiência, de servidores que exercessem atividades de risco e de servidores cujas atividades fossem exercidas sob condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física.

Continuou aplicável aquela LC nº 51/85.

Eis, então, como ficaram os dispositivos que interessam para a presente controvérsia, consideradas as EC nº 41/03 e 47/05:

“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 e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 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 dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

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, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 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, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

I - portadores de deficiência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

**II - que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)**

**III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física . (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005).**

(...)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)“

Foi à luz de tais emendas constitucionais (EC nºs 41/03 e 47/05) que a Suprema Corte julgou o Tema nº 139, assentando que os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC nº 41/03, mas se aposentaram após essa emenda, possuem direito à paridade e à integralidade, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC nº 47/05.

É importante destacar, contudo, que, no julgamento desse tema de repercussão geral (Tema nº 139), a Corte não se debruçou sobre a possibilidade de policiais se aposentarem, ante a aposentadoria especial voluntária, com a integralidade e a paridade independentemente da

observância das normas de transição previstas nas EC nºs 41/03 e 47/05. Atente-se, a propósito, que, no caso concreto paradigma daquele tema, tratava-se de servidores públicos do quadro de magistério da Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo.

Pois bem. Em 2014, a LC nº 51/85 foi alterada pela LC nº 144/14, a qual preconizou que o servidor policial será aposentado voluntariamente, com “proventos integrais”, independentemente da idade: a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

Em 2019, adveio a EC nº 103/19. Foram previstas novas regras relativas à aposentadoria voluntária dos servidores, estabelecendo-se que os proventos de aposentadoria não poderiam ser inferiores ao salário mínimo nem superiores ao máximo estabelecido para o RGPS, observadas, ainda, as normas relativas ao regime complementar de previdência.

No que diz respeito à aposentadoria especial relacionada com o presente tema de repercussão geral, insta registrar que tal emenda constitucional modificou a redação do § 4º do art. 40 e incluiu o § 4º-B, prevendo a possibilidade de lei complementar do respectivo ente federativo estabelecer **idade e tempo de contribuição diferenciados** para aposentadoria de ocupantes de cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo, de policial da Câmara do Deputados, de policial do Senado Federal, de policial federal, de policial rodoviário federal, de policial ferroviário federal e de policial civil das Polícias Civis:

“§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo **idade e tempo de contribuição diferenciados** para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)” (grifo nosso).

Como bem observou o Ministro **Alexandre de Moraes**, nos autos do MI nº 7.353/DF, o referido dispositivo constitucional previu rol taxativo de atividades as quais é aplicável o regime especial de aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados de idade e de tempo de contribuição.

Por fim, cumpre anotar que foram estabelecidas, no corpo da EC nº 103/19, novas regras de transição a respeito da integralidade e da paridade (**vide**, v.g., o art. 4º, §§ 6º e 7º). Também foram estabelecidas, especificamente quanto à aposentadoria especial dos policiais na forma da LC nº 51/85, regras de transição (art. 5º) para os que ingressaram naquelas carreiras até a data da entrada em vigor de tal emenda constitucional.

Apresentadas as normas constitucionais pertinentes ao tema, insta saber se a Constituição Federal, no § 4º do art. 40, na redação conferida pela EC nº 20/98 ou pela 47/05, ao permitir que o legislador complementar adotasse “requisitos e critérios diferenciados” para disciplinar a aposentadoria especial dos servidores que exercessem atividades de risco, possibilitava a concessão desse tipo de aposentadoria com a integralidade e a paridade, independentemente de observância daquelas regras de transição relativas a esses institutos previstas nas EC nºs 41/03 e 47/05 (ou, ainda, na EC nº 103/19).

