

04/09/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.162.672 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S) : ESTADO DE SÃO PAULO E OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECTE.(S) : SANDRA REGINA APARECIDA MURCIA XAVIER
ADV.(A/S) : ANA GLORIA DA SILVA SANTOS
RECDO.(A/S) : OS MESMOS
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE
TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S) : FABRÍCIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS
- FENAPEF
ADV.(A/S) : ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS
RODOVIÁRIOS FEDERAIS - FENAPRF
ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO
PREVIDENCIÁRIO - IBDP
ADV.(A/S) : NAZARIO NICOLAU MAIA GONCALVES DE FARIA
ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE
POLÍCIA FEDERAL - ADPF
ADV.(A/S) : DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI
AM. CURIAE. : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO SINDICAL NACIONAL DOS
SERVIDORES PENITENCIÁRIOS - FENASPEN
ADV.(A/S) : JOSE LUSTOSA MACHADO FILHO
ADV.(A/S) : JONILSON CESAR DOS REIS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES
PENITENCIÁRIOS DO BRASIL - AGEPEN-BRASIL
ADV.(A/S) : NOEL ANTONIO BARATIERI
ADV.(A/S) : JUSTINIANO FRANCISCO CONINCK DE ALMEIDA
PEDROSO
ADV.(A/S) : NATALIA CASAGRANDE DA SILVA

RE 1162672 / SP

ADV.(A/S) : MAICON JOSE ANTUNES
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS PERITOS CRIMINAIS
FEDERAIS - APCF SINDICAL

ADV.(A/S) : ALBERTO EMANUEL ALBERTIN MALTA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO
BRASIL

ADV.(A/S) : FERNANDO FERREIRA CALAZANS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS MULHERES
POLICIAIS DO BRASIL - AMPOL

ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE
POLÍCIA JUDICIÁRIA - ADPJ

ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA
COUTO

ADV.(A/S) : DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI

EMENTA

Recurso extraordinário. Direito constitucional e previdenciário. Aposentadoria especial. Atividade de risco. Artigo 40, § 4º, com as redações conferidas pelas EC nºs 20/98 e 47/05. Interpretação da expressão “requisitos e critérios diferenciados”. Integralidade e paridade. Possibilidade.

1. O art. 40, § 4º, da Constituição Federal, com as redações conferidas pelas EC nº 20/98 e 47/05, possibilitava ao legislador complementar adotar “requisitos e critérios diferenciados” para a concessão da aposentadoria especial aos servidores que exercessem atividade de risco. Tal 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, independentemente do cumprimento das regras de transição previstas nas ECs nºs 41/03 e 47/05. Apenas com o advento da EC nº 103/19 é que os “requisitos e critérios diferenciados” passaram a se restringir à idade e ao tempo de contribuição diferenciados.

2. Nos termos da jurisprudência da Corte, os estados e os municípios

RE 1162672 / SP

têm competência legislativa conferida pela Constituição Federal para regulamentar o regime próprio de aposentadoria de seus servidores, desde que observada a Lei Complementar Federal nº 51/85, a qual, possuindo caráter nacional, regula a aposentadoria especial dos ocupantes das carreiras de policial.

3. De acordo com a orientação da Corte (ADI nº 5.403/RS), a Lei Complementar nº 51/85 assegura aos policiais a aposentadoria especial voluntária com a regra da integralidade. Corroboram esse entendimento o Acórdão nº 2.835/2010-TCU-Plenário, Red. Min. Valmir Campelo, e o Parecer nº 00004/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU.

4. No que diz respeito à regra da paridade, a lei complementar de cada ente da federação, disciplinando aqueles “requisitos e critérios diferenciados”, poderá prevê-la na concessão da aposentadoria especial aos policiais.

5. Recurso extraordinário não provido.

6. Foi fixada a 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”.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 25/8 a 1º/9/23, na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, por unanimidade de votos, apreciando o Tema nº 1.019 da Repercussão Geral, em negar provimento a ambos os recursos extraordinários e fixar a seguinte tese: “O servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial

RE 1162672 / SP

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".

Brasília, 4 de setembro de 2023.

Ministro Dias Toffoli
Relator

03/07/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.162.672 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S) : **ESTADO DE SÃO PAULO E OUTRO(A/S)**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
RECTE.(S) : **SANDRA REGINA APARECIDA MURCIA XAVIER**
ADV.(A/S) : **ANA GLORIA DA SILVA SANTOS**
RECDO.(A/S) : **OS MESMOS**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE**
TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S) : **FABRÍCIO CORREIA DE AQUINO**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS**
- FENAPEF
ADV.(A/S) : **ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS**
RODOVIÁRIOS FEDERAIS - FENAPRF
ADV.(A/S) : **RUDI MEIRA CASSEL**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO**
PREVIDENCIÁRIO - IBDP
ADV.(A/S) : **NAZARIO NICOLAU MAIA GONCALVES DE FARIA**
ADV.(A/S) : **GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE**
POLÍCIA FEDERAL - ADPF
ADV.(A/S) : **DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI**
AM. CURIAE. : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO SINDICAL NACIONAL DOS**
SERVIDORES PENITENCIÁRIOS - FENASPEN
ADV.(A/S) : **JOSE LUSTOSA MACHADO FILHO**
ADV.(A/S) : **JONILSON CESAR DOS REIS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES**
PENITENCIÁRIOS DO BRASIL - AGEPEN-BRASIL
ADV.(A/S) : **NOEL ANTONIO BARATIERI**
ADV.(A/S) : **JUSTINIANO FRANCISCO CONINCK DE ALMEIDA**
PEDROSO
ADV.(A/S) : **NATALIA CASAGRANDE DA SILVA**

RE 1162672 / SP

ADV.(A/S) : MAICON JOSE ANTUNES
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS PERITOS CRIMINAIS
FEDERAIS - APCF SINDICAL

ADV.(A/S) : ALBERTO EMANUEL ALBERTIN MALTA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO
BRASIL

ADV.(A/S) : FERNANDO FERREIRA CALAZANS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS MULHERES
POLICIAIS DO BRASIL - AMPOL

ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE
POLÍCIA JUDICIÁRIA - ADPJ

ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA
COUTO

ADV.(A/S) : DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se de recurso extraordinário no qual se discute o direito de servidor público que exerça atividades de risco obter, independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05, aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade.

Na origem, a ação foi ajuizada por servidora integrante da polícia civil do Estado de São Paulo, com o fito de garantir aposentadoria especial nos termos da Lei Complementar Federal nº 51/85, com a integralidade de proventos (proventos equivalentes à última remuneração quando na ativa) e paridade remuneratória (reajuste dos proventos na mesma proporção e na mesma data dos servidores da ativa).

No acórdão recorrido, condenou-se a São Paulo Previdência ao pagamento da aposentadoria especial com integralidade de proventos, excetuando-se, entretanto, a paridade. Confira-se a ementa do julgado, **in verbis**:

RE 1162672 / SP

“Recurso inominado – Servidor público policial / Direito de aposentadoria – Paridade remuneratória / Servidor público em geral / Aplicação e necessidade de preenchimento de todos os requisitos da Emenda Constitucional nº 47 de 2005: trinta e cinco anos de contribuição, vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público e quinze anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria / Ausência de satisfação integral / Direito não conferido – Servidor público policial – Aposentadoria voluntária com proventos integrais / Matéria complementar à Constituição Federal / Lei Complementar nº 51 de 1985 que prevalece sobre legislação estadual / Condições satisfeitas / Direito declarado – Sentença 'a quo' parcialmente reformada. Provido em parte.”

