

Voto

A ação direta de inconstitucionalidade em questão trata da incompatibilidade dos artigos 45, § 12 e 91-A, §§ 1º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei Complementar 432/2008, do Estado de Rondônia, na redação que lhes conferiu a Lei Complementar 672/2012, por alegada afronta aos artigos 22, inciso XXIII; 24, inciso XII e § 1º; 39, § 1º e incisos; 40, *caput*, §§ 4º e 20; 195, § 5º; e 201, todos da Constituição Federal.

A ação deve ser conhecida em parte e, na parte substancial que é conhecida, julgada procedente, pelas razões que passo a expor.

1) Preliminar: Admissibilidade da Ação Direta

Assento, inicialmente, a admissibilidade desta ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada em face da Lei Complementar Estadual 432/2008, de Rondônia, ato normativo evidentemente primário, geral e abstrato.

Ademais, aponto a evidente legitimidade do Governador do Estado de Rondônia para incoar o controle concentrado de constitucionalidade, nos termos do art. 103, V, da Constituição Federal.

Destarte, conheço parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade, como já anunciado, e passo ao exame.

Desde logo, assento:

- o não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade no que concerne à arguição de violação ao texto constitucional pelo §3º do artigo 91-A da lei estadual questionada;

- a inconstitucionalidade do §12 do artigo 45, e dos §§ 1º, 4º, 5º e 6º do artigo 91-A da Lei Complementar 432/2008.

Dito isso de saída, principio a fundamentação do voto pelas premissas.

2) Premissas sobre competência legislativa

Antes de analisar cada um dos dispositivos impugnados, entendo como pertinentes algumas observações acerca da competência para legislar sobre previdência social e a categoria de servidores a que pertencem os policiais civis, destinatários da norma cuja constitucionalidade está sendo discutida.

2.1. Repartição das competências

A primeira questão dos autos cinge-se à distribuição de competência entre os diversos entes federativos para legislarem sobre as matérias especificadas pela Constituição. A repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado, para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando-se em conta a predominância dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado compromete-se a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação de direitos fundamentais.

José Afonso da Silva classifica as espécies de competências segundo a natureza, a vinculação cumulativa a mais de um ente e vínculo à função de governo, agrupando-as em: (1) **competência material**, subdividindo-a em: (a) exclusiva (art. 21) e (b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); (2) **competência legislativa**: (a) exclusiva (art. 25, § 1º e § 2º); (b) privativa (art. 22); (c) concorrente (art. 24); (d) suplementar (art. 24, § 2º).

No mesmo sentido, partindo dessa classificação, Alexandre de Moraes afirma que:

“O legislador constituinte, adotando o referido princípio, estabeleceu quatro pontos básicos no regramento constitucional para a divisão de competências administrativas e legislativas:

1. Reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa:

União – Poderes enumerados (CF, arts. 21 e 22)

Estados – Poderes remanescentes (CF, art. 25, § 1º)

Município- Poderes enumerados (CF, art. 30)

Distrito Federal – Estados + Municípios (CF, art. 32, § 1º)

2. Possibilidade de delegação (CF, art. 22, parágrafo único) – Lei complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União.

3. Áreas comuns de atuação administrativa paralela (CF, art. 23)

4. Áreas de atuação legislativa concorrentes (CF, art. 24)”

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao discorrer sobre a competência legislativa concorrente, preconiza a predominância da legislação editada pela União sobre as normas editadas por Estados e pelo Distrito Federal:

“Por outro lado, existe uma repartição vertical. Há uma competência concorrente deferida à União, aos Estados e ao Distrito Federal (não aos Municípios) (art. 24). Neste campo, compete à União estabelecer apenas as ‘normas gerais’ (art. 24, § 1º). Aos Estados e ao Distrito Federal cabe complementar essas normas, adaptando-as às suas peculiaridades (competência complementar, que a Constituição incorretamente chama de ‘suplementar’, art. 24, § 2º).

Na falta de normas gerais editadas pela União, os Estados e o Distrito Federal podem editá-las, suprimindo a lacuna (competência supletiva, que a Constituição também chama de ‘suplementar’, de modo incorreto, art. 24, § 3º). **Neste caso, porém, editando a União as normas gerais, estas prevalecerão sobre as que houverem sido promulgadas pelos Estados ou pelo Distrito Federal (art. 24, § 4º).”**

Na ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, ficou consignada a limitação da competência do Estado-membro para legislar além do que prescrito em normas gerais editadas pela União no exercício da competência concorrente. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
LEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS
DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP) - PERTINÊNCIA TEMÁTICA -