**Do alcance da expressão “requisitos e critérios diferenciados” para a regulamentação da aposentadoria especial (§ 4º do art. 40, na redação conferida pela EC nº 20/98 ou pela 47/05)**

Inicialmente, ressalto que não desconheço o julgamento da **ADI nº 5.039**, de relatoria do Ministro **Edson Fachin**, na qual se questionava, ante as regras de transição previstas nas EC nº 41/03 e 47/05, a constitucionalidade da LC nº 432/2008, do Estado de Rondônia, na redação dada pela LC nº 662/2012, que reconheceu aos policiais civis o direito à aposentadoria especial com paridade e integralidade.

Na apreciação dessa ação direta, o Plenário da Corte reafirmou que os Estados e os Municípios têm competência legislativa conferida pela Constituição Federal para regulamentar o regime próprio de aposentadoria dos seus servidores, “desde que não desbordem do conteúdo do art. 40, da CRFB e, especificamente no tocante aos policiais civis, atentem à Lei Complementar 51/85, norma geral editada pela União e recepcionada pela Constituição Federal”. Inobstante isso, a maioria dos Ministros da

Corte concluiu pela inconstitucionalidade da manutenção, por aquela legislação, dos direitos à integralidade e à paridade sem a observância das regras constitucionais de transição relativas a esses institutos.

Verifica-se que o voto vencedor partiu da compreensão de que os policiais civis não possuem o mesmo regime jurídico, inclusive no que toca às aposentadorias, dos militares, ficando aqueles vinculados ao regime próprio de previdência social dos servidores públicos civis do ente federativo ao qual pertencem. Em seguida, o voto vencedor aplicou aos policiais civis daquele estado as regras destinadas aos servidores públicos em geral previstas nas EC nºs 41/03 e 47/05 e as respectivas normas de transição relativas à integralidade e à paridade.

Pedindo vênias aos que entendem de modo diverso, considero que, no exame da referida ação direta, não houve aprofundado debate acerca do alcance do art. 40, § 4º, da Constituição Federal, nas redações conferidas pelas EC nº 20/98 e 47/05.

Dessa forma, entendo que, nesta oportunidade, a Corte deve se debruçar com mais vagar sobre esse assunto.

Feita essa introdução, passo a sustentar o entendimento de que a Constituição Federal, no dispositivo em questão (na redação conferida pela EC nº 20/98 ou pela 47/05), ao estabelecer que o legislador complementar poderia adotar “requisitos e critérios diferenciados” para disciplinar a aposentadoria especial de, entre outros, servidores que exercessem atividade de risco (o que abrange os policiais), permitia que tal aposentadoria fosse concedida com a integralidade e a paridade, sem a necessidade de tais servidores cumprirem as regras de transição relativas a esses institutos previstas nas EC nº 41/03 e 47/05 (ou, ainda, na EC nº 103/19).

Como se sabe, as emendas constitucionais que antecederam a atual EC nº 103/19 delegaram à lei complementar a disciplina sobre os “requisitos e critérios diferenciados” de aposentadoria especial dos policiais. Entendo que essa expressão é ampla o bastante para abarcar a possibilidade de estabelecimento, desde que por lei complementar, **de regras específicas, inclusive de cálculo e reajuste de proventos e, com isso, garantir a integralidade e a paridade.**

Atente-se que o constituinte, por meio do § 4º do art. 40, na redação conferida pela EC nº 20/98 ou pela 47/05, **expressamente excepcionou os servidores que exercessem atividade de risco, como é o caso dos policiais,**

**quanto ao tratamento conferido aos servidores públicos em geral**, esses sim sujeitos aos comando previstos nas correspondentes redações do § 3º e na do § 17, que amparam o cálculo dos proventos com base na média de 80% das melhores contribuições, bem como às regras de transição relativas à integralidade e à paridade e.

No MI nº 2.283/DF, de minha relatoria, o Plenário da Corte entendeu que, havendo norma incidente sobre a situação concreta do servidor público civil policial, num ou noutro sentido, estará amparado o exercício do direito à aposentadoria especial, **em plano obviamente diferenciado dos servidores públicos em geral**, submetidos às previsões do art. 40 da Constituição Federal e demais regras de transição.