Os recorrentes, Estado de São Paulo e São Paulo Previdência, alegam, em síntese, que, após

“a reforma operada pela EC 41/2003, o significado da palavra ‘integrais’ não significa uma remuneração idêntica, a título de proventos, ao que se percebia como vencimento no cargo efetivo em que a aposentação teve lugar. Significa apenas o contrário de ‘proporcionais’, vale dizer, um valor não sujeito a redução em função do tempo de contribuição do servidor aposentado quando na ativa”. [Assim,] “ainda que a parte contrária possa ter direito à aposentadoria com proventos integrais (no sentido de contrário à proporcionais), fato é que não tem direito à integralidade (proventos equivalentes à última remuneração quando na ativa), salvo no caso das aposentadorias concedidas com base nos artigos 3º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/05”.

A parte autora também interpôs recurso extraordinário, amparada na letra a do permissivo constitucional, mediante o qual argui

RE 1162672 / SP

contrariedade ao art. 40, §§ 4º, incisos II e III, e ao art. 8º da Constituição Federal, bem como aos arts. 6º e 7º da Emenda Constitucional nº 41/03 e ao art. 2º da Emenda Constitucional nº 47/05. Aduz a recorrente que o direito à paridade não decorre da lei disciplinadora do cálculo de proventos, mas da EC nº 47/05.

Afirma que, por ter ingressado na atividade policial antes da promulgação da EC nº 41/03 e por ter cumprido os requisitos legais para a obtenção da aposentadoria especial, é forçoso o reconhecimento do direito às regras da paridade e da integralidade, nos termos do pedido inicial.

Sustenta ter o acórdão recorrido realizado confusão quanto às normas previdenciárias de transição, as quais, em seu modo de ver, seriam aplicáveis aos servidores não enquadrados nos incisos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal.

Nesse sentido, argumenta que, por ser policial civil, exercente de atividade de risco, não precisaria cumprir essas regras de transição para fazer jus à integralidade e à paridade pleiteadas.

Em sede de contrarrazões a esse apelo extremo, o Estado de São Paulo e a São Paulo Previdência aduziram não haver direito à paridade, “exceto nos casos das aposentadorias concedidas com base nos artigos 3º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/03 e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/05”.

O Presidente do Colégio Recursal admitiu ambos os recursos extraordinários, elegendo o feito como representativo da controvérsia, nos termos do art. 1.030, inciso IV, do Código de Processo Civil, determinando a suspensão do “curso processual de casos análogos pendentes de apreciação até o trânsito em julgado deste feito”.

O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão em decisão assim ementada:

“SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADES DE RISCO. APOSENTADORIA. PROVENTOS. INTEGRALIDADE E PARIDADE REMUNERATÓRIA. REGRAS DE TRANSIÇÃO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NºS 41/03 E 47/05.

RE 1162672 / SP

PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL” (RE nº 1.162.672-RG, Ministro Presidente, DJe de 30/11/18).

Conforme a norma do art. 323, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, com a redação da Emenda Regimental nº 42/10, os autos foram distribuídos livremente.

Em decisão de 25 de fevereiro de 2019, o Relator sorteado, Ministro **Luiz Fux**, ao tempo em que julgou prejudicado o pedido de suspensão nacional dos processos judiciais, deferiu a habilitação nos autos, na qualidade de **amici curiae**, da Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis (COBRAPOL;) da Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF) e da Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FENAPRF).

Aberta vista ao Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da República ofertou parecer com a seguinte ementa:

“RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1019. SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADE DE RISCO. POLICIAL CIVIL. APOSENTADORIA. PROVENTOS. INTEGRALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 51/1986. PARIDADE. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 41/2003 E 47/2005. REGRAS DE TRANSIÇÃO.

1. Recursos extraordinários leading case do Tema 1019 da sistemática da repercussão geral: Direito de servidor público que exerça atividades de risco de obter, independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais 41/03 e 47/05, aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade.

2. A análise do tema de repercussão geral há de circunscrever-se ao processo paradigma – que atém-se à atividade de risco dos policiais civis –, apesar da referência ampla à 'atividades de risco', tendo em vista que as especificidades do regime jurídico de cada carreira que possa ser enquadrada como de atividade de risco podem impactar nas

RE 1162672 / SP

conclusões em relação aos temas sob exame.

3. A norma federal que regulamenta a aposentadoria especial do servidor público policial civil na União e nos Estados, com requisitos e critérios diferenciados, é a Lei Complementar 51, de 20.12.1985, cujo artigo 1º, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, garante aos policiais civis o direito à integralidade em seus proventos de aposentadoria, na forma da prerrogativa constante no art. 40, § 4º, II, CF, este na redação anterior à EC 103/2019.

4. O direito dos policiais civis à paridade remuneratória não é mais garantido por legislação infraconstitucional, sendo conferido apenas àqueles que, tendo ingressado no serviço público antes da EC 41/2003 e se aposentado após seu advento, observem as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005, ante a derrogação da Lei 4.878/1965 pela Lei Complementar 51/1985. 5. Propostas de teses de repercussão geral:

I – 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.

II – O servidor público policial civil que ingressou na carreira até a Emenda Constitucional 41/2003, mas que se aposentou após a referida Emenda, possui direito à paridade remuneratória, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005. _ Parecer pelo: (i) conhecimento parcial do recurso do Estado de São Paulo e da SPPREV, negando-se provimento à parte conhecida; (ii) pelo não provimento do recurso de Sandra Regina Aparecida Múrcia Xavier.”

RE 1162672 / SP

Em despacho publicado em 23/6/21, deferi o ingresso do **Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP)**, da **Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF)**, da **União**, da **Federação Sindical Nacional dos Servidores Penitenciários (FENASPEN)**, da **Associação Nacional dos Agentes Penitenciários do Brasil (AGEPEN-BRASIL)** e do **Sindicato Nacional dos Peritos Criminais Federais (APCF SINDICAL como amici curiae)**. Por outro lado, em 25/6/21, recusei o pedido de reconsideração formulado pela **Associação dos Delegados de Polícia do Estado de Santa Catarina (ADEPOL-SC)**.

É o relatório.

03/07/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.162.672 SÃO PAULO**VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):****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 6/4/92**.

Pediu a concessão de tutela de evidência. Ao final, pediu que fosse julgada procedente a ação, condenando-se os réus a a aposentarem com o pagamento dos proventos integrais e com paridade de direitos dos servidores ativos ocupantes do mesmo cargo, pagando, caso a requerente se aposentasse durante o transcurso da presente demanda sem os direitos aqui pleiteados referentes à integralidade e à paridade de vencimentos, todas as diferenças de valores vencidos e vincendos, desde a data de sua aposentação, com a atualização monetária e os 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.

RE 1162672 / SP

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 ao art. 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 (TR) deve ser aplicada como índice de correção monetária dos débitos da Fazenda Pública no período de 29/6/09 a 23/5/15.

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 do 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 do recurso extraordinário dos réus em parte, pela negativa de provimento do recurso quanto a essa parte 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

RE 1162672 / SP

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 textos 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 o 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 referido artigo preconizava que esses dois limites **poderiam ser reduzidos por lei, atendendo-se à natureza especial do serviço.**

RE 1162672 / SP

Isso é, esse último parágrafo autorizava, ao cabo, que a lei estabelecesse **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 **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”.

RE 1162672 / SP

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)¹; a Consultoria-Geral da República (parecer nº 67, de 2 de abril de 1981, Dr. Clóvis Ramallete) e, ainda, alguns julgados cancelavam a aposentadoria especial com base nas citadas leis mesmo após o advento da Constituição Federal de 1969².

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 ESTABELECEER EXCEÇÕES AS REGRAS DE APOSENTADORIA,

1 **Vide** página 57 e seguintes da Ata nº 09/1980. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15478D5E501548235D92332B0>. Acesso em: 26 de abr. de 2023.