CONFIGURAÇÃO - DEFENSORIA PÚBLICA -RELEVÂNCIA DESSA INSTITUIÇÃO PERMANENTE, ESSENCIAL À FUNÇÃO DO ESTADO - A EFICÁCIA VINCULANTE, NO PROCESSO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE, NÃO SE ESTENDE AO PODER LEGISLATIVO - LEGISLAÇÃO PERTINENTE À ORGANIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24, XIII, C/C O ART. 134, § 1º) - FIXAÇÃO, PELA UNIÃO, DE DIRETRIZES GERAIS E, PELOS ESTADOS-MEMBROS, DE NORMAS SUPLEMENTARES - LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE ESTABELECE CRITÉRIOS PARA INVESTIDURA NOS CARGOS DE DEFENSOR PÚBLICO-GERAL, DE SEU SUBSTITUTO E DE CORREGEDOR-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO - OFENSA AO ART. 134, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NA REDAÇÃO QUE LHE DEU A EC Nº 45/2004 - **LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE CONTRARIA, FRONTALMENTE, CRITÉRIOS MÍNIMOS LEGITIMAMENTE VEICULADOS, EM SEDE DE NORMAS GERAIS, PELA UNIÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP) - ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL - FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA DEMONSTRADA - LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" RECONHECIDA.** - A Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) dispõe de legitimidade ativa "ad causam" para fazer instaurar processo de controle normativo abstrato em face de atos estatais, como a legislação pertinente à Defensoria Pública, cujo conteúdo guarde relação de pertinência temática com as finalidades institucionais dessa entidade de classe de âmbito nacional. DEFENSORIA PÚBLICA - RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÃO PERMANENTE ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO - O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE DE CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO DOS NECESSITADOS À ORDEM JURÍDICA. - A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconseqüente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas - carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado. - De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apóiam - além de

desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares - também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República. DIREITO A TER DIREITOS: UMA PRERROGATIVA BÁSICA, QUE SE QUALIFICA COMO FATOR DE VIABILIZAÇÃO DOS DEMAIS DIREITOS E LIBERDADES - DIREITO ESSENCIAL QUE ASSISTE A QUALQUER PESSOA, ESPECIALMENTE ÀQUELAS QUE NADA TÊM E DE QUE TUDO NECESSITAM. PRERROGATIVA FUNDAMENTAL QUE PÕE EM EVIDÊNCIA - CUIDANDO-SE DE PESSOAS NECESSITADAS (CF, ART 5º, LXXIV) - A SIGNIFICATIVA IMPORTÂNCIA JURÍDICO-INSTITUCIONAL E POLÍTICO-SOCIAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. LEGISLAÇÃO QUE DERROGA DIPLOMA LEGAL ANTERIORMENTE SUBMETIDO À FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA, EM TAL HIPÓTESE, DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - A EFICÁCIA VINCULANTE, NO PROCESSO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE, NÃO SE ESTENDE AO PODER LEGISLATIVO. - A mera instauração do processo de controle normativo abstrato não se reveste, só por si, de efeitos inibitórios das atividades normativas do Poder Legislativo, que não fica impossibilitado, por isso mesmo, de revogar, enquanto pendente a respectiva ação direta, a própria lei objeto de impugnação perante o Supremo Tribunal, podendo, até mesmo, reeditar o diploma anteriormente pronunciado inconstitucional, eis que não se estende, ao Parlamento, a eficácia vinculante que resulta, naturalmente, da própria declaração de inconstitucionalidade proferida em sede concentrada. COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL - INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA - A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à

União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - **Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes. ORGANIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NOS ESTADOS-MEMBROS - ESTABELECIMENTO, PELA UNIÃO FEDERAL, MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR NACIONAL, DE REQUISITOS MÍNIMOS PARA INVESTIDURA NOS CARGOS DE DEFENSOR PÚBLICO-GERAL, DE SEU SUBSTITUTO E DO CORREGEDOR-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DOS ESTADOS-MEMBROS - NORMAS GERAIS, QUE, EDITADAS PELA UNIÃO FEDERAL, NO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE, NÃO PODEM SER DESRESPEITADAS PELO ESTADO-MEMBRO - LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE FIXA CRITÉRIOS DIVERSOS - INCONSTITUCIONALIDADE. - Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo "ultra vires", transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional, e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria ou a certa Instituição, como a organização e a estruturação, no plano local, da Defensoria Pública. - É inconstitucional lei complementar estadual, que, ao fixar critérios destinados a definir a escolha do Defensor Público-Geral do Estado e demais agentes integrantes da Administração Superior da Defensoria Pública local, não observa as normas de caráter geral, institutivas da legislação fundamental ou de princípios, prévia e validamente estipuladas em lei complementar nacional que a União Federal fez editar com apoio no legítimo exercício de sua competência concorrente. OUTORGA, AO DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO, DE "NÍVEL EQUIVALENTE AO DE SECRETÁRIO DE ESTADO". - A mera equiparação de altos servidores públicos estaduais, como o Defensor Público-Geral do Estado, a Secretário de**

Estado, com equivalência de tratamento, só se compreende pelo fato de tais agentes públicos, destinatários de referida equiparação, não ostentarem, eles próprios, a condição jurídico-administrativa de Secretário de Estado. - Conseqüente inoccorrência do alegado cerceamento do poder de livre escolha, pelo Governador do Estado, dos seus Secretários estaduais, eis que o Defensor Público-Geral local - por constituir cargo privativo de membro da carreira - não é, efetivamente, não obstante essa equivalência funcional, Secretário de Estado. Aplicação, à espécie, de precedentes do Supremo Tribunal Federal. A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE "IN ABSTRACTO" E O EFEITO REPRISTINATÓRIO. - A declaração final de inconstitucionalidade, quando proferida em sede de fiscalização normativa abstrata, importa - considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente (RTJ 187/161-162 - RTJ 194/504-505 - ADI 2.215-MC/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 3.148/TO, Rel. Min. CELSO DE MELLO) - em restauração das normas estatais precedentemente revogadas pelo diploma normativo objeto do juízo de inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por juridicamente inválido, não se reveste de qualquer carga de eficácia jurídica, mostrando-se incapaz, até mesmo, de revogar a legislação a ele anterior e com ele incompatível. Doutrina. Precedentes."

