

VOTO - VISTA

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Ação Direta proposta pelo Governador do Estado de Rondônia em que se busca a declaração de inconstitucionalidade do art. 45, § 12, e art. 91-A, §§ 1º, 3º, 4º, 5º e 6º, da Lei Complementar estadual 432/2008, com a redação dada pela LC estadual 672/2012, que estabelece vantagens previdenciárias para policiais civis, quais sejam: (a) integralidade dos proventos e paridade com os servidores ativos; (b) proventos calculados com base na remuneração da classe imediatamente superior à que se deu a aposentadoria, ou calculados com acréscimo de 20%; (c) tempo especial de aposentadoria de 30 anos (desde que com pelo menos 20 anos em exercício de atividade estritamente policial); (d) cálculo da aposentadoria por invalidez com base no tempo de serviço (e não no tempo de contribuição).

Alega-se violação à competência da União para legislar sobre seguridade social e editar normas gerais sobre previdência social (art. 22, XXIII, e art. 24, XII e parágrafo único, da CF). O Requerente argumenta que, embora os Estados detenham competência legislativa para dispor sobre o regime próprio de previdência de seus servidores, o Estado de Rondônia teria editado normas incompatíveis com a natureza contributiva e solidária da previdência social, pela qual, a partir da EC 41/2003, não mais existiria integralidade e paridade de proventos, exceto para os alcançados pela regra de transição estabelecida na própria EC 41/2003. Além disso, a previsão de aposentadoria especial constante da norma impugnada conflitaria com a Lei Complementar Federal 51/1985, que já veicula os requisitos de elegibilidade e forma de cálculo da aposentadoria especial de policiais.

O eminente Ministro EDSON FACHIN proferiu voto em que conheceu parcialmente da Ação Direta e declarou inconstitucionais o § 12 do art. 45 e os §§ 1º, 4º, 5º e 6º do art. 91-A, da LC 432/2008, na redação conferida pela LC 672/2012. Eis os fundamentos lançados por Sua Excelência: **(a)** não conheceu da impugnação ao art. 91-A, § 3º, por ausência de fundamentação suficiente da petição inicial a sustentar o pedido de inconstitucionalidade; **(b)** assentou que 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); **(c)** não se aplicam aos servidores policiais civis as regras do regime de previdência dos militares; **(d)** a legislação questionada é

compatível com a CF e com a legislação federal no que diz respeito ao regramento do tempo de contribuição (30 anos de contribuição, desde que 20 anos em efetivo serviço de natureza policial); a incompatibilidade atual entre o texto da LC 432/2018 e a LC federal 51/1985 decorre da alteração desta última pela LC 144/2012 (diferenciação do tempo de aposentadoria entre policiais civis homens e mulheres - pelo que não haveria inconstitucionalidade, mas suspensão da eficácia da norma estadual a partir da edição da legislação federal superveniente com ela incompatível (art. 24, § 3º, da CF); (e) no entanto, a lei impugnada incorreu em inconstitucionalidade ao prever a aposentadoria especial dos policiais civis de Rondônia com os atributos da integralidade (correspondência à última remuneração percebida na ativa) e paridade (extensão aos inativos dos mesmos reajustes concedidos aos servidores ativos), os quais não seriam compatíveis com o art. 40, *caput* e § 8º, da CF, com a redação da EC 41/2003, que teria eliminado essa possibilidade, em decorrência da conformação de um regime de previdência solidário e contributivo; (f) a previsão de percepção de adicional de 20% de final de carreira (art. 91-A, § 4º, da LC 432/2008) afrontaria o art. 40, § 2º, da CF, que limita a percepção de proventos, em qualquer hipótese, ao patamar remuneratório do cargo ocupado no momento da aposentadoria.

Pedi vista dos autos, para mais detida análise do caso, considerando a repercussão deste julgamento sobre legislações semelhantes de outros Estados.

Peço vênua ao eminente Ministro EDSON FACHIN para divergir de seu bem lançado voto, no que diz respeito à impossibilidade de que o legislador, ao regulamentar a aposentadoria especial de servidores públicos, venha a 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).

Observo, de início, como ressaltado também pelo Relator, 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 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)

Especificamente quanto à aposentadoria de servidores policiais, a matéria foi tratada pela Lei Complementar federal 51/1985, norma em relação a qual a Jurisprudência desta CORTE reconheceu a recepção pela CF/1988, como exercício válido da competência legislativa da União para a regulamentação do art. 40, § 4º, da CF: 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); RE 567.110, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 8/4/2011 (julgamento em sede de Repercussão Geral).

Dessa feita, o exame da constitucionalidade da legislação questionada reclama 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)

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.

Vê-se portanto que esse regramento previu 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 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 garantir 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 se ignora o fato de que os critérios de cálculo de proventos de aposentadoria após a reforma no texto constitucional, em regra, distinguem 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).

Nesse sentido, o precedente firmado no julgamento do RE 924.456 (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 ”.

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. Esse aspecto – solidariedade e contributividade - serviu de fundamento, inclusive, para que essa 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. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/8/2004, DJ de 18/2/2005).

Nesse sentido, o julgamento do Tema 139 da Repercussão Geral (RE 590.260, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/6/2009, DJe de 22/10/2009) onde afirmado: “ 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, a regra é a de que o cálculo dos proventos toma por base o montante de contribuições dispendidas pelo segurado, sem garantia de correspondência à sua remuneração no momento da aposentadoria.

Veja-se que o art. 45, caput, da norma impugnada reproduz a diretriz da Lei Federal 10.887/2004 – de cálculo da aposentadoria pela média aritmética de 80% das melhores contribuições do segurado – em relação à generalidade dos servidores públicos estaduais.

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 rondoniense em relação aos servidores policiais.

Anoto que, posteriormente ao meu pedido de vista no julgamento desta Ação Direta, 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: “ *Direito de servidor público que exerça atividades de risco de obter, independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais nºs 41/03 e 47/05, aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade* ”.

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:

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 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.

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 tratados no § 12 do art. 91-A, 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 "*doção 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.

No caso, o legislador estadual (art. 91-A, § 12, da LC 432/2008), 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). Esse tratamento se mostra 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, §º, II, da CF.

Diante do exposto, DIVIRJO DO EMINENTE RELATOR, para declarar a constitucionalidade do art. 45, § 12, e art. 91-A, §§ 1º, 5º e 6º, da Lei Complementar 432/2008, e acompanho Sua Excelência quanto aos demais dispositivos questionados.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/20 00:00