

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar 144, de 15 de maio de 2014, que alterou a Lei Complementar 51, de 20 de dezembro de 1985, prevendo regras de aposentadoria específicas para servidores policiais.

• Preliminar de perda parcial de objeto

Entre os dispositivos impugnados, está o inciso I do art. 1º da Lei Complementar 51/1985, com a redação dada pelo art. 2º da Lei Complementar 144/2014:

“Art. 1º O servidor público policial será aposentado:
I - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados”.

Observo, entretanto, que o ato normativo questionado foi objeto de posterior revogação expressa pelo art. 3º da Lei Complementar 152, de 3 de dezembro de 2015.

É firme a jurisprudência desta Corte pela prejudicialidade da ação direta quando o dispositivo impugnado não mais produz efeitos. Nesse sentido, trago os seguintes precedentes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida provisória convertida em lei. Crédito extraordinário. Eficácia da norma. Exaurimento. Prejudicialidade. 1. A Medida Provisória nº 477, de 29 de dezembro de 2009, convertida na Lei nº 12.240/2010, abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo e reduz o orçamento de investimento de diversas empresas. Os créditos dessa natureza têm vigência temporalmente limitada ao exercício financeiro para os quais foram autorizados, salvo se editados nos últimos quatro meses desse exercício, circunstância em que sua realização é postergada para o exercício financeiro seguinte. 2. Como a medida provisória objeto desta ação foi publicada em 29 de dezembro de 2009, verifica-se que a utilização do crédito extraordinário ali constante limitava-se, impreterivelmente, ao exercício financeiro

correspondente ao ano de 2010. É possível concluir que os créditos previstos ou já foram utilizados ou perderam sua vigência. Portanto, não subsistem situações passíveis de correção no presente, na eventualidade de se reconhecer a sua inconstitucionalidade. Há, desse modo, perda superveniente do objeto, considerado o exaurimento da eficácia jurídico-normativa do ato hostilizado. 3. A jurisprudência do STF é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto, a qual tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. Precedentes. 4. Ação direta julgada extinta sem julgamento de mérito”. (ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe 8.5.2015)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. TELEOLOGIA VOLTADA AO PLANEJAMENTO DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (LEI Nº 2.507/11). TERMO AD QUEM. FINAL DO EXERCÍCIO FINANCEIRO SUBSEQUENTE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRAZO DE VIGÊNCIA ESGOTADO AO TÉRMINO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DO DIPLOMA NORMATIVO E DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PREJUDICADA”. (ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe 16.12.2014)

Não conheço, portanto, da presente ação direta quanto ao art. 1º, I, da Lei Complementar 51/1985, com a redação dada pelo art. 2º da Lei Complementar 144/2014, por perda superveniente de objeto.

• **Mérito**

Passo, assim, à análise da constitucionalidade do art. 1º, inciso II, da Lei Complementar 51/85, na redação dada pela Lei Complementar 144/2014.

De início, afastos as alegações de inconstitucionalidade formal por suposta invasão de competência privativa do Presidente da República. Transcrevo os preceitos constitucionais que compreendo relevantes para o deslinde da controvérsia, sobretudo a partir dos parâmetros de controle invocados pelos autores:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

A respeito da iniciativa para deflagração do processo legislativo, destaco que, regra geral, no direito brasileiro, as proposições legislativas podem ser apresentadas por qualquer membro do Congresso Nacional ou por comissão de qualquer de suas Casas, bem assim pelo Presidente da República, e, ainda, pelos cidadãos, no caso de iniciativa popular (CF, art. 61, §2º).

Trata-se daquilo que a doutrina especializada convencionou chamar de *iniciativa comum*, que, por estabelecer a mais ampla participação dos agentes estatais e da sociedade civil no processo legislativo, bem retrata o compromisso democrático e o caráter liberal do regime engendrado pela Assembleia Nacional Constituinte.

Em relação a algumas matérias, contudo, a Constituição confia a determinados agentes políticos a prerrogativa de iniciar o processo legislativo. Fala-se, então, em *iniciativa legislativa reservada ou privativa*, estabelecida, sempre em caráter excepcional, com o propósito de garantir a separação de poderes ou a autonomia de determinadas entidades. Além disso, a reserva de iniciativa serve como mecanismo de aproveitamento da *expertise* que o gestor público acumula em seu campo de atuação, confiando-lhe a oportunidade de elaborar proposição legislativa a ser submetida ao Congresso Nacional.

Por essa razão – e, repise-se, sempre em caráter excepcional – a Constituição Federal de 1988 reservou ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça a prerrogativa de desencadear o processo legislativo no que toca a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem

vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; a criação ou extinção dos tribunais inferiores; e a alteração da organização e divisão judiciárias (CF, art. 96, II).