A ata em questão também pode ser encontrada pesquisando pela data da sessão (14/2/80 a 14/2/80) na seguinte página de pesquisa: <https://portal.tcu.gov.br/sesoes/sesoes-pautas-e-atas/atas/>. Acesso em: 16 de abr. de 2023.

2 **Vide** a E.M nº 197, que acompanhou o PLP nº 249/1985, que culminou na LC nº 51/85. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1233685&filename=Dossie-PLP%20249/1985#page=16. Acesso em: 18 de abr. de 2023.

RE 1162672 / SP

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, Rel. Min. **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 decorrências 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.

RE 1162672 / SP

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

RE 1162672 / SP**aposentadoria, na forma da lei” (grifo nosso).**

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 ocorreria a aposentação passou a ser conhecida como **paridade**.

Para que o servidor se aposentasse, voluntariamente, com a integralidade, afora a paridade, ele deveria 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. Havia, 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, Rel. Min. **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:

RE 1162672 / SP

“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)

RE 1162672 / SP

§ 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

RE 1162672 / SP

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 do 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, o qual 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 podia 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

RE 1162672 / SP

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 sua saúde ou sua 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

RE 1162672 / SP

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.

RE 1162672 / SP

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005).

(...)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, 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 preconizava que o servidor policial seria aposentado voluntariamente com “proventos integrais”, independentemente da idade: a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que contasse, pelo menos, com 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que contasse, pelo menos, com 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,

RE 1162672 / SP

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 às 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

RE 1162672 / SP

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, com a 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, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA EC Nº 20/98 OU PELA 47/05)

Inicialmente, ressalto que não desconheço o julgamento da **ADI nº 5.039**, Rel. Min. **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 432/08 do Estado de Rondônia, com a redação dada pela LC nº 662/12, que reconheceria 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 de 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”. Não obstante isso, a maioria dos ministros da Corte concluiu pela inconstitucionalidade da

RE 1162672 / SP

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 dos militares, inclusive no que toca às aposentadorias, 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, com as 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 (com a 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**

RE 1162672 / SP

isso, garantir a integralidade e a paridade.

Atente-se que o constituinte, por meio do § 4º do art. 40, com a 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 comandos 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.

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 às demais regras de transição.

Vai no mesmo sentido o Parecer nº 00004/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, no qual 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 da Constituição Federal). Segue o trecho pertinente:

“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

RE 1162672 / SP

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 cumprisse 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

RE 1162672 / SP

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 carreias 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 essa lei complementar foi editada,

RE 1162672 / SP

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 o seguinte:

“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

RE 1162672 / SP

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 expostas 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.

RE 1162672 / SP

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, inciso II, da Constituição Federal, até o advento da EC nº 103/19.

Por oportuno, cumpre esclarecer que, com 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, inciso II, da Constituição Federal, com a 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. Verifica-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.

Cumprido destacar o fato de que não só a Advocacia-Geral da União mas também o Tribunal de Contas da União entendiam que os policiais civis da União que se aposentassem com base exclusivamente na

RE 1162672 / SP

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, redigido pelo 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**

RE 1162672 / SP

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;³.

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

3 Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1158352%22>. Acesso em: 26 de abr. de 2023.

RE 1162672 / SP

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.”⁴

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

4 Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1162892%22>. Acesso em: 26 de abr. de 2023.

RE 1162672 / SP

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.

Estiveram 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, entre 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**, o qual 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).

RE 1162672 / SP

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

RE 1162672 / SP

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, com sua redação anterior à EC nº 103/19, para que o legislador complementar editasse 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.

RE 1162672 / SP

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-lhe, entretanto, o direito à paridade, por ausência de 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, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 29/5/14.

Ademais, inexistente a 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, os quais 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 pertença 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

RE 1162672 / SP

para as unidades federadas tratarem da concessão ou não da paridade). No presente caso, a instância **a 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 extraordinários.

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.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.162.672

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

RECTE.(S) : ESTADO DE SÃO PAULO E OUTRO(A/S)

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECTE.(S) : SANDRA REGINA APARECIDA MURCIA XAVIER

ADV.(A/S) : ANA GLORIA DA SILVA SANTOS (169856/SP)

RECDO.(A/S) : OS MESMOS

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL

ADV.(A/S) : FABRÍCIO CORREIA DE AQUINO (18486/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS - FENAPEF

ADV.(A/S) : ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (34921/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS - FENAPRF

ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL (22256/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO - IBDP

ADV.(A/S) : NAZARIO NICOLAU MAIA GONCALVES DE FARIA (119891/MG)

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (250708/RJ, 18200/SC, 356A/SE, 494709/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL - ADPF

ADV.(A/S) : DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI (43145/DF, 61434-A/SC)

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO SINDICAL NACIONAL DOS SERVIDORES PENITENCIÁRIOS - FENASPEN

ADV.(A/S) : JOSE LUSTOSA MACHADO FILHO (6935/PI)

ADV.(A/S) : JONILSON CESAR DOS REIS (6930/PI)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES PENITENCIÁRIOS DO BRASIL - AGEPEN-BRASIL

ADV.(A/S) : NOEL ANTONIO BARATIERI (16462/SC)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS - APCF SINDICAL

ADV.(A/S) : ALBERTO EMANUEL ALBERTIN MALTA (46056/DF, 456898/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL

ADV.(A/S) : FERNANDO FERREIRA CALAZANS (93234/MG, 93234/MG)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS MULHERES POLICIAIS DO BRASIL - AMPOL

ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA (20001/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA - ADPJ

ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO (13802/DF, 60254/GO)

ADV.(A/S) : DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI (43145/DF, 61434-A/SC)

Decisão: Após o voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), que negava provimento a ambos os recursos extraordinários e propunha a fixação da seguinte tese (tema 1.019 da 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"; no que foi acompanhado pelos Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Edson Fachin, André Mendonça, Nunes Marques e Cármen Lúcia; pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falaram: pelos recorrentes Estado de São Paulo e São Paulo Previdência, a Dra. Camila Pintarelli, Procuradora do Estado de São Paulo; pelo *amicus curiae* Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, o Dr. Fernando Ferreira Calazans; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal - ADPF, a Dra. Deborah de Andrade Cunha e Toni; pelo *amicus curiae* Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais - FENAPRF, o Dr. Rudi Meira Cassel; pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, o Dr. Nazário Nicolau Maia Gonçalves; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Peritos Criminais Federais - APCF Sindical, o Dr. Mathaeus Lazarini de Almeida; pelo *amicus curiae* Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis - COBRAPOL, o Dr. Fabrício Correia de Aquino; e, pelo *amicus curiae* Federação Nacional dos Policiais Federais - FENAPEF, o Dr. Thiago de Alencar Felismino. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

04/09/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.162.672 SÃO PAULO

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pela Segunda Turma Cível e Criminal dos Juizados Especiais de Itanhaém/SP, em que se discute o Tema 1019 da repercussão geral, assim descrito:

“Recurso extraordinário em que se examina, à luz dos arts. 40, §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 17, da Constituição Federal; 3º, 6º, 6º-A e 7º da Emenda Constitucional nº 41/03 e 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 47/05, se o servidor público que exerce atividades de risco e preenche os requisitos para a aposentadoria especial tem, independentemente da observância das normas de transição constantes das referidas emendas constitucionais, direito ao cálculo dos proventos com base nas regras da integralidade e da paridade.”

Na origem, funcionária pública estadual que exercia atividade policial ajuizou, em 18/4/2017, ação declaratória cumulada com obrigação de fazer em face da Fazenda Pública do Estado de São Paulo - FESP e São Paulo Previdência - SPPREV, com o objetivo de ver reconhecido o direito à aposentadoria especial voluntária, com integralidade e paridade, nos termos da LC 51/1985, e ao pagamento das diferenças devidas decorrentes do eventual acolhimento do pedido.