No mesmo sentido:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PAULISTA. PROIBIÇÃO DE IMPORTAÇÃO, EXTRAÇÃO, BENEFICIAMENTO, COMERCIALIZAÇÃO, FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO QUALQUER TIPO DE AMIANTO. GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS. LEGITIMIDADE ATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. 1. Lei editada pelo Governo do Estado de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Goiás. Amianto crisotila. Restrições à sua comercialização imposta pela legislação paulista, com evidentes reflexos na economia de Goiás, Estado onde está localizada a maior reserva natural do minério. Legitimidade ativa do Governador de Goiás para iniciar o processo de controle concentrado de constitucionalidade e pertinência temática. 2. Comercialização e extração de amianto. Vedação prevista na legislação do Estado de São Paulo. Comércio exterior, minas e recursos minerais. Legislação. Matéria de competência da União (CF, artigo 22, VIII e XIII). Invasão de competência legislativa pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade. 3. Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila. Competência concorrente dos entes

federados. Existência de norma federal em vigor a regulamentar o tema (Lei 9055/95). Conseqüência. Vício formal da lei paulista, por ser apenas de natureza supletiva (CF, artigo 24, §§ 1º e 4º) a competência estadual para editar normas gerais sobre a matéria. 4. Proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Questão de interesse nacional. Legitimidade da regulamentação geral fixada no âmbito federal. Ausência de justificativa para tratamento particular e diferenciado pelo Estado de São Paulo. 5. Rotulagem com informações preventivas a respeito dos produtos que contenham amianto. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, artigo 22, VIII). Extrapolação da competência concorrente prevista no inciso V do artigo 24 da Carta da República, por haver norma federal regulando a questão.” (ADI 2656, rel. min. Maurício Corrêa, DJ 1º. 08.2003)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMERCIALIZAÇÃO DE ÁGUA MINERAL. LEI MUNICIPAL. PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERESSE LOCAL. EXISTÊNCIA DE LEI DE ÂMBITO NACIONAL SOBRE O MESMO TEMA. CONTRARIEDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Municipal n. 8.640/00, ao proibir a circulação de água mineral com teor de flúor acima de 0,9 mg/l, pretendeu disciplinar sobre a proteção e defesa da saúde pública, competência legislativa concorrente, nos termos do disposto no art. 24, XII, da Constituição do Brasil. 2. **É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional.** Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 596.489-AgR, rel. min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 20.11.2009)

Com efeito, a repartição constitucional de competências, matéria afeta à organização do Estado, compreende, de acordo com o Texto Constitucional: o estabelecimento de competência material exclusiva da União (art. 21); competência legislativa privativa da União (art. 22); competência material comum entre União, Estados e Municípios (art. 23), competência concorrente (art. 24), incluindo, neste ponto, as dos Municípios (art. 30, II), competência residual dos Estados; e competência local dos municípios (art. 30, I).

Se entre as ações materiais previstas no âmbito da competência material, seja comum, seja exclusiva, inclui-se a de “legislar sobre”, então há possível conflito entre cada um dos regimes de competência. As regras oferecidas pela Constituição parecem emergir todas do âmbito territorial dos

respectivos entes federativos. Assim, excetuando-se as competências exclusivas (art. 21) e privativas (arts. 22 e 30), as competências comum, concorrente e residual devem observar a regra de prevalência do interesse geral, para a União, regional, para os Estados, e local, para os Municípios. A diferença entre a comum e a concorrente reside no grau de autonomia atribuído ao ente. Daí falar-se em relações de cooperação, nos casos em que eles agem em igualdade de atribuições e tem autonomia uns em relação aos outros, e coordenação, quando a autonomia é mitigada por uma cadeia de responsabilidades.

Nesse sentido, venho ressaltando que há espaços de indeterminação, nos quais os entes, embora sejam legitimados a agir com autonomia, podem sobrepor-se a áreas de competências de outros entes. Em situações como essa, a regra de circunscrever-se à territorialidade não satisfaz plenamente o conflito existente entre elas, pois é preciso, ainda, eleger, entre os entes envolvidos, qual circunscrição prevalecerá.

Não é o caso, porém, quando se trata de normas gerais de previdência social (art. 24, XII, CF), pois as normas estaduais ou municipais, sob o pretexto de estabelecerem regras diferenciadas que atentem para as especificidades de seus servidores, não podem criar situações que os distingam substancialmente dos servidores dos demais entes da federação, sob pena de se ferirem os ditames constitucionais lançados no art. 40, da Constituição Federal, e outros princípios nela consagrados, como a igualdade.

Assento que as regras constitucionais que disciplinam a previdência dos servidores públicos de cargos efetivos destinam-se a todos aqueles que se encontram nesta situação, independentemente a qual unidade gestora se encontram vinculados. O Supremo Tribunal Federal, ao abordar o tema, decidiu que “ *entre os princípios de observância obrigatória pela Constituição e leis dos Estados-membros, se encontram os contidos no art. 40, da Carta Magna Federal* ” (ADI 369 – Rel. Min. Moreira Alves).

No caso em análise , estão sendo discutidas as alterações da legislação rondonense que regulamenta o regime próprio de previdência dos seus servidores públicos promovidas pela Lei Complementar 672/2012, a qual incluiu na categoria de abrangidos por esse regime o policial civil e estabeleceu regras próprias para a concessão e manutenção dos benefícios a serem concedidos a essa categoria.