Vai no mesmo sentido o Parecer nº 00004/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, em que se tratou do regime a ser aplicado às aposentadorias dos policiais civis da União, com enfoque naqueles expressamente mencionados no art. 5º da EC nº 103/19 (policiais dos órgãos a que se referem o inciso XIV do **caput** do art. 21, o inciso IV do **caput** do art. 51, o inciso XIII do **caput** do art. 52 e os incisos I a III do **caput** do art. 144, todos da Constituição Federal). Segue trecho:

“56. Ao estabelecer no art. 40, § 1º, da Constituição, que o cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos em geral seria disciplinado pelos §§ 3º e 17 do mesmo artigo, e, ao mesmo tempo, ao excetuar dessa regra geral os servidores abrangidos pelo § 4º também do mesmo artigo (abrangidos pela aposentadoria especial), o Constituinte Reformador explicitou que entre os critérios de concessão de aposentadoria especial, a serem disciplinados em lei complementar, estaria incluída também a sua forma de cálculo.

57. Se o Constituinte Reformador quisesse aplicar a todos os servidores as regras gerais de cálculo incluídas pela EC nº 41/2003 (§§ 3º e 17), ele não só as preveria expressamente para as aposentadorias concedidas pelas regras gerais de elegibilidade do § 1º do art. 40, como também para as aposentadorias especiais do § 4º do art. 40, o que não foi feito, optando, ante a **técnica do silêncio eloquente**, por excluir o § 4º do art. 40 das regras gerais de aposentadoria dos servidores públicos.

58. Nessa diferenciação de regimes jurídicos públicos (geral e especial), o Constituinte Reformador estabeleceu a regulamentação do § 3º do art. 40 por **lei ordinária** (Lei nº 10.887/2004) e o § 4º do art. 40 por **lei complementar** (LC nº 51/1985 no presente caso). Assim, o servidor policial civil passou a ter direito a proventos integrais se cumpriu os requisitos exigidos na LC nº 51/1985” (grifo nosso).

O referido parecer destaca a tramitação da proposta que originou o art. 5º da EC nº 103/19, de modo a demonstrar a vontade do Constituinte reformador em garantir o direito à integralidade e à integralidade quanto à aposentadoria especial voluntária dos policiais civis da União que ingressaram nas respectivas carreiras até o advento da referida emenda:

“72. Esse histórico da referida tramitação serve como um reforço na interpretação sobre o conteúdo e o alcance do citado art. 5º. Nos termos do voto do Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 2010, ‘o argumento histórico, no processo de interpretação constitucional, não se reveste de caráter absoluto. **Qualifica-se, no entanto, como expressivo elemento útil de indagação das circunstâncias que motivaram a elaboração de determinada norma inscrita na Constituição, permitindo o conhecimento das razões que levaram o constituinte a acolher ou rejeitar as propostas que lhe foram submetidas.**’

73. Conforme manifestação do Secretário Especial de Previdência e Trabalho, feita na complementação do despacho de aprovação da Nota SEI nº3/2020/CGACI/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME (Seq. 46), a intenção inicial do Governo Federal, no encaminhamento da PEC nº 287/2016, era extinguir as aposentadorias especiais por risco, sem qualquer regra de transição diferenciada, mas não foi aceita pelo Congresso Nacional. Assim, ao encaminhar a PEC nº 6/2019 (que resultou na EC nº 103/2019), o Governo Federal optou por manter a referida aposentadoria especial e a regra de transição que havia sido acordada durante a tramitação da PEC nº 287/2016, com integralidade e paridade para os policiais civis que tivessem ingressado até a instituição do regime de previdência complementar. No entanto, para aprovação da reforma da previdência, em acordo com o Congresso Nacional, foi incluída a norma de transição estabelecida art. 5º da EC nº 103/2019 para os policiais civis da União” (grifo nosso).