Na inicial, narra que ingressou na carreira policial em 6/4/1992, e cumpriu os requisitos para aposentadoria em regime especial, haja vista que completou 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, e de 15 (quinze) anos de efetivo exercício na atividade policial.

O Juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido para condenar a SPPREV a conceder a aposentadoria especial à autora pela LC 51/1985, com a redação da LC 144/2014, com proventos integrais e direito à paridade remuneratória com os servidores da ativa, e ao pagamento das diferenças remuneratórias pretéritas.

RE 1162672 / SP

Constou da sentença que *“tendo a autora ingressado no serviço público antes da edição da Emenda Constitucional nº 41/03, e preenchidas as demais exigências legais (25 anos de contribuição previdenciária e 15 anos de efetivo exercício no cargo de natureza policial, em sendo mulher, como na hipótese “sub judice”), não há motivo para negar-lhe a garantia constitucional da paridade remuneratória e da integralidade respectiva”* (fl. 5, Doc. 30) .

Em relação à FESP, o processo foi extinto, sem resolução do mérito, por ilegitimidade passiva do ente estadual, ao fundamento de que a autora já estava aposentada quando do ajuizamento da ação.

Interposta apelação pela SPPREV, o Colégio Recursal deu-lhe parcial provimento, para o reconhecer unicamente o direito da recorrida à aposentadoria especial voluntária com proventos integrais, ao entendimento de que essa é a única previsão da LC 51/1985, para o policial que se aposentar de forma espontânea com redução do tempo de contribuição.

Quanto à paridade remuneratória, consignou que o servidor policial, ingresso no sistema previdenciário antes de dezembro de 1998, não pode se aproveitar do benefício da paridade garantido pela EC 47/2005 (art. 3º, § único) ao servidor público em geral que ingressou antes daquela data, quando não tiver cumprido os requisitos ali determinados (30 anos de contribuição, se mulher), sob pena de criação de sistema híbrido, o que não é admitido.

O acórdão ficou assim ementado (Vol. 45, fl. 2):

“Recurso inominado – Servidor público policial / Direito de aposentadoria – Paridade remuneratória / Servidor público em geral / Aplicação e necessidade de preenchimento de todos os requisitos da Emenda Constitucional nº 47 de 2005: trinta e cinco anos de contribuição, vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público e quinze anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria / Ausência de satisfação integral / Direito não conferido – Servidor público policial – Aposentadoria voluntária com proventos integrais / Matéria complementar à

RE 1162672 / SP

Constituição Federal / Lei Complementar nº 51 de 1985 que prevalece sobre legislação estadual / Condições satisfeitas / Direito declarado – Sentença 'a quo' parcialmente reformada.”

Irresignados, ambas as partes interpuseram Recurso Extraordinário, com amparo no artigo 102, III, “a”, da Constituição Federal, tendo a SPPREV e outro também amparado seu apelo na alínea “b”.

A São Paulo Previdência e a FESP apontaram violação aos artigos 40, §§ 1º, 3º, 4º, 8º, 17, e 97, todos da Constituição Federal. Fundamentam a repercussão geral da matéria no RE 662.423, no qual o TRIBUNAL PLENO teria assentado a relevância da questão objeto do presente processo.

Alega, ainda que:

(a) o órgão fracionário, ao afastar a TR como índice de correção monetária, declarou a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei 11.960/2009, em ofensa à cláusula de reserva de plenário;

(b) a aposentadoria dos policiais civis pode ser concedida pela LC 51/1985, quando cumpridos seus requisitos; mas essa lei não garante o direito à integralidade e à paridade;

(c) não se pode confundir critérios diferenciados para a concessão da aposentadoria especial com critérios diferenciados para o cálculo dos proventos. A redação original do art. 40, § 3º, da CF previa à integralidade como sendo os proventos equivalentes à última remuneração na ativa; ocorre que a EC 41/2003 alterou essa forma de cálculo estabelecendo que os proventos serão “proporcionais”, ou seja, “um valor não sujeito à redução em função do tempo de contribuição do servidor quando na ativa” (atual redação do art. 30, §§ 1º, 3º e 17, da CF) (Vol. 47, fl. 10);

(d) assim, a partir da EC 41/2003, a única hipótese de os proventos corresponderem “ao que se percebia como vencimento no cargo efetivo em que a aposentação teve lugar”

RE 1162672 / SP

é quando a aposentação foi concedida com base nos arts. 3º, 6º, 6º-A da EC 41/2003, e no art. 3º da EC 47/2005 (Vol. 47, fl. 10); e

(e) “a opção pela aposentadoria especial necessariamente exclui a aplicação de quaisquer outras regras de aposentadoria, tais como” as mencionadas no item ‘d’ acima. “Assim, tem-se que ou o servidor se aposenta pelas regras da aposentadoria especial (previstas no art. 40 do texto permanente da Constituição Federal e na legislação complementar) ou o servidor se aposenta com base em qualquer das demais regras”, pois “o art. 6º da EC 41/03 e o art. 3º da EC 47/05 são expressos nesse sentido” (Vol. 47, fls. 13-14).

Por sua vez, a parte autora aponta em seu RE ofensa ao art. 2º da EC 47/2005 e arts. 6º e 7º da EC 41/2003. Para tanto, sustentou que:

(a) o direito à paridade não decorre de lei, mas da EC 47/2005 e, tendo ingressado na atividade policial em 1992 e cumprido os requisitos legais para a obtenção da aposentadoria especial, forçoso o reconhecimento do direito à paridade e à integralidade (Vol. 51, fls. 5/7); e

(b) o acórdão recorrido confundiu normas previdenciárias de transição, que se destinam aos servidores que não se enquadram nos incisos do § 4º do art. 40 da CF. No seu caso, por ser policial civil, que exerceu atividade de risco, não precisava cumprir regras de transição para usufruir do direito à paridade e à integralidade.

Em contrarrazões, o Estado de São Paulo e a SPPREV renovam os argumentos arguidos no Recurso Extraordinário.

A autora da ação deixou de apresentar contrarrazões.

Os apelos extremos foram admitidos na origem como representativos da controvérsia (art. 1.030, IV, do CPC).

O Plenário desta SUPREMA CORTE reconheceu a repercussão geral da matéria, nos termos da seguinte ementa:

RE 1162672 / SP

EMENTA SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADES DE RISCO. APOSENTADORIA. PROVENTOS. INTEGRALIDADE E PARIDADE REMUNERATÓRIA. REGRAS DE TRANSIÇÃO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NºS 41/03 E 47/05. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL (RE 1162672 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, DJe de 30/11/2018)

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo conhecimento parcial do Recurso Extraordinário do Estado de São Paulo e da SPPREV, negando-se provimento à parte conhecida; e pelo não provimento do apelo extremo de Sandra Regina Aparecida Múrcia Xavier, em parecer que exhibe a seguinte ementa (Vol. 186):

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1019. SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADE DE RISCO. POLICIAL CIVIL. APOSENTADORIA. PROVENTOS. INTEGRALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 51/1986. PARIDADE. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 41/2003 E 47/2005. REGRAS DE TRANSIÇÃO.

1. Recursos extraordinários *leading case* do Tema 1019 da sistemática da repercussão geral: Direito de servidor público que exerça atividades de risco de obter, independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais 41/03 e 47/05, aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade.

2. A análise do tema de repercussão geral há de circunscrever-se ao processo paradigma – que atém-se à atividade de risco dos policiais civis –, apesar da referência ampla à “atividades de risco”, tendo em vista que as especificidades do regime jurídico de cada carreira que possa ser enquadrada como de atividade de risco podem impactar nas conclusões em relação aos temas sob exame.