De acordo com a exposição de motivos da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, o objetivo da Lei Complementar 662/2012, ao alterar a LC 443/2008, foi incluir na abrangência do regime próprio de previdência social dos servidores daquele Estado a possibilidade de concessão de aposentadoria especial aos policiais civis, incluindo a alínea “k” ao artigo 19.

Aponta a Assembleia que a lei foi necessária para regulamentar o disposto no art. 40, § 4º, II, da CRFB, porquanto não haveria qualquer legislação específica para regulamentar a aposentadoria dessa categoria de servidores, que exerceriam atividade tipicamente de risco.

Assentou também que o STF já reconheceu como recepcionada pela CF a Lei Complementar 51/85, que traz as regras gerais para a aposentadoria do policial civil e que teriam sido observadas pelo Estado na elaboração de sua própria norma.

De fato, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a ADI 3.817, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, assentou entendimento no sentido da recepção, pela CRFB, da Lei Complementar 51/85, que dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial civil, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, cuja redação atual foi dada pela Lei Complementar 144/2014.

A Lei Complementar federal regulamenta somente o tempo de serviço para a aposentadoria voluntária dos policiais civis, nos seguintes termos:

- “Art. 1º O servidor público policial será aposentado:
- I - (Revogado pela Lei Complementar nº 152, de 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.”

Diante desse panorama, tenho que os Estados e os Municípios podem, no exercício da competência legislativa conferida pela Constituição Federal, elaborar leis que regulamentem a aposentadoria dos seus servidores, desde que não desbordem do conteúdo do art. 40, da CRFB e, especificamente no

tocante aos policiais civis, atentem, quanto ao tempo de serviço, à norma geral editada pela União.

2.2. Categoria de servidores a que pertencem os policiais civis

Os policiais civis obviamente pertencem à categoria de servidores civis, por serem titulares de cargo efetivo, em razão da investidura por concurso público de provas e títulos, cujos direitos relativos à aposentadoria se encontram previstos no artigo 40, da Constituição Federal, assim como nas Emendas 20/98, 41/2003 e 47/2005.

O STF vem entendendo, assim, que 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.

Com efeito, a Constituição Federal, após as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais 03/1993 e 18/1998, separou as categorias de servidores, prevendo na Seção II as disposições sobre Servidores Públicos e na Seção III, artigo 42, as disposições a respeito dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, dissociando os militares da categoria servidores públicos, do que se concluiu que os militares, topograficamente, não mais se encontram na seção dos servidores públicos e etimologicamente não são mais pela Constituição denominados servidores, mas apenas militares.

Anoto, ainda, que há distinções entre os servidores públicos civis e os militares, estes classificados como agentes públicos cuja atribuição é a defesa da Pátria, dos poderes constituídos e da ordem pública, a justificar a existência de um tratamento específico quanto à previdência social, seja no que toca aos direitos, seja em relação aos deveres.

Por essa razão, os regimes de previdência social dos militares e dos servidores civis são distintos. Neste sentido:

“CONSTITUCIONAL. SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO. SOLDOS. VALOR INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, III, 5º, CAPUT, E 7º, IV, DA CF. INOCORRÊNCIA. RE DESPROVIDO. I - A Constituição Federal não estendeu aos militares a garantia de remuneração não inferior ao salário mínimo, como o fez para outras categorias de trabalhadores. II - O regime a que submetem

os militares não se confunde com aquele aplicável aos servidores civis, visto que têm direitos, garantias, prerrogativas e impedimentos próprios. III - Os cidadãos que prestam serviço militar obrigatório exercem um múnus público relacionado com a defesa da soberania da pátria. IV - A obrigação do Estado quanto aos conscritos limita-se a fornecer-lhes as condições materiais para a adequada prestação do serviço militar obrigatório nas Forças Armadas. V - Recurso extraordinário desprovido.” (RE 570.177, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe 27.06.2008)

Essa anotação é pertinente ao caso, pois as regras objeto desta ação concedem aos policiais civis vantagens que são próprias dos regimes de previdência dos militares e que, portanto, devem ter seu exame de constitucionalidade realizado com olhos na distinção entre os regimes próprios dos servidores civis e dos militares da União, Estados e Distrito Federal.

3. Exame dos dispositivos impugnados

Partindo dessas premissas, passo à análise de cada um dos dispositivos da Lei Complementar 432/2008, cuja inconstitucionalidade foi suscitada nestes autos.

a) § 3º do art. 91-A da Lei Complementar 432/2008.

A redação do dispositivo a analisar é a seguinte:

“§ 3º Quando a incapacidade definitiva tiver relação de causa e efeito com as condições inerentes ao serviço, será devida remuneração ou subsídio integral na forma disposta na legislação constitucional e Leis Complementares.”

Em detida análise da petição inicial, anoto que apesar de ter sido arguida a inconstitucionalidade do § 3º pelo proponente, não foi apontado o fundamento de invalidade da norma frente ao Texto Constitucional.

A falta de fundamentação é, segundo jurisprudência desta Corte, óbice intransponível à análise da constitucionalidade da norma, por não ser admitida, ao argumento da aplicação do princípio da causa de pedir aberta, a dispensa do ônus de fundamentação suficiente pelo Autor da ADI.