Não por outra razão, o texto constitucional outorgou ao Ministério Público (art. 127, §2º) a iniciativa privativa para proposição de projetos de lei que impactem diretamente em seus assuntos internos, normalmente relacionados a sua organização administrativa e a sua estrutura orgânica, bem assim à remuneração de seus membros e órgãos auxiliares. Igualmente, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados assegurou-se iniciativa reservada para fixação da remuneração de seus cargos e funções, a teor dos arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal.

No que mais importa ao descortino da presente controvérsia jurídica, a Constituição Federal de 1988, seguindo o exemplo da Carta anterior, assentou serem de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica (art. 61, §1º, II, "a") e, também, as leis que versem sobre os servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, §1º, II, "c"). Trata-se de confiar ao Presidente da República a prerrogativa constitucional de desencadear o processo legislativo referente à estrutura interna de órgãos do Poder Executivo, sobretudo no que diz respeito às escolhas políticas que conformam as despesas inerentes a sua organização.

A esse respeito, destaco as lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Do processo legislativo* , Saraiva, 2009, p. 209), o qual relaciona a iniciativa legislativa privativa às escolhas políticas que incumbem ao Chefe do Poder Executivo, na condição de autoridade encarregada da direção superior da Administração Pública federal:

"O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matéria confiada a sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante."

Na mesma linha, mas realizando a leitura do instituto a partir de uma perspectiva funcional, relacionada a maior *expertise* da Presidência da República no tocante aos assuntos internos da Administração Pública federal, Ives Gandra da Silva Martins justifica a iniciativa reservada ao

Presidente da Republica ao argumento de que “(...) *sobre tais materias tem o Poder Executivo melhor visao do que o Legislativo, por as estar gerindo*” (Comentarios a Constituicao do Brasil, vol. 4, tomo 1, Saraiva, 1995, p. 387).

Sobre o assunto, e firme a jurisprudencia do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “ *a iniciativa reservada, por constituir **materia de direito estrito** , nao se presume e nem comporta interpretacao ampliativa, na medida em que, por implicar limitacao ao poder de instauracao do processo legislativo, **deve necessariamente derivar de norma constitucional expressa e inequivoca** ” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.4.2001).*

Como se ve, a iniciativa legislativa privativa acaba, invariavelmente, por subtrair dos membros do Congresso Nacional a prerrogativa de fazerem instaurar o processo de formacao de leis. Cabe ao interprete, portanto, agir com total parcimonia ao construir o alcance normativo dos preceitos constitucionais que concentram a iniciativa de projetos de lei em determinadas autoridades ou orgaos, atentando para a natureza excepcional e para o regime de direito estrito a que se submetem as hipoteses de iniciativa legislativa reservada.

Isso porque, embora a iniciativa privativa se justifique, em determinados casos, para assegurar o equilibrio entre os Poderes, tais instrumentos possuem o inconveniente de estreitar os mecanismos necessarios ao desenvolvimento e aprimoramento do ordenamento juridico, concentrando em um unico agente politico a conveniencia e a oportunidade da deflagracao do debate legislativo em torno do assunto reservado.

Por esse motivo, a correta exegese dos dispositivos que preveem iniciativa privativa do Presidente da Republica pressupoe postura cautelosa do interprete, que deve afastar-se de interpretacoes ampliativas ou de qualquer leitura que conduza ao alargamento desnecessario do campo de incidencia das alneas do art. 61, §1º, inciso II, da Constituicao Federal.

A razao que conduz a essa conclusao e simples. Dentro de um regime verdadeiramente democratico, as clausulas de exclusividade inseridas no art. 61, §1º, inciso II, da Constituicao Federal apenas se legitimam quando e na medida em que forem estritamente necessarias para a consecucão de propositos constitucionais, em especial a manutencao do espaco de autodeterminacao do Poder Executivo e do equilibrio inerente a divisao funcional dos poderes.

Dai que a supressao topica do poder de iniciativa dos membros do Congresso Nacional, das comissoes de qualquer de suas Casas, bem assim

dos cidadãos, no caso de iniciativa popular, somente deve prevalecer diante de norma constitucional expressa e inequívoca e, ainda assim, apenas no que seja rigorosamente necessário para afastar interferências indevidas do Poder Legislativo na organização interna e na moldura orgânica da Administração Pública federal.

Na presente Ação Direta, questiona-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar 144/2014, ao fundamento de que o Projeto de Lei que culminou na aprovação do diploma normativo impugnado, e de origem parlamentar.