3. A norma federal que regulamenta a aposentadoria

RE 1162672 / SP

especial do servidor público policial civil na União e nos Estados, com requisitos e critérios diferenciados, é a Lei Complementar 51, de 20.12.1985, cujo artigo 1º, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, garante aos policiais civis o direito à integralidade em seus proventos de aposentadoria, na forma da prerrogativa constante no art. 40, § 4º, II, CF, este na redação anterior à EC 103/2019.

4. O direito dos policiais civis à paridade remuneratória não é mais garantido por legislação infraconstitucional, sendo conferido apenas àqueles que, tendo ingressado no serviço público antes da EC 41/2003 e se aposentado após seu advento, observem as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005, ante a derrogação da Lei 4.878/1965 pela Lei Complementar 51/1985.

5. Propostas de teses de repercussão geral:

I – 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.

II – O servidor público policial civil que ingressou na carreira até a Emenda Constitucional 41/2003, mas que se aposentou após a referida Emenda, possui direito à paridade remuneratória, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005.

Parecer pelo: (i) conhecimento parcial do recurso do Estado de São Paulo e da SPPREV, negando-se provimento à parte conhecida; (ii) pelo não provimento do recurso de Sandra Regina Aparecida Múrcia Xavier.

A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil; Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário IBDP; Associação Nacional dos Delegados de

RE 1162672 / SP

Polícia Federal ADPF, União, Federação Sindical Nacional dos Servidores Penitenciários FENASPEN; Associação Nacional dos Agentes Penitenciários do Brasil AGEPEN-BRASIL; Sindicato Nacional dos Peritos Criminais Federais - APCF SINDICAL foram admitidos no processo como *amici curiae*.

É o relatório.

Inicialmente, registro que, na presente hipótese, o Colégio Recursal dos Juizados Especiais não analisou a questão relativa ao índice de correção monetária suscitada pela FESP e SPPREV, não tendo sido esgotados todos os mecanismos ordinários de discussão, INEXISTINDO, portanto, o NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO, que pressupõe o debate e a decisão prévios sobre o tema jurígeno constitucional versado no recurso. Incidência das Súmulas 282 (*É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada*) e 356 (*O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento*), ambas desta CORTE SUPREMA.

Quanto ao mais, estão preenchidos os pressupostos constitucionais e legais de admissibilidade do RE, assim, passo à análise do mérito.

Conforme mencionado pelo Ilustre Relator, a controvérsia acerca do direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo dos proventos dos servidores públicos civis que ingressaram no serviço público até a publicação da EC 41/2003, já foi abordada por esta CORTE no Tema 139 da Repercussão Geral (RE 590.260, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 22/10/2009), no qual se fixou tese no sentido de que: *“Os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus proventos, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005.”*

RE 1162672 / SP

Todavia, como também ressaltado pelo Relator, naquele paradigma não se debateu a aposentadoria especial voluntária dos policiais civis, com a integralidade e a paridade, ante as normas de transição previstas nas EC 41/2003 e 47/2005, pois o caso concreto subjacente ao Tema 139 cuidava de servidores do quadro do magistério da Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo.

Também como pontou Sua Excelência, no que tange às aposentadorias especiais dos que exercem atividades de risco, especificamente, os policiais civis, e ao direito de terem seus proventos calculados com base nas regras da integralidade e da paridade, somente, na ADI 5039, Rel. Min. EDSON FACHIN, Dje de 25/2/2021, essa matéria foi efetivamente dirimida.

Nesse precedente, assentou-se, dentre outras questões que (a) os Estados e Municípios têm competência para legislar sobre a aposentadoria de seus servidores, desde de que em consonância com o art. 40 da CF e, no tocante aos policiais civis, com as normas gerais editadas pela União a respeito do tempo de serviço (Lei Complementar federal 51/1985); (b) os policiais civis não possuem o mesmo regime jurídico, inclusive no que toca às aposentadorias, daquele a que pertencem os militares, vinculando-se ao regime próprio de previdência social dos servidores públicos do ente federativo ao qual pertencem; (c) a aposentadoria especial dos policiais civis com os atributos da integralidade (correspondência à última remuneração percebida na ativa) e paridade (extensão aos inativos dos mesmos reajustes concedidos ao servidores ativos), sem observar regras de transição quanto à data de ingresso no serviço público, nos termos das Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005, não seriam compatíveis com o art. 40, §§ 3º e 8º da CF, que teria eliminado essa possibilidade, em decorrência da conformação de um regime de previdência solidário e contributivo.

Nada obstante, entendo assim como se pronunciou o Eminentíssimo Relator, Min. DIAS TOFFOLI, que o tema debatido na ADI 5039 acima merece maior aprofundamento. Veja-se que nessa ação direta figurei entre aqueles que divergiram da maioria dos julgadores, pelos motivos

RE 1162672 / SP

que passo a expor.

I - A aposentadoria especial dos policiais civis com os atributos da integralidade e paridade

A respeito das teses fixadas na supramencionada ADI 5039, ao proferi meu voto divergente da corrente majoritária que acompanhou o voto do Ilustre Min. EDSON FACHIN, consignei meu entendimento no sentido de ser possível ao legislador, ao regulamentar a aposentadoria especial de servidores públicos, estabelecer regras mais favoráveis de cálculo e reajuste de proventos, inclusive resgatando certos aspectos do regramento anterior à EC 41/2003, com o objetivo de conferir tratamento mais benéfico a determinadas categorias de segurados (art. 40, § 4º, da CF).

Inicialmente, observei que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já se pronunciou sobre os limites do poder normativo da União e dos Estados em matéria previdenciária, para afirmar que o tratamento dos regimes próprios de previdência de seus servidores se subordina ao conteúdo editado pela União a título de normatização geral da matéria. Nesse sentido:

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidor ocupante de cargo em comissão, cargo temporário ou emprego público. Lei nº 9.717/98. Regime geral da previdência (art. 40, § 13). Ausência de violação do princípio federativo ou da imunidade tributária recíproca. ADI nº 2.024.

1. Esta Corte já decidiu que: (i) a Constituição do Brasil não confere às entidades da federação autonomia irrestrita para organizar o regime previdenciário de seus servidores; (ii) por se tratar de tema tributário, a matéria discutida nestes autos pode ser disciplinada por norma geral, editada pela União, sem prejuízo da legislação estadual, suplementar ou plena, na ausência de Lei federal (ADI nº 2.024, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 22/06/10).

2. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que o

RE 1162672 / SP

princípio da imunidade tributária recíproca (CF, art. 150, inciso VI, alínea a) - ainda que se discuta a sua aplicabilidade a outros tributos que não os impostos - não pode ser invocado na hipótese de contribuições previdenciárias.

3. Agravo regimental não provido.

(RE 388373 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 2/10/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO, DJe de 24/10/2012)”

Destaquei que, considerando que o PLENÁRIO desta CORTE já havia em duas oportunidades (ADI 3.817, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 2/4/2009 (em que invalidada lei distrital que restringira o conceito de atividade policial); e RE 567.110, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 8/4/2011 (julgamento em sede de Repercussão Geral), reconhecido a recepção da Lei Complementar federal 51/1985 - que regulamenta a aposentadoria de servidores policiais - pela CF/1988, como exercício válido da competência legislativa da União para a regulamentação do art. 40, § 4º, da CF, era imperioso que, naquela assentada, fosse examinado 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, em relação aos servidores policiais**, tal como realizado pelo legislador federal (LC 51/1985) e, pela Lei do Estado de Rondônia cuja constitucionalidade se examinava naquela ADI 5039.