Ao debruçar-se sobre o tema, a Corte não conheceu da ADI 1.775, em que foi impugnada de forma abstrata e genérica a Lei Complementar 87, de 18 de dezembro de 1997, do Estado do Rio de Janeiro. Em voto proferido pelo e. Ministro Maurício Corrêa, destacou-se:

“Não me parece recomendável nem tampouco admissível que esta Corte, com pauta congestionada, tenha que se debruçar sobre cada uma das disposições, enfrentando-as uma a uma, pelo simples fato de haver a parte manifestado intenção impugnatória do tipo abstrato e genérico. Ademais, é regra comezinha de processo que a petição inicial indicará o fato e os fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações (CPC, art. 282, III e V), o que não ocorreu na espécie.”

Também o e. Ministro Sepúlveda Pertence ressaltou, nesse julgamento, que o princípio da abertura da causa de pedir não afasta a necessidade de fundamentar o pedido de declaração de inconstitucionalidade:

“Essa abertura da *causa petendi* – reduzida afinal à alegação de ser inconstitucional a norma questionada – levaria, em última consequência, a fazer irrelevante a fundamentação concreta da arguição, ou seja, a afirmação de contrariedade a determinadas regras ou princípios constitucionais. Apontado o dispositivo arguido inconstitucional, era o bastante, a abrir ao Tribunal a verificação do vício alegado, sob qualquer prisma, por contrariedade a qualquer norma ou princípio da Constituição.

Mas assim não temos entendido. Não obstante a abertura da causa *petendi*, temos exigido fundamentação à petição inicial da ação direta. Há vários precedentes. Lembro um notório. A ADIn 259, relator o Sr. Ministro Moreira Alves, na qual se considerou inadmissível e se indeferiu petição de ação direta proposta por um partido político contra todas as dezenas de atos normativos em que consubstanciado, nos primeiros dias do quadriênio presidencial, o chamado ‘Plano Collor’: simplesmente se enumeravam as medidas provisórias impugnadas e se afirmava a sua inconstitucionalidade.”

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal assentou na ADI 3.789 que a causa de pedir aberta não dispensa ônus de fundamentação suficiente. Do corpo do voto do saudoso Min. Teori Zavascki colhe-se fundamentação que se afeiçoa ao caso ora em debate:

“Na realidade, essa maior liberdade epistêmica revela verdadeiro princípio de inteireza hermenêutica, que impõe ao Supremo Tribunal Federal uma leitura sempre global, unitária e harmônica da Constituição Federal, para garantir a maior proteção possível do conteúdo do seu texto.

Isso não quer dizer, todavia, que esteja o Tribunal estrangido a conhecer de ações que não preencham requisitos mínimos de admissibilidade, pronunciando-se genericamente a respeito da fidelidade de atos normativos deficientemente impugnados à luz de todas as cláusulas constitucionais possíveis. É o que está expresso, entre outras, nas seguintes decisões desta Corte: ADI 588, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 18/4/2008; ADI 514, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 31/3/2008; e ADI 1078, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 12/5/1995).”

Analisando a petição inicial, é evidente a deficiência de fundamentação no tocante à possível violação ao Texto Constitucional pelo § 3º do art. 91-A. Há referência ao dispositivo apenas no preâmbulo da inicial e nos pedidos finais, mas no corpo da peça não há demonstração específica da medida em que o § 3º violaria a Constituição Federal.

Ademais, este ponto suscita análise diversa da feita ao se reconhecer a aplicabilidade do princípio da causa de pedir aberta, para reconhecer a inconstitucionalidade por violação a dispositivo constitucional diverso daquele apontado na inicial pelo Autor. Ali há fundamentação. Neste, não é apontada sequer em que medida o § 3º teria violado a Constituição, óbice intransponível na seara do controle concentrado.

Assim, não conheço da ADI no que toca à arguição de violação ao texto constitucional pelo § 3º do art. 91-A da Lei Complementar 432/2008.

b) § 12 do art. 45 e §§ 1º, 5º e 6º do art. 91-A

Rememoro a redação dos dispositivos:

“Art. 45. No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo, salvo as hipóteses de aposentadoria dos artigos 46, 48 e 51, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizando como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondente a 80% (...) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

[...]

§ 12. Os proventos e outros direitos do Policial Civil do Estado Inativo e Pensionista serão calculados de acordo com o disposto no artigo 91-A e seus parágrafos e artigo 30, inciso III e, revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração ou subsídio do Policial Civil da ativa.”

Art. 91-A (...)

§ 1º. O Policial Civil do Estado de Rondônia passará para a inatividade, voluntariamente, independente de idade mínima, com proventos integrais e paritários ao da remuneração ou subsídio em que se der a aposentadoria, aos 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte com 20 (vinte) anos de tempo efetivo de serviço público de natureza estritamente policial, a exceção da aposentadoria por compulsória que se dará aos 65 (sessenta e cinco) anos.

§ 5º. Os proventos da aposentadoria de que trata este artigo terão, na data de sua concessão, o valor da totalidade da última remuneração ou subsídio do cargo em que se der a aposentadoria e serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração ou subsídio dos servidores em atividade, considerando sempre a data de ingresso do servidor na Categoria da Polícia Civil em virtude das variáveis regras de aposentação e da legislação em vigor.

§ 6º. Serão estendidos aos aposentados quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, incluídos os casos de transformação ou reclassificação do cargo ou da função em que se deu a aposentadoria aos servidores da Categoria da Polícia Civil que tenham paridade e extensão de benefícios de acordo com a legislação em vigor.”

De imediato, cotejando a redação do § 1º do art. 91-A da Lei Complementar Estadual 432/2018 com o art. 1º da Lei Complementar 51/85 observa-se que não há a inconstitucionalidade apontada no tocante ao regramento do tempo de contribuição para a obtenção das aposentadorias pelos policiais civis.

A LC 432/2018 previu aposentadoria voluntária aos 30 (trinta) anos de contribuição, desde que o policial conte com 20 (vinte) anos de tempo efetivo de serviço público de natureza policial, bem como aposentadoria compulsória aos 65 anos.

A LC 51/85 prevê aposentadoria compulsória, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, ao policial civil que completar 65 anos, assim como redutor de cinco anos às policiais civis mulheres. Ora, o redutor da aposentadoria da policial civil, se mulher, foi incluído apenas pela Lei Complementar 144/2014, posterior, portanto, às ora impugnadas, eis que o art. 91-A foi totalmente incluído na LC 432/2008 pela LC 672/2012.

Não houve, portanto, ofensa ao Texto Constitucional ou à norma de caráter geral quando da edição da lei, no que tange ao regramento do tempo de contribuição necessário à aposentadoria. O que haveria na hipótese, a rigor, seria o fenômeno da suspensão de eficácia do dispositivo estadual a partir do novo regramento trazido pela LC 51/85, que distinguiu o regime aplicável ao policial civil homem da policial civil mulher, no que com ele for incompatível.

Neste sentido decidiu este Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.098, de relatoria do Min. Carlos Velloso, em Plenário, em 24.11.2005:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. LEI 9.394, DE 1996. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE: CF, ART. 24. COMPETÊNCIA ESTADUAL CONCORRENTE NÃO-CUMULATIVA OU SUPLEMENTAR E COMPETÊNCIA CONCORRENTE ESTADUAL CUMULATIVA. I. - O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). II. - A Lei 10.860, de 31.8.2001, do Estado de São Paulo foi além da competência estadual concorrente não-cumulativa e cumulativa, pelo que afrontou a Constituição Federal, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, § 2º e § 3º. III. - Ação direta de

inconstitucionalidade julgada procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei 10.860/2001 do Estado de São Paulo.”

No entanto, a norma não resiste aos demais argumentos levantados pela parte autora e pelo MPF quanto à sua inconstitucionalidade.

A Constituição Federal garantia, até o advento da EC 41/2003, a **paridade** entre servidores ativos e inativos, o que **significava exatamente a revisão dos proventos de aposentadoria, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificasse a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade**.

O § 8º do artigo 40 da Constituição Federal, na redação que lhe conferiu a Emenda Constitucional 41/2003, vigente, portanto, quando da edição da lei ora impugnada, substituiu a paridade pela determinação quanto ao **reajustamento dos benefícios** para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei (Lei 11.784/2008, que determina o reajustamento dos benefícios dos servidores públicos de acordo com os mesmos critérios aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social).

Nesse contexto, em que pese a compatibilidade entre o *caput* do art. 45 e a Constituição Federal, bem como em relação à lei federal que dispõe sobre a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos federais (Lei 10.887/2004), o § 12, ao dispor que “ *os proventos e outros direitos do policial civil seriam revistos na mesma proporção e na mesma data* ”, sempre que se modificarem a remuneração ou o subsídio do policial civil da ativa, garantiu aos policiais civis do Estado de Rondônia a manutenção da paridade entre os proventos dos aposentados e os servidores da ativa, em flagrante violação à Constituição Federal.

De igual modo, a **integralidade**, que se traduz na **possibilidade de o servidor aposentar-se ostentando os mesmos valores da última remuneração percebida quando em exercício no cargo efetivo por ele titularizado no momento da inativação, foi extinta pela mesma Emenda Constitucional 41/2003.**

O atual regramento a respeito do cálculo do valor da aposentadoria, disposto na Lei 10.887/2004, é traduzido pela aplicação de fórmula matemática que implica na realização da média aritmética simples dos 80%

maiores salários de contribuição correspondentes a todo o período contributivo do servidor.

Essa fórmula atende ao disposto no § 3º do artigo 40, ao dispor que “*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.*”

Importante distinguir, neste ponto, “*integralidade*” de “*proventos integrais*”.

Integralidade, como dito, consistia no direito de o servidor público aposentar-se com proventos iguais ao valor da última remuneração quando na ativa, ou seja, o valor da aposentadoria seria igual à última remuneração ou subsídio do cargo efetivo ocupado antes da inativação. A integralidade foi extinta com a EC 41/2003.

O servidor ainda possui, contudo, direito a “**proventos integrais**” quando preencher os requisitos para o recebimento de 100% (cem por cento) da média aritmética dos 80% (oitenta por cento) maiores salários-de-contribuição que farão parte do período básico de cálculo da renda mensal inicial do seu benefício previdenciário. É o caso dos servidores que se aposentam na forma do art. 40, III, “a”, da Constituição Federal.

Terão direito a “proventos proporcionais” ao tempo de contribuição (que poderia ser definido como o oposto a proventos integrais) os aposentados por invalidez permanente, os aposentados compulsoriamente ou aqueles que optarem pela aposentadoria por idade do art. 40, §1º, III, ‘b’, da CRFB.

Para melhor aclarar a diferença entre os termos, pode-se afirmar que a integralidade diz respeito à “*base de cálculo*” do salário de benefício, ou seja, a base de cálculo será a última remuneração do cargo ocupado para a apuração dos proventos dos servidores que tiverem direito adquirido à integralidade, ou a média aritmética dos 80% (oitenta por cento) maiores salários-de-contribuição desde julho de 1994 até o requerimento do benefício para os servidores não abrangidos pelas regras de transição, nos termos da Lei 10.887/2004.

Já o termo “*proventos integrais*” diz respeito à alíquota a incidir sobre a base de cálculo para a definição do valor final dos proventos de aposentadoria ou pensão, quando 100% (cem por cento).

Como exemplo, pode ser citado o caso de um servidor que ingressou no serviço público em 2010 e, em 2015, acometido de moléstia grave assim definida pela lei, aposenta-se por invalidez. Esse servidor não terá direito à integralidade, por ter ingressado no serviço público após a Emenda Constitucional 41/2003, e a base de cálculo do salário de benefício será, então, a média aritmética das 80% maiores contribuições recebidas durante todo o período contributivo. Receberá, no entanto, proventos integrais, por conta do disposto no art. 40, § 1º, I, da CRFB, ou seja, a alíquota que incidirá sobre a base de cálculo será 100% (cem por cento). O mesmo não se verificaria se a aposentadoria por invalidez permanente fosse decorrente de moléstia não enquadrada como grave pela lei e a alíquota seria, então, proporcional ao tempo de serviço já cumprido pelo servidor, cinco anos, neste caso, o que equivaleria a 14,28% do salário de benefício.

Fácil perceber, portanto, que a EC 41/2003 não extinguiu o direito do servidor ao recebimento de proventos integrais, mas, sim, à integralidade.

Nesse contexto, o § 1º do art. 91-A da Lei Complementar 432/2012, viola o Texto Constitucional por garantir a paridade, mas não há violação quando garante proventos integrais, porque a Constituição e a LC 51/85 reconhecem o direito ao pagamento de proventos integrais aos servidores que se aposentem voluntariamente após cumprido o tempo de contribuição mínimo fixado em lei, dispensada a idade mínima para os policiais civis, por se enquadrarem na exceção do art. 40, § 4º, II, da CF, consoante remansosa jurisprudência desta Corte.

O mesmo raciocínio não se aplica aos §§ 5º e 6º do art. 91-A, pois expressamente preveem a integralidade, como se vê da redação acima transcrita, violando o § 3º do art. 40 da Constituição Federal.

De fato, como bem observou o Procurador-Geral da República em seu parecer, a *“ EC 41/2003 não suprimiu paridade e integralidade por completo, pois os arts. 2º e 3º da EC 47/2005 previram regra transitória que manteve esses direitos para os servidores que houvessem ingressado no serviço público até a publicação da EC 41/2003, desde que cumpridas condições estabelecidas em ambas as emendas ”* (pág. 14).

No entanto, as normas ora impugnadas não trouxeram em seu bojo qualquer regra de transição que garantisse o direito adquirido de aposentados ou pensionistas ou dos servidores públicos que tivessem ingressado no regime próprio até a data da publicação da EC 41/2003, como o fez o texto da emenda acima referida. Ao contrário, concede

indistintamente a todos os policiais civis o direito à paridade e integralidade.

Não há como acolher, ainda, o argumento trazido pela Advocacia-Geral da União no sentido de que a disposição na lei, de que seria observada sempre a “data de ingresso do servidor na Categoria da Polícia Civil em virtude das variáveis regras de aposentação e da legislação em vigor” sustentaria a constitucionalidade do dispositivo, na medida em que respeitaria direito adquirido conforme data de ingresso.

Isso porque a lei não faz expressa referência ao Texto da Constituição e às regras de transição das emendas já mencionadas. A regra é demasiadamente aberta e permite qualquer interpretação

Ademais, vincular o cálculo da aposentadoria à data de ingresso poderá resultar, quando não se está tratando de regras de transição estabelecidas pela própria Constituição Federal, em violação ao conteúdo da Súmula 359, em que dispõe:

“Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos de inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários”.

Ante o exposto, considero inconstitucionais, por violação ao art. 40, §§ 3º e 8º, da CRFB, o § 12 do art. 45, e os §§ 1º, 5º e 6º do art. 91-A, todos da Lei Complementar 432/2008, na redação que lhes conferiu a Lei Complementar 672/2012.

c) § 4º do art. 91-A da Lei Complementar 432/2008.

O dispositivo em debate neste último item possui a redação seguinte:

“§ 4º O Policial Civil do Estado de Rondônia fará jus a provento igual à remuneração ou subsídio integral da classe imediatamente superior, ou remuneração normal acrescida de 20% (vinte por cento) para o Policial Civil do Estado na última classe, nos últimos cinco anos que antecederam a passagem para a inatividade, considerando a data de seu ingresso na Categoria da Polícia Civil e desde que:

I – ao servidor da Categoria da Polícia Civil do Estado fazer opção formal na Instituição Previdenciária pela contribuição sobre a respectiva verba de classe superior ou verbas transitórias, atendendo o

prazo de carência efetiva a ser cumprida, devendo ser comunicado a Coordenadoria Geral de Recursos Humanos – CGRH, para registro funcional na pasta do servidor, sendo da obrigatoriedade do Instituto de Previdência do Estado de Rondônia – IPERON, o entabulamento dos cálculos dos valores a ter a incidência do percentual previdenciário, conforme a opção do serventário; e

II – ao Instituto de Previdência do Estado de Rondônia – IPERON incumbe a responsabilidade do cálculo do resíduo de contribuição eventualmente devido e a ser custeado para cumprimento do interstício de 5 (cinco) anos de contribuição incidente sobre a classe superior ou sobre as verbas de caráter transitório para possível reflexo nos proventos de inatividade.”