A LC nº 51/85 é que regula a aposentadoria especial dos ocupantes das carreiras de policial. Essa lei complementar é lei federal de caráter nacional, consubstanciando-se em regra geral no tocante ao regime de aposentadoria dos servidores policiais civis, cujos parâmetros deveriam ser necessariamente observados pelos Estados-membros (nesse sentido: ADI nº 5.039/DF).

No RE nº 567.110/AC, o Tribunal Pleno reiterou o posicionamento assentado no julgamento da ADI nº 3.817, em relação à plena recepção da

LC nº 51/85, pela Constituição Federal de 1988, reconhecendo o direito à aposentadoria especial a servidor público que cumpriu os requisitos previstos na referida lei complementar. Reafirmando a vigência da LC nº 51/85, em 2014 foi editada a LC nº 144/14, que atualizou a redação da daquela, mantendo a regra de “proventos integrais” aos servidores civis policiais.

Na linha daquele parecer da AGU, julgo que a expressão “proventos integrais” contida na LC nº 51/85 assegura proventos de aposentadoria calculados sobre 100% da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria (integralidade). Quando foi essa lei complementar editada, tal expressão significava exatamente integralidade. O histórico que reproduzi nos primeiros capítulos do presente voto demonstra isso. E, com o advento da Constituição Cidadã, não perdeu essa acepção a referida expressão constante da LC nº 51/85.

Em reforço, ressalto que a própria EC nº 41/03, no seu art. 6º, explicita o que se deve entender por **proventos integrais**. Correspondem eles à **“totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria”**, quando cumpridas as condições previstas na referida emenda constitucional.

Sobre tal aspecto, o Parecer nº 00004/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, destaca:

“77. Por fim, cumpre esclarecer que a expressão “proventos integrais” estabelecida na LC nº 51/1985 não pode ser interpretada em contraposição aos proventos proporcionais, conforme entendido no PARECER n. 00083/2017/DECOR/CGU/AGU desta Consultoria-Geral da União. A expressão “proventos integrais” sempre foi utilizada pela legislação como sendo a totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Veja-se:

art. 191, § 2º, da CF/1946;  
art. 178 da Lei 1.711/1952;  
art. 1º, inciso II, da Lei 3.313/1957;  
art. 101, inciso I, da CF/1967;  
art. 102, inciso I, da EC nº 1/1969;  
art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/1985;  
art. 40, incisos I e III - “a” e “b” (redação original), art. 93, inciso VI (redação original), e art. 53, inciso V, do ADCT, todos da CF/1988;  
arts. 186 e 195 da Lei nº 8.112/1990;  
art. 40, § 3º, com a redação dada pela EC nº 20/1998, da CF/1988; e  
art. 3º da EC nº 47/2005.

78. Além dos citados artigos, destaca-se o artigo 6º da EC nº 41/2003, que expressamente define o que se entende por proventos integrais:

(...)

79. Na EC nº 47/2005, ao estabelecer novas regras transitórias mais favoráveis aos servidores, a fim de garantir uma aposentadoria com paridade e integralidade, foi previsto no artigo 3º a expressão “proventos integrais”:

(...)

80. Assim, a referida expressão não pode ser utilizada como “cumprimento integral das regras estabelecidas, em contraposição aos proventos proporcionais” como entendido no referido PARECER n. 00083/2017/DECOR/CGU/AGU.

81. A expressão utilizada no § 2º do art. 3º da EC nº 41/2003 - “aposentadoria em termos integrais ao tempo de contribuição” - teve por objetivo contrapor a “aposentadoria em termos proporcionais ao tempo de contribuição”, o que não se confunde com a expressão “proventos integrais”. O Constituinte Reformador teve o cuidado de utilizar a expressão “termos” e “ao tempo de contribuição” para deixar claro que não se trata de “proventos integrais”. Tanto é verdade, que o artigo 6º da própria Emenda Constitucional conceitua a expressão “proventos integrais” como correspondente à “totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.”