Dessa feita, apontei que o exame da constitucionalidade da legislação questionada reclamava o contraste com o parâmetro de controle (art. 40 da CF) e com a legislação federal que regulou o tema. A LC 51/1985, já com a redação das LCs 144/2014 e 152/2015, tem o seguinte teor:

“Art. 1º O servidor público policial será aposentado:

I - (Revogado pela Lei Complementar 152/2015)

RE 1162672 / SP

II - 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.

Art. 2º - Subsiste a eficácia dos atos de aposentadoria expedidos com base nas Leis nºs. 3.313, de 14 de novembro de 1957, e 4.878, de 3 de dezembro de 1965, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969.”

Deve ser mencionada também a Lei 4.878/1965, que dispôs sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais da União e do Distrito Federal. A respeito do regime de aposentadoria, tal lei (nesse aspecto recepcionada como lei complementar pela CF/1988) previu o seguinte:

“Art. 38. O provento do policial inativo será revisto sempre que ocorrer:

a) modificação geral dos vencimentos dos funcionários policiais civis em atividade; ou

b) reclassificação do cargo que o funcionário policial inativo ocupava ao aposentar-se.”

Diante do teor das normas acima, pontuei que é possível verificar que a LC 51/1985, já com a redação das LCs 144/2014 e 152/2015, bem como a Lei 4.878/1965, previram regras mais favoráveis de aposentadoria em relação ao tempo de contribuição e aos critérios de cálculo do benefício, **estabelecendo o direito à integralidade** para a percepção de

RE 1162672 / SP

proventos integrais do servidor policial que contribuísse por 30 anos, dos quais 20 em atividade estritamente policial (art. 1º, II, da LC 51/1985, correspondente ao art. 1º, I, na redação anterior à LC 144/2014), além de terem garantido o **reajustamento dos benefícios em paridade com os servidores ativos** (art. 38 da Lei 4.878/1965). Nesse sentido: MI 2283-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/9/2013, DJe de 22/10/2013.

Não deixei de anotar, contudo, que, relativamente à integralidade, a jurisprudência desta CORTE firmou-se no sentido de que os critérios de cálculo de proventos de aposentadoria após a reforma no texto constitucional, em regra, distinguem a integralidade na acepção antiga (superada pela EC 41/2003) de correspondência exata ao padrão remuneratório percebido pelo servidor no momento da aposentadoria, de *proventos integrais*, equivalente a 100% da nova base de cálculo do benefício (80% das melhores contribuições do servidor, conforme decidido no RE 942.456 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, em que fui redator para o Acórdão, DJe de 6/9/2017), em cuja ementa se lê que “*os proventos de aposentadoria por invalidez decorrente de doença grave ou acidente de trabalho (art. 40, § 1º, I, da Constituição Federal) correspondiam à integralidade da remuneração percebida pelo servidor no momento da aposentação, até o advento da EC 41/2003, a partir de quando o conceito de proventos integrais deixou de ter correspondência com a remuneração recebida em atividade e foi definida pela Lei 10.887/2004 como a média aritmética de 80% das melhores contribuições revertidas pelo servidor ao regime previdenciário*”.

Isso porque 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, em virtude da ênfase dada pelo legislador constituinte reformador ao caráter contributivo e solidário do sistema, aspecto que também serviu de fundamento para essa SUPREMA CORTE placitar a incidência de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadorias pagas pelos regimes próprios de previdência, na parcela sobejante ao teto do Regime Geral de Previdência Social (ADIs 3105 e 3128, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Rel. p/ acórdão Min.

RE 1162672 / SP

CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/8/2004, DJ de 18/2/2005), e para a fixação da tese no Tema 139 da repercussão geral (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/6/2009, DJe de 22/10/2009, fixada no sentido de que: *“Os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus proventos, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005.”*

Portanto, concluí que a regra é a de que o cálculo dos proventos tome por base o montante de contribuições dispendidas pelo segurado, sem garantia de correspondência à sua remuneração no momento da aposentadoria.

Entretanto, adverti que, naqueles precedentes supracitados, esta CORTE não chegou a debater 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 estadual em relação aos servidores policiais.

Naquela ocasião, após o meu pedido de vista na retromencionada ADI, o Ministro Presidente, por constatar a inexistência de precedente específico da CORTE a respeito do tema, afetou o presente processo à sistemática da repercussão geral (Tema 1019).

Assim, diante da inexistência de precedente específico da CORTE, realcei que o Tribunal de Contas da União já entendera pela recepção formal e material da legislação pré constitucional que conferiu a servidores policiais civis a aposentadoria especial com os atributos de integralidade e paridade, consoante o Acórdão 379/2009 (Rel. Min. AROLDO CEDRAZ, julgado em 11/3/2009), assim ementado:

“PESSOAL. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR 51/1985. APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL FEDERAL AOS 30 ANOS DE SERVIÇO E COM O EXERCÍCIO MÍNIMO DE 20

RE 1162672 / SP

ANOS EM CARGO DE NATUREZA ESTRITAMENTE POLICIAL. NORMA RECEPCIONADA PELA EC Nº 20/1998.

1. A Lei Complementar 51/85 não apresenta nenhuma incompatibilidade ou conflito em relação à Constituição e suas respectivas emendas, essa norma foi por ela recepcionada e persiste no mundo jurídico.

2. Em homenagem ao princípio da continuidade da ordem jurídica, até que venha nova regulamentação sobre a matéria, persiste a aposentadoria especial prevista na LC 51/85, vez que as normas editadas sob a égide da Constituição anterior permanecem válidas e eficazes.”

No mesmo sentido, a Nota 033/2011-DEAEX/CGU/AGU – JCMB, da Advocacia Geral da União, 28/6/2011:

“26. Na esteira das considerações trazidas, reforçadas pelo caráter vinculante das decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade”, tem-se por juridicamente adequado o reconhecimento da recepção do texto integral do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85, que, regulamentando o § 4º da Constituição Federal, confere aos servidores policiais o direito à integralidade nos proventos de aposentadoria.

(...)

36. Portanto, e muito embora data vênua não se comungue — nesse ponto específico da paridade — com o fundamento jurídico utilizado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2835/2019, alcança-se a mesma conclusão quanto à manutenção da vigência do art. 38 da Lei nº 4.878/65, permanecendo o direito à paridade nos proventos dos servidores policiais, direito esse, porém, que poderá ser revogado a qualquer tempo por meio de legislação ordinária, e não complementar como concluiu o Tribunal de Contas da União. “

RE 1162672 / SP

Seguindo essa linha, acentuei, diferentemente daquilo que entendera o Ministro Relator da ADI 5039, não vislumbrar incongruência no estabelecimento de regras específicas de cálculo e reajuste dos proventos tratados no § 12 do art. 45 e art. 91-A, da Lei rondoniense, **que asseguravam a integralidade e a paridade na aposentadoria dos policiais civis**, 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 admite 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.

No caso, os 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.

RE 1162672 / SP

Com base nesses fundamentos, ao concluir o meu voto divergente na ADI 5039, sublinhei que o tratamento dado pelo legislador estadual (art. 45, § 12, e 91-A, da LC 432/2008) que, 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 policiais civis, garantindo o seu reajustamento pelos mesmos índices dos policiais da ativa (**paridade**), mostra-se razoável e adequado, pois vai ao encontro do preconizado pelo constituinte derivado que, na edição da EC 47/2005, incluiu os trabalhadores expostos a situações de risco pessoal no art. 40, §4º, II, da CF.