A norma é inconstitucional, por afrontar o art. 40, § 2º, da CRFB, o qual dispõe que os proventos de aposentadoria e as pensões, quando 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* ”. Assim, a remuneração do cargo efetivo no qual se der a aposentadoria é o limite para a fixação do valor dos proventos.

Ainda que a norma disponha, nos incisos I e II, sobre a fonte para o custeio das aposentadorias em valores superiores aos recebidos quando em atividade, a vedação constitucional impede o pagamento de proventos ou pensões acima da totalidade dos vencimentos da remuneração do servidor à época da aposentadoria ou falecimento.

Neste sentido:

“Revisão de pensão por morte. Cumulação: previdenciária e acidentária. (...) O quantum da pensão por morte, nos termos do art. 40, § 2º, § 7º e § 8º, não pode extrapolar a totalidade dos vencimentos da remuneração do servidor à época do seu falecimento.” (AI 721.354-AgR, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 14.12.2010, Segunda Turma, DJE de 9.2.2011.)

Como visto acima, policiais civis e militares possuem regimes de previdência distintos e, portanto, o fato de alguns deles conterem previsão quanto à possibilidade de aposentadoria dos militares em classe imediatamente superior à que ocupava, quando em atividade, não é fundamento legal para a extensão dessa vantagem aos policiais civis.

A esse respeito, *a contrario sensu*, colaciono o seguinte julgado:

“Agravamento regimental no recurso extraordinário. Servidor militar. Artigo 40, § 2º, da Constituição Federal. Inaplicabilidade. Pensão infortunistica. Pensão previdenciária. Acumulação. Diferentes fundamentos legais. Preenchimento dos requisitos. Legislação local. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. **A Corte já se manifestou no sentido de que não se aplica aos militares a vedação imposta aos servidores públicos civis constante do art. 40, § 2º, da Constituição Federal.** 2. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação local e o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 280 e 279/STF. 3. Agravamento regimental não provido.” (RE 901.844 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 14.12.2015)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. INAPLICABILIDADE DO ART. 40, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AOS SERVIDORES MILITARES. DIREITO À ACUMULAÇÃO DE PENSÕES PREVISTO NA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. SÚMULAS 279 E 280/STF. PRECEDENTES. **O Supremo Tribunal Federal já assentou que não se aplica aos militares a vedação estabelecida para os servidores públicos civis constante do art. 40, § 2º, da Constituição.** Precedentes. Hipótese em que a resolução da controvérsia demandaria a análise da legislação pertinente (Leis estaduais nºs 7.138/78, 7.366/80 e 10.990/97) e o reexame dos fatos e provas constantes dos autos, o que é vedado em recurso extraordinário. Incidência das Súmulas 279 e 280/STF. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravamento regimental a que se nega provimento.” (RE 814.740-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 02.10.2014)

Por fim, como muito bem apontado pelo Procurador-Geral da República, “ *embora o autor não tenha suscitado contrariedade ao § 2º do art. 40 da Constituição Federal, sabe-se que no controle concentrado o exame é amplo, e pode o Tribunal reconhecer vício de inconstitucionalidade não alegado na inicial* ” (fl. 16).

Isso porque, em controle concentrado, a causa de pedir é aberta, traduzindo na possibilidade de o STF declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou de um artigo com base em dispositivo constitucional diferente do apontado pelo Autor como incompatível com a Constituição Federal.

Como assentou o saudoso Ministro Teori Zavascki no julgamento da ADI 3.789-AgR, “ *essa maior liberdade epistêmica revela verdadeiro* ”

princípio de inteireza hermenêutica, que impõe ao Supremo Tribunal Federal uma leitura sempre global, unitária e harmônica da Constituição Federal, para garantir a maior proteção possível do conteúdo do seu texto”.

Bernardo Gonçalves Fernandes do mesmo modo leciona que o princípio da causa de pedir aberta “ *significa que o STF não está preso à fundamentação jurídica do legitimado ativo. Ou seja, ele pode declarar a inconstitucionalidade por outros fundamentos diferenciados dos manejados na exordial. Portanto, o STF irá percorrer toda a Constituição em sua análise, e não somente as alegações do autor da ADI* ” (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. Ed. Juspodvm: Salvador, 2015. fl. 1.208).

Do exposto, é inconstitucional o **§ 4º do art. 91-A da Lei Complementar 432/2008**, por violar o § 2º do art. 40 da Constituição Federal.

3) Conclusão

Ante o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade parcialmente e, na parte substancial que é conhecida, declaro a inconstitucionalidade do § 12 do artigo 45 e dos §§ 1º, 4º, 5º e 6º do artigo 91-A da Lei Complementar 432/2008, na redação que lhes conferiu a Lei Complementar 672/2012, por afronta aos artigos 24, inciso XII; 40, §§ 1º, I, 2º, 4º, II e 8º. da Constituição Federal.

Quanto aos efeitos da decisão, a teor do art. 28, parágrafo único, da Lei 9.869/99 e da jurisprudência desta Corte, a eficácia das decisões em controle concentrado de constitucionalidade, ao julgamento do mérito, é *ex tunc* , ressalvada a hipótese de expressa modulação de efeitos.

In casu, não cabe a modulação de efeitos, porquanto a manutenção das aposentadorias concedidas com base na lei declarada inconstitucional resultaria em ofensa à isonomia em relação aos demais servidores civis do Estado de Rondônia não abrangidos pelas regras que lhes seriam mais favorável.

É como voto.