Apos exame detido dos autos, reputo válido o processo legislativo que culminou na aprovação da referida Lei Complementar. E o faço por reconhecer que a lei impugnada não invadiu campo reservado a iniciativa privativa do Presidente da República, na medida em que não teve como propósito dispor unicamente sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União (art. 61, §1º, alínea c), mas de toda a categoria de servidores policiais de todos os entes federativos.

A esse respeito, são persuasivas as informações prestadas pela Procuradoria-Geral da República, que explicam que a lei impugnada não “*contém regras gerais, de caráter nacional, aplicáveis a toda a categoria de servidores policiais, tanto na esfera federal quanto na estadual e no Distrito Federal. Partindo dessa premissa, é forçoso afastar a exceção do art. 61, § 1º, II, c, da CR, que dispõe sobre competência privativa do Presidente da República para dispor regras específicas sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União e dos Territórios*”. (eDOC 99, p. 6)

Não há de se falar, portanto, em inconstitucionalidade formal da Lei Complementar 144/2014.

Ainda, registro que a inconstitucionalidade material da norma, por suposta violação à isonomia, à dignidade humana e à igualdade ao diferenciara idade dos servidores policiais para fins de aposentadoria, já foi afastada pelo Supremo Tribunal Federal.

O próprio texto constitucional reconheceu a situação particular dos agentes de segurança pública, permitindo que lei complementar atribuisse regras especiais de aposentadoria, conforme a última redação dada ao art. 40 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

(...)

§ 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.

(...)

§ 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.”

A respeito da diferenciação prevista no referido dispositivo constitucional, há de se ressaltar que são justificadas diferenciações entre indivíduos que se encontram em situações distintas. Sobre esse tema, Paulo Gonet Branco bem registrou em sede doutrinária:

“Toda lei distingue situações e atribui-lhes consequências jurídicas incoincidentes. A igualdade, portanto, enquanto princípio de direito acolhido na Constituição, não há de significar parificação absoluta. Se instituir distinções e inevitável, a igualdade na lei deve ser entendida como a exprimir veto a diferenciações arbitrárias. Disso da conta Martim de Albuquerque, ao resumir a inteligência da doutrina e da jurisprudência, dizendo que ‘a cláusula jurídico-constitucional geral da igualdade vale como proibição de regulamentações infundamentadas, desrazoáveis ou arbitrárias’.

Portanto, não basta que se estabeleça uma diferença entre sujeitos de direito para que se consuma a quebra da isonomia. A irregularidade depende do despropósito do discrimine. Já aí se vê que o exame do respeito ao princípio da igualdade conduz a um exame de proporcionalidade, atraindo as advertências de ordem argumentativa a que este está jungido, como requisito mesmo de legitimidade da ação jurisdicional.

(...)

Veja-se o exemplo do fator de diferenciação focado na estatura física do indivíduo. A depender das circunstâncias, trata-se de elemento que justificará um tratamento normativo desigual entre pessoas. Assim, o STF já entendeu que o requisito de uma altura

mínima pode ser legítimo num processo de seleção pública de escolha de delegados de polícia, dado que um 'porte físico intimidador' é presumidamente útil e necessário para essas atividades. O problema pode ser lido como um caso de balanço entre o interesse de uma generalidade de pessoas com estatura física reduzida de participar desses certames com o requisito de eficiência no desempenho das ações típicas do cargo. O mesmo critério de altura, porém, foi fulminado como impróprio, quando aplicado como limitação ao desempenho de cargo de escrivão de polícia, ligado, segundo a visão do Tribunal, a tarefas burocráticas. Está nítido que se formulou, neste último precedente, um juízo negativo de adequação da medida aos fins que a justificariam, numa avaliação implícita de proporcionalidade. Ainda no âmbito da adequação, há que se verificar a compatibilidade dos fins buscados pelo legislador ao beneficiar ou onerar um grupo singularizado de indivíduos com os valores acolhidos pelo sistema jurídico.

Em certos casos, lê-se na Constituição uma explícita preferência pelo tratamento igualitário. Daí não se segue, obviamente, porém, que toda diferenciação esteja excluída." (Branco, Paulo Gustavo Gonet. Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.)

Ademais, anoto que a própria Lei Complementar 51/1985, modificada pelo dispositivo ora em análise, foi objeto de comentários doutrinários e jurisprudenciais.

Nesse sentido, colho oportuna manifestação de Ives Gandra da Silva Martins:

"E nenhuma atividade pode atingir mais a integridade física de qualquer servidor do que aquela que, na proteção da ordem e dos cidadãos, é exercida pelas polícias militares e civis, pois, todos os dias, e até quando em descanso, estão os policiais sujeitos a perder a vida, por motivo de vingança dos criminosos que combatem, o que as estatísticas demonstram não constituírem, infelizmente, fatos esporádicos.

Por esse motivo, à luz do qual a matéria ainda não foi analisada, entendo que os servidores policiais têm direito a regime especial, nos termos da Lei Complementar no 51/1985, a qual, a meu ver, foi recepcionada e encontra-se vigente no ordenamento jurídico nacional, conforme fundamentos jurídicos retro-apresentados." (MARTINS, Ives Gandra da Silva. Recepção da Lei Complementar 51/1985 pela Emenda Constitucional 20/1998 – Compatibilidade do § 4º do artigo

40, na redação daquela Emenda e da Emenda 47/2005, com os Termos da Referida Lei Complementar – Precedente da Lei Complementar 35 /1979, recepcionada pela Emenda Constitucional 45/2004 – Parecer. Repertório de Jurisprudência IOB. 1ª quinzena de agosto, 15, 2008, p. 619.

Também esta Corte, quando do julgamento da ADI 3.817, rel. Min. Cármen Lúcia, reconheceu a constitucionalidade da Lei Complementar, com sua redação anterior. Na ocasião, Sua Excelência assentou:

“Assim se estabeleceu, quanto à atividade policial, que o direito à aposentadoria voluntária seria obtido mediante a comprovação de trinta (30) anos de serviço, dos quais pelo menos vinte (20) desses em cargo de natureza estritamente policial (art. 1º, inc. I, da Lei Complementar n. 51/85).

A Constituição de 1988 definiu novo regime constitucional para os servidores públicos, fixando alguns parâmetros para a exceção à regra geral de aposentadoria, o que também haveria de ser pormenorizado pelo legislador complementar.

A norma originária do texto constitucional de 1988 (§ 1º do art. 40) estabelecia:

§ 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.

As normas dos dispositivos mencionados no parágrafo mencionado cuidavam dos requisitos para a concessão de aposentadoria voluntária.

O Projeto de Lei que se veio a converter na Lei Complementar n. 51/1985 emanou do Presidente da República, reconhecendo-se, desde então, o direito à aposentadoria especial daquele que desempenha atividade estritamente policial, como bem demonstrado em memorial apresentado pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal. Este policial expõe-se a permanente risco em sua integridade física e psicológica, a perigos permanentes em benefício de todos os cidadãos, o que justifica o cuidado legal, na esteira da previsão constitucional. Ora, não houve alteração quanto às exigências com o advento da nova Constituição.

E, conforme realçado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer (fls. 69), as alterações procedidas pelas emendas constitucionais posteriores à promulgação da Constituição de 1988 (ns. 20/1998 e 47/2005) não subtraíram a distinção conferida à atividade considerada perigosa ou de risco.

A propósito pode-se verificar na norma agora em vigor sobre a matéria:

Art. 40.(...)

§ 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:

I – portadores de deficiência;

II – que exerçam atividades de risco;

III – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

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 Constituição atual (lei complementar), tenho como recepcionada a Lei Complementar n. 51 /85 pela Constituição de 1988.” (ADI 3.817, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.4.2009) – grifos acrescidos

Esse posicionamento foi reforçado em sede de repercussão geral, tema 26, *leading case* o RE 567.110, rel. Min. Cármen Lúcia, que originou acórdão assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. RECEPÇÃO CONSTITUCIONAL DO ART. 1º, INC. I, DA LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. ADOÇÃO DE REQUISITOS E CRITÉRIOS DIFERENCIADOS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA A SERVIDORES CUJAS ATIVIDADES NÃO SÃO EXERCIDAS EXCLUSIVAMENTE SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS QUE PREJUDIQUEM A SAÚDE OU A INTEGRIDADE FÍSICA. 1. Reiteração do posicionamento assentado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.817, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, da recepção do inc. I do art. 1º da Lei Complementar nº 51/1985 pela Constituição. 2. O Tribunal a quo reconheceu, corretamente, o direito do Recorrido de se aposentar na forma especial prevista na Lei Complementar 51/1985, por terem sido cumpridos todos os requisitos exigidos pela lei. 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.” (RE 567.110, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 16.8.2010)

Percebe-se que a diferenciação prevista na legislação impugnada não constitui afronta aos princípios constitucionais questionados pela requerente, antes, respeita o princípio da proporcionalidade e garante o devido tratamento aos agentes de segurança pública envolvidos nas atividades de risco.

Ante o exposto, conheço em parte da presente ação direta e, nessa parte, julgo improcedente o pedido.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/08/2021 00:00