No mesmo sentido, votei na ADI 5403, Rel. LUIZ FUX, na qual figurei como relator p/ Acórdão, Tribunal Pleno, DJe de 17/12/2020. Eis a ementa desse julgado:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL. SERVIDORES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO E DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CARREIRAS INTEGRANTES DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA E ATIVIDADES DE RISCO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS. POSSIBILIDADE DE PREVISÃO DE REQUISITOS E CRITÉRIOS DE CÁLCULO DIFERENCIADOS PARA CATEGORIAS FUNCIONAIS QUE SE SUJEITAM A CONDIÇÕES ESPECIAIS DE SERVIÇO. INTEGRALIDADE E PARIDADE DE PROVENTOS. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Os Estados e o Distrito Federal, no exercício de sua competência legislativa concorrente (art. 24, XII, da CF), podem disciplinar sobre a aposentadoria especial de seus respectivos servidores, inclusive no tocante à identificação das categorias funcionais sujeitas às condições especiais de trabalho referidas no art. 40, § 4º, da CF.

2. Os “requisitos e critérios diferenciados” passíveis de serem adotados pelo legislador alcançam o estabelecimento de

RE 1162672 / SP

regras específicas de cálculo e reajuste dos proventos, no que se inclui a previsão de integralidade e paridade de proventos.

3. As carreiras funcionais integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (Lei federal 13.675/2018) têm o risco e a periculosidade como aspecto inerente de suas atividades. Precedentes: ARE 654.432, Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para o acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017; e RE 846.854/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, redator para o acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2017.

4. Ação Direta julgada improcedente.”

Veja-se que a previsão contida no § 4º do art. 40 da CF, na redação conferida pela EC 41/2003, que possibilitava a adoção, por meio de lei complementar, de **requisitos e critérios diferenciados** para a concessão de aposentadoria nos casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, foi modificada pela EC 47/2005, para abranger também as aposentadorias especiais de servidores com deficiência e de **servidores que exercessem atividades de risco**.

Como mencionei acima, a LC 51/1985, alterada pela LC 144/2014 e pela LC 152/2015, prevê 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.”*

Ou seja, como anotei acima, a LC 51/1985, ao prever a aposentadoria integral para os policiais civis está em sintonia com o que foi preconizado pela EC 47/2005.

No mesmo sentido, o Ministério Público, no parecer ofertado nos presentes autos, manifestou-se pelo reconhecimento do direito ao cálculo de proventos do policiais civis **com base na regra da integralidade**, independentemente do cumprimento das regras de transição

RE 1162672 / SP

especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005. Vejamos as seguintes passagens da manifestação do MP (Vol. 186, fls. 15-19):

“Ao instituir no art. 40, § 1º, da Constituição Federal, 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 derivado explicitou que entre os critérios de concessão de aposentadoria especial, a serem disciplinados em lei complementar, estaria incluída a sua forma de cálculo.**

Tanto que o art. 1º, caput, da Lei 10.887/2004 faz remissão expressa e direta aos §§ do art. 40 da CF que regulamenta, quais sejam os §§ 3º e 17.

Se a CF/88 estipulou que as regras gerais de cálculo (§§ 3º e 17) se aplicam apenas às aposentadorias concedidas pelas regras gerais de elegibilidade do § 1º do art. 40, deixando de albergar as aposentadorias deferidas pelas regras especiais do § 4º, é porque a Constituição não pretendeu, de forma eloquente, estipular, de forma obrigatória, tal regra para os policiais civis.

Se a tal pretendesse, o § 4º teria feito menção a essas regras de cálculo como o § 1º o fez.

No caso dos servidores policiais, a Lei Complementar 51/1985 supre a regulamentação exigida pelo § 4º do art. 40, da CF.

(...)

Embora a LC 51/85 seja hierarquicamente inferior às Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005, seu ingresso no mundo jurídico teve por escopo a regulamentação da aposentadoria especial dos policiais com requisitos e critérios

RE 1162672 / SP

diferenciados, prerrogativa constante no próprio texto constitucional (art. 40, § 4º, II, CF).

Enquadrada a natureza especial da atividade policial no critério de perigo ou risco, e, ainda, considerando ter sido a matéria objeto da mesma espécie normativa exigida pela CF/88 (lei complementar), recepcionada, está, de fato, a LC 51/1985 pela atual Carta Magna.

Frise-se, pois, que as regras de transição previstas nos arts. 2º e 6º da EC 41/03 e 2º e 3º da EC 47/05 dizem respeito à aposentadoria comum (servidores que se aposentam pelas regras do § 1º do art. 40, da CF), pois não adotam requisitos e critérios diferenciados para os servidores públicos que exercem trabalhos nas condições especiais previstas no artigo 40, § 4º, da CF.

Assim, é devido ao servidor policial o direito à integralidade em seus proventos de aposentadoria, nos termos do art. 1º da LC 51/1985, recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Cumpra-se compreendê-la em seu sentido histórico, até a edição da LC 51/1985, sem pretender, como visam os recorrentes no ponto, alterar seu sentido a partir na nova redação do § 8º, que, em interpretação sistemática com os demais parágrafos e com as próprias regras de transição, não se pretendeu absoluto em sua aplicação.

Pretender o contrário seria valer-se de compreensão anacrônica do vocábulo empregado, dissociada do sentido projeto quando de sua edição.

O direito à integralidade dos proventos independentemente do cumprimento das regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005 é garantido,

RE 1162672 / SP

portanto, ao servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial prevista na LC 51/1985 até o advento da Emenda Constitucional 103/2019, que trouxe novas regras de transição atinentes ao exercício da atividade de risco.” (grifos nosso)

Veja-se que a previsão contida no § 4º do art. 40 da CF, na redação conferida pela EC 41/2003, que possibilitava a adoção, por meio de lei complementar, de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria nos casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, foi modificada pela EC 47/2005, para abranger também as aposentadorias especiais de servidores com deficiência e de **servidores que exercessem atividades de risco**.

A EC 103/2019 trouxe novas regras para o caso de exercício de atividades de risco, alterando o art. 40, § 4º, da CF, por meio da introdução do § 4º-B com a seguinte redação:

“§ 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)

Essa nova disposição constitucional decorreu do art. 5º da EC 103/2019 que estabeleceu regras de transição para os policiais da esfera federal, e **específica para os policiais dos Estados** no § 2º, conforme abaixo transcrito:

“Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem 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 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal

RE 1162672 / SP

penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no § 3º.

§ 1º Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou socioeducativo.

§ 2º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados de que trata o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

§ 3º Os servidores de que trata o caput poderão aposentar-se aos 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 53 (cinquenta e três) anos de idade, se homem, desde que cumprido período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985.”

Inclusive, no MI 7353-AgR, de minha relatoria, o Plenário desta CORTE assentou que a hipótese de concessão de aposentadoria especial previstas no §4º-B do art. 40 da CF, incluído pela EC 103/2019, é exclusiva das categorias profissionais expressamente mencionadas naquele dispositivo. Confira-se a ementa desse acórdão:

RE 1162672 / SP

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADE DE RISCO (ART. 40, §4º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). NOVA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL INSTITUÍDA PELO ART. 40, 4º-B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019 . PREVISÃO DE ROL TAXATIVO DE ATIVIDADES ÀS QUAIS É APLICÁVEL O REGIME ESPECIAL DE APOSENTADORIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A Emenda Constitucional 103/2019 trouxe nova disciplina constitucional à aposentadoria especial. O art. 40, § 4º, da Constituição Federal passou a ter a seguinte redação: 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 . Não estando o técnico judiciário incluído no referido rol, não há que se falar em direito a aposentadoria especial. Precedente: MI 6654 AgR, Relator LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 14/5/2020.

2. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico. Precedentes: MS 22094, Min. Rel. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 25/2/2005; ADI 4461, Min. Rel. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2019. Inviabilidade de verificação na estreita via do mandado de injunção.