O Parecer do Procurador-Geral da República ofertado nos presentes autos, corrobora as premissas e conclusões até aqui exposta ao propor a fixação da seguinte tese:

“o servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial prevista na Lei Complementar 51/1985 tem direito ao cálculo de seus proventos com base na regra da integralidade, independentemente do cumprimento das regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005, por enquadrar-se na exceção prevista no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, na redação anterior à Emenda Constitucional 103/2019, atinente ao exercício de atividade de risco.”

Sobre o direito à paridade com os servidores públicos civis da ativa que exerçam as mesmas atividades de risco, entendo que os mesmos fundamentos devem ser aplicados. **A lei complementar de cada ente da federação poderá regular a hipótese** excepcional do art. 40, § 4º, II, da Constituição Federal, até o advento da EC nº 103/19.

Por oportuno, cumpre esclarecer que, à exceção da LC nº 51/85 — a qual conta com inúmeros precedentes da Corte, assentando (i) sua recepção pela Constituição Federal de 1988; (ii) seu caráter de lei nacional (iii) sua aplicação à aposentadoria especial de policial — não cabe ao Supremo Tribunal Federal, tampouco nesta esfera de repercussão geral, adentrar em aspectos específicos e individualizados desta ou daquela lei reguladora de aposentadoria de servidores porventura enquadráveis na regra excepcional do art. 40, § 4º, II, da Constituição Federal, na redação anterior à EC nº 103/19.

A par das considerações já expostas, insta destacar que, quando da vigência do § 4º do art. 40 nas redações conferidas pela EC nº 20/98 ou pela EC nº 47/05, inexistia indicação no texto constitucional restringindo a expressão “requisitos e critérios diferenciados” (para efeito de disciplina da aposentadoria especial voluntária dos policiais) apenas a “idade e tempo de contribuição diferenciados”. Essa restrição só passou a existir com a EC nº 103/19 — **vide** os §§ 4º e 4º-B do art. 40. Tem-se, aqui, mais um fator que corrobora o entendimento de que, até o advento dessa última emenda constitucional, podia sim o legislador complementar adotar “requisitos e critérios diferenciados” inclusive atinentes a cálculo e reajuste de proventos, garantido a integralidade e a paridade na aposentação especial voluntária dos policiais.

Cumpre destacar para o fato de que não só a Advocacia-Geral da União, mas também o Tribunal de Contas da União entendia que os policiais civis da União que se aposentassem com base, exclusivamente, na aposentadoria especial voluntária, teriam asseguradas a integralidade e a paridade, sem a necessidade de observância das regras de transição previstas nas EC nº 41/03 e 47/05.

Nessa direção, confira-se o Acórdão nº 2.835/2010-TCU-Plenário, Redator o Ministro Valmir Campelo:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo redator, em:

9.1. tornar insubsistente o item 9.1.3 do Acórdão nº 582/2009-TCU-Plenário;

9.2. firmar os seguintes entendimentos:

9.2.1. a **Lei Complementar nº 51/1985**, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas Constitucionais nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005 – conforme reconhecido pelo TCU, mediante

o Acórdão nº 379/2009-Plenário, e pelo STF, por meio da ADI nº 3.817 – , estabelece os requisitos e os critérios diferenciados para a aposentadoria especial dos policiais, garantidos pelo § 4º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 47/2005, devendo ser entendidas como requisitos as condicionantes para a existência do direito, e compreendida como critério a forma de cálculo do valor devido ;

**9.2.2. a aposentadoria fundamentada na Lei Complementar nº 51 /1985 não sofre a incidência da regra geral prevista no § 3º do art. 40 da Constituição Federal , com a redação dada pela EC nº 41/2003, regulamentada pela Lei nº 10.887/2004, que é norma de caráter geral (cálculo dos proventos pela média das remunerações);**

**9.2.3. prevalece na espécie a Lei Complementar nº 51/1985 , que é norma de natureza especial, regulamentadora do § 4º do art. 40 da CF, devendo ser adotado, para fins de aplicação da aludida LC nº 51/1985, o sentido que sempre teve o termo “com proventos integrais”, nela contido (art. 1º, inciso I), significando que os proventos corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria , conceito que vem sendo preservado pelo legislador desde a Constituição Federal de 1946 (art. 191, § 2º) até hoje , passando por outros 14 dispositivos constitucionais ou infraconstitucionais, a saber: art. 178 da Lei 1.711/1952; art. 1º, inciso II, da Lei 3.313/1957; art. 101, inciso I, da CF/1967; art. 102, inciso I, da EC nº 1/1969; art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/1985; art. 40, incisos I e III – “a” e “b” (redação original), art.93, inciso VI (redação original), e art. 53 do ADCT, todos da CF/1988; arts. 186, 189 e 195 da Lei nº 8.112/1990; art. 40, § 3º, com a redação dada pela EC nº 20/1998, da CF/1988; art. 6º da EC nº 41/2003; e art. 3º da EC nº 47/2005, respeitado o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal;**

**9.2.4. ante o reconhecimento da vigência do art. 38 do estatuto jurídico dos policiais civis da União e do Distrito Federal – a Lei especial nº 4.878/1965, que prevalece sobre a Lei geral nº 10.887/2004 – , está legalmente assegurada a paridade plena entre os proventos dos inativos e a remuneração dos policiais em atividade , existindo o direito a que seja estendida aos aposentados toda revisão promovida na remuneração dos ativos, inclusive quaisquer benefícios ou vantagens que lhes forem posteriormente concedidas, mesmo quando decorrentes da reclassificação do cargo em que se deu a aposentadoria;”.**

Ainda no mesmo sentido, insta mencionar o Acórdão nº 2966/2010-TCU-Plenário, Relator o Ministro Marco Bemquerer Costa, no qual se reiterou o entendimento constante do acórdão anteriormente citado e se indicou que tal compreensão se aplicaria aos demais atos que contemplassem a mesma

matéria, inclusive quanto às aposentadorias que foram antes consideradas ilegais:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos incisos III e IX do art. 71 da Constituição Federal, nos arts. 1º, V, 39, II, e 45 da Lei n. 8.443/1992, em:

9.1. considerar legal a concessão de aposentadoria do Sr. Antônio Carlos Teixeira, concedendo-se-lhe registro ao correspondente ato;

**9.2. autorizar, excepcionalmente, em deferência aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, que :**

**9.2.1. as concessões fundamentadas na Lei Complementar n. 51 /1985 inseridas em processos de aposentadoria/pensão e em recursos que contemplem questões referentes à integralidade e paridade de proventos, sejam consideradas legais por relação e concedido registro aos correspondentes atos, ainda que constem nos autos pareceres divergentes e/ou propostas de ilegalidades ;**

**9.2.2. as concessões regidas pela Lei Complementar n. 51/1985 tidas por ilegais pelo Tribunal mercê de ocorrências relacionadas aos institutos da integralidade e paridade de proventos, inclusive aquelas julgadas há mais de cinco anos, sejam revistas de ofício , podendo ser consideradas legais também mediante relação dos relatores originários, ainda que contenham pareceres divergentes e/ou propostas de ilegalidades ”.**

Corroborando o entendimento de que a expressão “requisitos e critérios diferenciados” prevista no § 4º do art. 40 nas redações conferidas pelas EC nº 20/98 e 47/05 permitia a instituição da aposentadoria especial voluntária dos policiais com a garantia da integralidade e da paridade, independentemente da observância das regras de transição relativa a esses institutos previstas (para os servidores em geral) nas EC nº 41/03 e 47/05, cito o julgamento da ADI nº 5.403/RS.

Esteve em jogo nessa ação direta leis complementares do Estado do Rio Grande do Sul que, versando sobre a aposentadoria especial dos servidores do sistema penitenciário e do Instituto-Geral de Perícias do estado, previram, dentre outros pontos, essa aposentadoria com a integralidade e a paridade sem a necessidade de observância das regras de transição relativas a esses institutos previstas nas EC nº 41/03 e 47/05.

O Relator originário, Ministro **Luiz Fux**, votou pela inconstitucionalidade dessa medida, aduzindo terem sido a integralidade e a paridade extintas pelas citadas EC nº 41/03 e 47/05, ficando tais institutos subsistentes apenas a título de regras de transição.

Quanto ao ponto em foco, prevaleceu, contudo, o voto-vista do Ministro **Alexandre de Moraes**, que interpretava daquela maneira a expressão “requisitos e critérios diferenciados” presente no § 4º do art. 40. Por se esclarecedor, transcrevo trecho do voto de Sua Excelência

“Assim, a integralidade dos proventos, bem como a paridade, por força do art. 40, § 8º, da CF, não subsistiram no texto constitucional após a EC 41, senão como regra de transição, o que decorre da ênfase dada ao caráter contributivo e solidário do sistema.

(...)

No entanto, **traduz questão diversa, e ainda não enfrentada por essa CORTE**, saber se os “requisitos e critérios diferenciados” passíveis de serem adotados pelo legislador na regulamentação da aposentadoria especial (art. 40, § 4º, da CF), alcançaria a possibilidade de forma de cálculo mais favorável, tal como realizado pelo legislador federal (LC 51/1985) e pelo legislador Gaúcho em relação a servidores do Sistema Penitenciário e do Instituto-Geral de Perícias (Órgão autônomo que integra a Segurança Pública do Estado, nos termos do art. 124, III, da CE).

Anoto que, em 23/11/2018, o Plenário Virtual deliberou, por provocação do Ministro Presidente, e constatando a inexistência de precedente específico da CORTE a respeito do tema, afetou o RE 1.162.972 à sistemática de julgamentos de repercussão geral – Tema 1019:

(...)

Observo que, inexistindo precedente específico da CORTE, a orientação firmada por instâncias de controle externo e administrativo, como o Tribunal de Contas da União, foi no sentido da recepção formal e material da legislação pré constitucional que conferiu a servidores policiais civis a aposentadoria especial com os atributos de integralidade e paridade.

Nesse sentido, mencione-se o Acórdão 379/2009 (Rel. Min. AROLDO CEDRAZ, julgado em 11/3/2009), assim ementado:

(...)

Assim delimitada a questão, diferentemente daquilo que entendeu o Ministro Relator nesta Ação Direta, não vejo incongruência no estabelecimento de regras específicas de cálculo e reajuste dos proventos, uma vez que se trata de regulamentação de situação

excepcional expressamente referida pelo texto constitucional, no art. 40, § 4º, da CF, que determina a diferenciação de certas categorias de segurados.

Se se admitia – mesmo antes do advento da EC 103/2019 – a regulamentação de aposentadoria especial por critérios mais favoráveis de contribuição (menor tempo de contribuição e, conseqüentemente, montante menor de contribuições vertidas para o regime previdenciário), não há razão para afastar de plano a possibilidade de que o legislador institua um regime especial de aposentadoria que se diferencie do regramento geral por outros critérios, como a base de cálculo e o mecanismo de reajustamento.

Em todas essas situações, ocorre a parcial mitigação do caráter contributivo e do perfeito equilíbrio financeiro e atuarial do regime em prol do tratamento mais benéfico a segurados que a Constituição quis prestigiar, como medida de justiça distributiva. Como por exemplo, em relação aos trabalhadores que são portadores de deficiência, que exercem atividades de risco ou que estão expostos a condições nocivas à sua saúde (incisos I, II e III do art. 40, § 4º, da CF), a Constituição determina a "adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria", cabendo ao legislador regular todos os elementos da relação jurídica previdenciária (base de cálculo e alíquotas das contribuições e dos benefícios, requisitos de carência e idade, datas e índices de reajuste) de modo a alcançar o propósito da norma constitucional, que é favorecer os segurados em questão.

O equilíbrio e estabilidade financeira do regime previdenciário certamente deverão guiar o legislador a eleger esses critérios com prudência e proporcionalidade.

**Na presente hipótese, o legislador estadual, seguindo o legislador federal (art. 1º, II, da LC 51/1985), optou por conceder uma base de cálculo mais benéfica (integralidade) aos proventos de aposentadoria especial concedidos aos servidores do Sistema Penitenciário e de órgão que compõe a segurança pública (Instituto-Geral de Perícias), garantindo o seu reajustamento pelos mesmos índices dos servidores da ativa (paridade) ”.**

Ressalto que o Ministro **Alexandre de Moraes**, a quem acompanhei, também defendeu esse posicionamento na apreciação da já citada ADI nº 5.039/RO.

Em consonância com o entendimento de Sua Excelência, reitero que a autorização dada pelo art. 40, § 4º, da Constituição Federal em sua redação anterior à EC nº 103/19, para que o legislador complementar edite normas diferenciadas de aposentadoria nas hipóteses fixadas, não se resume a

critérios relativos a idade e tempo de contribuição, mas abrange outros requisitos e critérios de aposentadoria, como os que acarretam a percepção de proventos com os atributos da integralidade e da paridade.

### **Da análise do caso concreto**

Na espécie, a Turma Recursal de origem assegurou à servidora pública estadual ocupante de cargo de policial civil o direito aos proventos integrais (integralidade) com base na LC federal nº 51/85, negando, entretanto, o direito à paridade, porquanto inexistente previsão legal e por não terem sido preenchidos os requisitos fixados nas EC nºs 41/03 e 47/05.

Passo a analisar o recurso extraordinário do Estado de São Paulo e outro.

De início, registro que a matéria relativa ao índice de correção monetária carece do necessário prequestionamento, sendo certo que o tema não foi objeto de exame pela Corte local nem foram opostos embargos de declaratórios para sanar eventual omissão no aresto atacado. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356 desta Corte. Nesse sentido, destaca-se: ARE nº 800.777 /RS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 29/5/14.

Ademais, inexistente alegada afronta ao art. 97 da Constituição Federal, uma vez que o Tribunal de origem não declarou a inconstitucionalidade do art. 1º-F da Lei nº 11.960/09, tampouco afastou a aplicabilidade dessas normas sob fundamentos constitucionais.

No mais, verifica-se que a tese de que não teria a parte autora direito à integralidade contraria o que defendi no presente voto.

É o caso de se negar provimento ao recurso extraordinário interposto por São Paulo Previdência e outro, que pleiteiam o afastamento da integralidade.

Passo a examinar o recurso extraordinário da parte autora. Como se viu, pleiteia ela o direito à paridade, por ter preenchido os requisitos para a aposentadoria especial voluntária.

À luz do que registrei no presente voto, o direito à paridade, no âmbito da aposentadoria especial voluntária em questão, precisa estar previsto em lei complementar da unidade federada à qual pertence o (a) servidor (a) policial civil (ante a compreensão de que a LC nº 51/85 garantiu, como

norma geral, apenas a integralidade, deixando espaço para as unidades federadas tratarem da concessão ou não da paridade). No presente caso, a instância quo reconheceu que a parte autora teria direito apenas à integralidade.

Para divergir do acórdão recorrido e acolher a pretensão recursal, seria necessário o reexame da causa à luz da legislação paulista, o que não se admite em sede de recurso extraordinário. Incidência da Súmula nº 280 /STF.

É o caso de se negar provimento ao recurso extraordinário da parte autora.

### **Do dispositivo**

Ante o exposto, nego provimento a ambos os recursos extraordinário.

Proponho a fixação da seguinte tese de repercussão geral:

“O servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial voluntária prevista na LC nº 51/85 tem direito ao cálculo de seus proventos com base na regra da integralidade e, quando também previsto em lei complementar, na regra da paridade, independentemente do cumprimento das regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/05, por enquadrar-se na exceção prevista no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, na redação anterior à EC 103/19, atinente ao exercício de atividade de risco.”

É como voto.