3 . Recurso de Agravo a que se nega provimento.”

Como apontado pelo Ministério Público, o direito à integralidade dos proventos ao servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial prevista na LC 51/1985 até o advento da EC 103/2019, independe das regras de transição estipuladas

RE 1162672 / SP

nas EC 41/2003 e EC 47/2005.

Isso porque, a Constituição, ao determinar (incisos I, II e III do art. 40, § 4º, da CF, na redação da EC 47/2005), a *"adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria"*, atribuiu 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), inclusive integralidade e paridade.

Nesse ponto, é digno de nota a percuciente observação feita pelo Ilustre Relator no sentido de 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."* (grifo do Relator).

Inclusive, o TRIBUNAL PLENO, no MI 2283 AgR, Rel. DIAS TOFFOLI, DJe de 23/10/201, já assentou que os policiais civis sujeitam-se a previsões normativas diferenciadas dos servidores públicos em geral.

Eis a ementa do acórdão:

EMENTA Mandado de injunção. Aposentadoria especial de servidor público policial. Artigo 40, § 4º, da Constituição Federal. Lei Complementar nº 51/1985. Inexistência de omissão legislativa. Agravo não provido. 1. A Lei Complementar nº 51/1985, que trata da aposentadoria especial dos servidores públicos policiais, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (ADI 3.817/DF). 2. **Havendo norma incidente sobre a situação concreta do impetrante, num ou noutro sentido, que ampare o exercício do direito à aposentadoria especial, em plano obviamente diferenciado dos servidores públicos em geral, submetidos às previsões do art. 40 da Constituição**

RE 1162672 / SP

Federal e demais regras de transição, carece a parte de interesse na impetração, uma vez ausente qualquer omissão a ser sanada. 3. Agravo regimental não provido.”

Na ADI 5039, como referido inicialmente, esta CORTE determinou que a LC 51/1985, como regra geral do regime de aposentadoria dos servidores policiais civis, deve ser observada pelos Estados-membros. Portanto, a integralidade ali prevista deve ser assegurada nos exatos termos da definição dada a “proventos integrais” pela EC 41/2003 que consiste na “totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria”, ou seja, proventos de aposentadoria calculados sobre 100% da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria (integralidade).

Isso porque, consoante explicitado no parecer da AGU citado pelo Relator, 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”*, pois:

“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”.”

Em relação à paridade, como bem ressaltado pelo Relator, o Ilustre Min. DIAS TOFFOLI, *“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”*

RE 1162672 / SP

(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.”

II – O caso concreto

A LC 51/1985, já com a redação das LCs 144/2014 e 152/2015, tem o seguinte teor:

Art. 1º O servidor público policial será aposentado:

I - (Revogado pela Lei Complementar 152/2015)

II - 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.

De acordo com o contexto fático-probatório dos autos, a autora da ação na origem, policial civil aposentada, comprovou o cumprimento das exigências legais (25 anos de contribuição previdenciária e 15 anos de efetivo exercício no cargo de natureza policial, conforme art. 1º da LC 51/1985), para obtenção da aposentadoria especial voluntária.

Assim, nos termos da fundamentação supra, não há reparo a fazer

RE 1162672 / SP

no acórdão recorrido que assegurou à servidora pública estadual, policial civil, o direito aos proventos integrais, com base na LC federal 51/1985.

No que concerne à paridade, também o julgado combatido não merece reforma, uma vez que negou esse direito à servidora.

Nas ADIs 5039 e 5403, reconheci o direito à paridade àqueles que que exercem atividades de risco, com base no art. 40, § 4º, da CF, na redação das EC 41/2003 e EC 47/2005, pois havia lei estadual prevendo a paridade na aposentadoria dos policiais civis.

No caso concreto dos autos, como bem observou o Relator, Min. DIAS TOFFOLI, em seu voto, o acórdão recorrido reconheceu apenas o direito à integralidade.

Efetivamente, o apelo extremo da policial civil aposentada não pode ser conhecido ante o óbice da Súmula 280/STF.

Por todo o exposto, conheço em parte o Recurso Extraordinário interposto pela São Paulo Previdência e o Estado de São Paulo e, nesta parte, nego-lhe provimento.

No que tange ao RE interposto por Sandra Regina Aparecida Murcia Xavier, nego-lhe provimento.

Adiro à tese proposta pelo Relator, nos seguintes termos: *“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 o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.162.672

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

RECTE.(S) : ESTADO DE SÃO PAULO E OUTRO(A/S)

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECTE.(S) : SANDRA REGINA APARECIDA MURCIA XAVIER

ADV.(A/S) : ANA GLORIA DA SILVA SANTOS (169856/SP)

RECDO.(A/S) : OS MESMOS

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL

ADV.(A/S) : FABRÍCIO CORREIA DE AQUINO (18486/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS - FENAPEF

ADV.(A/S) : ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (34921/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS - FENAPRF

ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL (22256/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO - IBDP

ADV.(A/S) : NAZARIO NICOLAU MAIA GONCALVES DE FARIA (119891/MG)

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (250708/RJ, 18200/SC, 356A/SE, 494709/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL - ADPF

ADV.(A/S) : DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI (43145/DF, 61434-A/SC)

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO SINDICAL NACIONAL DOS SERVIDORES PENITENCIÁRIOS - FENASPEN

ADV.(A/S) : JOSE LUSTOSA MACHADO FILHO (6935/PI)

ADV.(A/S) : JONILSON CESAR DOS REIS (6930/PI)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES PENITENCIÁRIOS DO BRASIL - AGEPEN-BRASIL

ADV.(A/S) : NOEL ANTONIO BARATIERI (16462/SC)

ADV.(A/S) : JUSTINIANO FRANCISCO CONINCK DE ALMEIDA PEDROSO (4545/SC)

ADV.(A/S) : NATALIA CASAGRANDE DA SILVA (61131/SC)

ADV.(A/S) : MAICON JOSE ANTUNES (39011/SC)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS - APCF SINDICAL

ADV.(A/S) : ALBERTO EMANUEL ALBERTIN MALTA (46056/DF, 456898/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL

ADV.(A/S) : FERNANDO FERREIRA CALAZANS (93234/MG)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS MULHERES POLICIAIS DO BRASIL - AMPOL

ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA (20001/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA

JUDICIÁRIA - ADPJ

ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO (13802/DF, 60254/GO)

ADV.(A/S) : DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI (43145/DF, 61434-A/SC)

Decisão: Após o voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), que negava provimento a ambos os recursos extraordinários e propunha a fixação da seguinte tese (tema 1.019 da 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"; no que foi acompanhado pelos Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Edson Fachin, André Mendonça, Nunes Marques e Cármen Lúcia; pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falaram: pelos recorrentes Estado de São Paulo e São Paulo Previdência, a Dra. Camila Pintarelli, Procuradora do Estado de São Paulo; pelo *amicus curiae* Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, o Dr. Fernando Ferreira Calazans; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal - ADPF, a Dra. Deborah de Andrade Cunha e Toni; pelo *amicus curiae* Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais - FENAPRF, o Dr. Rudi Meira Cassel; pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, o Dr. Nazário Nicolau Maia Gonçalves; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Peritos Criminais Federais - APCF Sindical, o Dr. Mathaeus Lazarini de Almeida; pelo *amicus curiae* Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis - COBRAPOL, o Dr. Fabrício Correia de Aquino; e, pelo *amicus curiae* Federação Nacional dos Policiais Federais - FENAPEF, o Dr. Thiago de Alencar Felismino. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.019 da repercussão geral, negou provimento a ambos os recursos extraordinários e fixou a seguinte tese: "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". Tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 25.8.2023 a 1.9.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário