

EMENTA:

**SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA. POLÍCIA CIVIL. APOSENTADORIA ESPECIAL. EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 103/2019. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 15.453/2020.**

1. A reforma previdenciária levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, outorgou ao legislador estadual a competência para disciplinar as regras sobre cálculo de proventos e aposentadoria especial nas hipóteses taxativamente arroladas no § 4º-B do artigo 40 da Constituição Federal.
2. O Estado do Rio Grande do Sul, valendo-se da competência que lhe foi outorgada pelos novéis §§ 3º e 4º-B do artigo 40 da Constituição Federal, aprovou e publicou a Lei Complementar nº 15.453/2020, que, relativamente aos policiais civis que ingressaram na respectiva carreira ou nos cargos de agente penitenciário, policial ou bombeiro militar e agente socioeducativo até 15 de outubro de 2015 e que não aderiram ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), agregou aos requisitos já estabelecidos na Lei Complementar nº 51/1985 – tempos mínimos de contribuição e de exercício em cargo de natureza policial – a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos, assegurando-lhes a percepção de proventos correspondentes à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, mantida a paridade com os servidores ativos.
3. O requisito etário referido no item anterior é relativizado pela regra de transição inserta no § 2º do artigo 1º do diploma, segundo a qual “[o]s 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 da Emenda à Constituição Federal n.º 103, de 12 de novembro de 2019, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar Federal n.º 51, de 20 de dezembro de 1985”.
4. Forte no princípio tempus regit actum, sedimentado na Súmula nº 359 do Supremo Tribunal Federal, o requisito etário instituído pela Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 é inexigível em relação aos servidores policiais que haviam reunido a totalidade das condições necessárias à inativação antes da publicação do diploma.
5. No que tange ao cálculo dos proventos, conquanto pendente pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre a questão, tendo presentes a necessidade de se conferir solução imediata aos pedidos de jubilação formulados pelos servidores e o advento da nova disciplina jurídica da matéria, os policiais civis aludidos no item anterior, que já haviam adquirido o direito à aposentadoria especial antes da edição da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, também fazem jus à integralidade e à paridade, nos termos da legislação até então vigente.

AUTORA: ALINE FRARE ARMBORST

Aprovado em 17 de abril de 2020.

Trata-se de examinar as repercussões decorrentes da reforma promovida pela Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, e da Lei Complementar nº 15.453, publicada em 18 de fevereiro de 2020, na concessão das aposentadorias especiais dos policiais civis.

É o brevíssimo relatório.

A Constituição Federal, na redação original do § 1º do seu artigo 40, estabelecia a possibilidade de lei complementar excepcionalizar os requisitos atinentes ao tempo de serviço para aposentadoria voluntária no caso de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

As reformas perfectibilizadas pelas Emendas Constitucionais nº 20/98 e 47/2005 deslocaram a previsão normativa, em outros termos, para o § 4º do mesmo dispositivo legal, mantendo-se a viabilidade de *aposentadoria especial* a determinadas categorias de servidores submetidos ao Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) – incluindo-se aqueles que exerçam atividades de risco –, para os quais se autorizou a adoção de requisitos e critérios diferenciados, na forma definida em leis complementares, para a concessão do benefício.

Conforme a jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal até o advento da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, a matéria atinente aos critérios e requisitos para a aposentadoria especial deveria ser tratada de maneira uniforme, mediante leis de caráter nacional, o que implicaria a impossibilidade de adoção de regras diferenciadas por cada Unidade Federada e pelo Distrito Federal.

Com efeito, após a edição da Emenda Constitucional nº 47/2005, foram ajuizados inúmeros Mandados de Injunção sob o fundamento de existência de mora legislativa em aprovar as leis complementares aludidas no § 4º do artigo 40 da Constituição Federal. Em 15 de maio de 2014, a Suprema Corte julgou o Recurso Extraordinário nº 797.905, submetido à sistemática da repercussão geral (tema nº 727), no qual se assentou que a omissão deveria ser imputada ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, reconhecendo-se, assim, que a matéria relativa à aposentadoria especial deveria ser tratada por Lei Complementar Federal.

Especificamente quanto aos policiais civis, antes mesmo do advento da Constituição de 1988, a aposentadoria especial da categoria já era disciplinada pela Lei Complementar nº 51/1985.

Tal diploma estabelecia o direito à inativação voluntária, “com proventos integrais”, mediante condições favoráveis em relação à regra geral dos demais servidores públicos, notadamente a ausência de exigência de idade mínima e o cumprimento de tempo reduzido de serviço (trinta anos, desde que vinte no exercício em cargo de natureza estritamente policial). Não havia, contudo, norma concernente à forma de cálculo dos proventos – que, àquele tempo, eram aferidos a partir das regras da integralidade e da paridade para todos os servidores submetidos ao RPPS.

Por longo período, a derrogação ou não deste diploma foi objeto de discussão nos Tribunais pátrios, a qual se encerrou mediante o julgamento, em 13 de novembro de 2008, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.817/DF, em que o Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento, posteriormente reafirmado na apreciação do Recurso Extraordinário nº 567.110, afetado à sistemática da repercussão geral sob o tema nº 26, no sentido de que a LC nº 51/85 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Todavia, em nenhum destes casos se discutiu ou se decidiu acerca do alcance ou do significado interpretativo do vocábulo “proventos integrais”, contido tanto na redação original da Lei Complementar nº 51/1985, como também na redação instituída pela Lei Complementar nº 144, de 15 de maio de 2014.

Esclarece-se que esta última, em conformidade com as reformas levadas a efeito pelas Emendas nº 20/98 e 41/2003, passou a prever a exigência de tempo de contribuição (e não mais de serviço) para a concessão da jubilação, mantendo os mesmos quantitativos em relação aos policiais homens (30 e 20 anos), mas os

reduzindo em cinco anos para as policiais mulheres (25 anos de contribuição, sendo 15 no exercício em cargo de natureza estritamente policial).

Lado outro, em 31/12/2003, foi publicada a Emenda Constitucional nº 41/2003, que, reforçando o caráter contributivo do sistema previdenciário, substituiu a integralidade pela regra dos proventos integrais calculados a partir da média das maiores contribuições, bem como extinguiu a paridade, que foi substituída pelo princípio do valor real.

Os reflexos resultantes da disciplina instituída pela Emenda Constitucional nº 41/2003 igualmente foram levados à apreciação do Supremo Tribunal Federal no julgamento do tema nº 139 do ementário da repercussão geral (Recurso Extraordinário nº 590.260), que, sem versar especificamente sobre aposentadoria especial, decidiu que a integralidade e a paridade foram mantidas apenas para os servidores que, tendo ingressado no serviço público antes da EC nº 41/2003, preencherem os requisitos para se aposentar com fundamento em uma das regras transitórias, previstas nos artigos 2º e 3º da EC nº 47/2005.

No Estado do Rio Grande do Sul, nada obstante, foi editado o Decreto Estadual nº 48.136/11, alterado pelos Decretos nº 48.241/2011 e 51.716/2014, reconhecendo, de forma incondicionada, o direito à paridade e à integralidade em benefício dos policiais civis inativos.

Em 2017, em expediente administrativo inaugurado por pedido de aposentadoria especial de policial civil ingresso no cargo após a EC nº 41/2003, a Procuradoria-Geral do Estado proferiu o PARECER nº 17.046, no seio do qual, ratificando-se o Parecer nº 15.463, esclareceu-se que os proventos de aposentadoria deveriam ser calculados em conformidade com a média das maiores remunerações de contribuição, ressaltando-se, quanto aos servidores ingressos antes da EC nº 41/2003, o direito à integralidade e à paridade nas hipóteses em que preenchidos os requisitos previstos nas regras de transição (artigo 6º da EC nº 41/03 e 3º da EC nº 47/05).

Em nova análise da questão levada a efeito por provocação do então Secretário da Segurança Pública, esta PGE ratificou sua orientação anterior, conforme pronunciamento na Informação nº 032/2018/PP, aprovada em 28 de dezembro de 2018, assim ementada:

POLÍCIA CIVIL. APOSENTADORIA ESPECIAL. PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO. ORIENTAÇÃO.

1. Ausência de fundamentos jurídicos mais substanciais na única manifestação de mérito presente no processo.
2. O PARECER nº 17.046/2017 trata da forma do cálculo dos proventos de aposentadoria, e o faz com base em argumentos jurídicos consistentes e ponderáveis, sendo que referido entendimento já vinha estampado em manifestações anteriores desta PGE.
3. Os argumentos presentes na ADI nº 5.403 vêm ao encontro do que já foi afirmado no Parecer nº 17.046/2017, corroborando a subsistência jurídica deste último, bem como dando suporte à manutenção da orientação que dele exsurge até que manifestação do STF venha a dar contornos mais definitivos ao ponto em consideração.
4. A polêmica referida no Parecer nº 16.949/2017 envolve a constitucionalidade das Leis Complementares 51/1985 e 144/2014, no que se insere a questão do redutor na idade de aposentadoria para servidoras policiais mulheres.
5. A insegurança jurídica referida na manifestação do Senhor Chefe de Polícia tende a ser eliminada ou, pelo menos, reduzida, na medida em que haja um posicionamento judicial a respeito das matérias suscitadas nos Pareceres nos 16.949/2017 e 17.046/2017.

Importante registrar que a questão concernente ao cálculo de proventos dos servidores beneficiários da aposentadoria especial ainda não recebeu pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal, tendo sido afetada, no Recurso Extraordinário nº 1.162.672, ao tema nº 1.019 do ementário da repercussão geral, em que se decidirá sobre o “[d]ireito de servidor público que exerça atividade de risco de obter,

independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais n.ºs 41/03 e 47/05, aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade”.

Na manifestação em que reconhecida a repercussão geral da controvérsia, o Ministro Dias Toffoli consignou inexistir precedente específico do Plenário da Corte Suprema quanto ao tema. Na sequência, o feito foi distribuído à Relatoria do Ministro Luiz Fux, não tendo sido incluído em pauta até esta data.

Ademais, a temática atinente à regra de cálculo das aposentadorias especiais está sob apreciação da Excelsa Corte, paralelamente a outras questões, no bojo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 5.403/RS – proposta pelo Procurador-Geral da República contra leis que concederam aposentadoria especial aos servidores do Instituto-Geral de Perícias (IGP) e da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE) – e 5.039/RO – proposta pelo Governador do Estado de Rondônia, na qual o Estado do Rio Grande do Sul, assim como outras Unidades Federadas, foi admitido a ingressar como *amicus curiae*.

O julgamento da primeira ação ainda não foi iniciado, ao passo que a segunda foi incluída na pauta da sessão plenária realizada em 24 de maio de 2018, ocasião em que apenas o Relator, Ministro Edson Fachin, proferiu voto, manifestando-se pela parcial procedência da ação direta, sob a compreensão de que os dispositivos da lei impugnada encerrariam maltrato aos §§ 3.º e 8.º do art. 40 da Constituição Federal. No particular, calha a transcrição de excerto do Informativo n.º 903 da jurisprudência do STF, em que veiculado o posicionamento externado pelo Ministro Relator:

(...)

Entretanto, entendeu [o relator] que o § 12 desse dispositivo estadual garantiu aos policiais civis do Estado de Rondônia a manutenção da paridade entre os proventos dos aposentados e os servidores da ativa, em violação ao § 8.º do art. 40 da CF, na redação que lhe conferiu a Emenda Constitucional 41/2003, vigente quando da edição da lei ora impugnada, a qual substituiu a paridade pela determinação quanto ao reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real.

A citada Emenda Constitucional 41/2003 também extinguiu a integralidade, que consiste na possibilidade de o servidor se aposentar com os mesmos valores da última remuneração percebida quando em exercício no cargo efetivo por ele titularizado no momento da inativação.

O atual regramento a respeito do cálculo do valor da aposentadoria, disposto na Lei federal 10.887/2004, consiste na aplicação de fórmula matemática, que observa o disposto no § 3.º do art. 40 da CF, por meio da qual se obtém a média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição correspondentes a todo o período contributivo do servidor. Por isso, o § 1.º do art. 91-A da lei estadual ofende a Constituição Federal por garantir a paridade, mas não quando garante proventos integrais, porque a Constituição e a Lei Complementar 51/1985 reconhecem o direito ao pagamento de proventos integrais aos servidores que se aposentem voluntariamente depois de 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, § 4.º, II, da CF, consoante reiterada jurisprudência da Corte.

O relator observou que o mesmo raciocínio não se aplica aos §§ 5.º e 6.º do art. 91-A, da lei estadual que expressamente preveem a integralidade, em contrariedade do § 3.º do art. 40 da CF. Ressaltou que a Emenda Constitucional 41/2003 não suprimiu paridade e integralidade por completo.

Os artigos 2.º e 3.º da Emenda Constitucional 47/2005 previram regra transitória que manteve esses direitos para os servidores que houvessem ingressado no serviço público até a publicação da Emenda Constitucional 41/2003, desde que cumpridas condições estabelecidas em ambas as emendas.

Contudo, a lei impugnada não trouxe 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 Emenda Constitucional 41/2003. Sem fazer expressa referência às normas de transição das emendas constitucionais citadas, concedeu indistintamente a todos os policiais civis o direito à paridade e à integralidade, regra demasiadamente aberta que permite qualquer interpretação.

Assim, observa-se que o entendimento adotado nesse voto albergou a orientação então firmada no âmbito desta Procuradoria-Geral do Estado, no sentido da inadmissibilidade de que normas infraconstitucionais tratem de regras de cálculo de benefício previdenciário – integralidade e paridade – já arredadas do corpo permanente da Lei Maior. Em consequência, a conformação da normatividade constitucional em voga com o

direito à aposentadoria especial residiria na compreensão de que os policiais civis, ao completarem o reduzido tempo mínimo de contribuição e de efetivo exercício exigido legalmente, fariam jus a proventos integrais correspondentes a 100% da base de cálculo do benefício – média das 80% maiores remunerações de contribuição –, não se sujeitando a qualquer redutor em razão do cumprimento de lapso temporal inferior em relação aos demais servidores públicos.

De outra banda, a Advocacia-Geral da União, amparada na orientação sedimentada pelo Tribunal de Contas da União nos acórdãos nº 379/2009 e 2835/2010, manifestou-se em sentido diametralmente oposto ao entendimento adrede exposto, reconhecendo aos policiais federais o direito à integralidade e à paridade de proventos tão-só pelo atendimento dos tempos de contribuição e de atividade policial previstos na Lei Complementar nº 51/85.

Nessa senda, na Nota nº 033/2011-DEAEX/CGU/AGU, aprovada pelo então Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, consignou-se que, “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 manifestou inequivocamente que entre os critérios de concessão de aposentadoria especial, a serem disciplinados em lei complementar, estaria incluída a sua forma de cálculo. Não por outro motivo, o art. 1º, “caput”, da Lei nº 10.887/04, faz remissão expressa e direta aos parágrafos do art. 40 da CF que regulamenta, quais sejam, os §§ 3º e 17”. Ao final, concluiu-se que:

- a) o direito dos servidores policiais à integralidade da aposentadoria está garantido no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85, que foi recepcionado pela Constituição Federal e serve de fundamento legislativo infraconstitucional para a regulamentação do § 4º do art. 40 da Constituição Federal;
- (...)

Na sequência, o PARECER nº 16/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU explicitou que a supracitada manifestação seria aplicável apenas para os policiais federais, sendo lícito aos entes subnacionais o exercício da competência legislativa plena sobre a aposentadoria especial de seus servidores até o advento das normas gerais sobre a matéria. Eis a ementa do precedente:

PREVIDENCIÁRIO E CONSTITUCIONAL. ART. 40, § 4º, DA CF/88. APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS FEDERAIS. FORMA DE CÁLCULO DOS PROVENTOS. NÃO VINCULAÇÃO DA SPPS/MPS. Prevalência do entendimento consubstanciado na NOTA Nº 33/2011-DEAEX/CGU/ AGUJCMB, aprovada pelo AGU, em detrimento do entendimento anterior desta CONJUR/MPS, consignado no PARECER/CONJUR/MPS/Nº 261/2010, aprovado pelo DESPACHO/CONJUR/MPS Nº 922/2010, de 16.06.2010. Inaplicabilidade das regras trazidas pela EC nº 41/2003 que extinguiram a integralidade e a paridade aos ocupantes das carreiras policiais federais. Inexistência de vinculação desse entendimento à Área Técnica desta Pasta (SPPS/MPS), menos ainda para fins do art. 9º da Lei nº 9.717/98, até mesmo por tal conclusão estar restrita aos policiais federais.

APOSENTADORIA ESPECIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS. ART. 40, § 4º, DA CF/88. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERATIVOS. Superação do entendimento constante do PARECER/CONJUR/MPS/N2 210/2009, aprovado pelo DESPACHO/CONJUR/MPS Nº 511/2009, de 19.05.2009. Art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 9.717/98. Norma que não atende ao art. 40, § 4º, da CF/88, e não pode afastar o art. 24, § 3º, da CF/88. Impossibilidade de ser considerada norma geral. Interpretação confirme. Restrição vinculante apenas para a União. Possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios legislares com base no art. 24, § 3º, da CF/88, respeitadas as demais regras gerais existentes em matéria de RPPS, notadamente, notadamente a Lei nº 9.717/98, a Lei nº 10.887/04, bem como o PARECER Nº 28/2010/CGNAL/DRPSP/ SPPS/MPS, de 14.07.2010, e as demais orientações emanadas pelo Ministério da Previdência Social no uso da competência do art. 9º da Lei nº 9.717/98 especialmente, a de orientar, supervisionar e o acompanhar os RPPS.

Ainda, sob a mesma compreensão, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul vem chancelando os registros de aposentadorias especiais de policiais civis perfectibilizadas com lastro na Lei Complementar nº 51/85 combinada com os Decretos Estaduais nº 48.136/11, 48.241/2011 e 51.716/2014. Nesse sentido:

APOSENTADORIA ESPECIAL. POLICIAL CIVIL. LCF 51/85. LEI RECEPCIONADA PELA CF/88 E PELA EC 41/2003. REGISTRO. Não há óbice a impedir o registro do ato de aposentadoria especial de policial civil com fundamento na Lei Complementar nº 51/85 e no Decreto Estadual 48.136/2011, porquanto a constitucionalidade da Lei Federal já foi objeto de exame pelo próprio STF, que a considerou recepcionada pela CF/88 e pela EC nº 41/2003. Relativamente à sugestão de sobrestamento, sua desnecessidade já foi asseverada pela Primeira Câmara, no julgamento do Processo nº 015169-0200/18-9, na sessão de 30-01-2019.

(Processo: 004648-0210/18-5, Relator(a): Estilac Martins Rodrigues Xavier, PRIMEIRA CÂMARA, Julgado em 18/11/2019, Publicado em 15/12/2019, Boletim 2065/2019)

INATIVACÃO. Aposentadoria Especial de Policial Civil. Lei Complementar Federal nº 51/1985. Decreto Estadual nº 48.136/2011. REGISTRO.

(Processo: 000452-1204/17-0, Relator(a): Pedro Figueiredo, PRIMEIRA CÂMARA, Julgado em 18/11/2019, Publicado em 16/12/2019, Boletim 2070/2019)

APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL CIVIL. PROVENTOS INTEGRAIS FIXADOS COM BASE NA ÚLTIMA REMUNERAÇÃO. PARIDADE. REGISTRO DO ATO. PREENCHIDOS OS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS ATINENTES À ESPÉCIE, A CONCESSÃO INATIVATÓRIA MERECE A CHANCELA DESTA CORTE. REGISTRO DO ATO.

(Processo: 011977-0210/18-7, Relator(a): Marco Peixoto, SEGUNDA CÂMARA, Julgado em 05/11/2019, Publicado em 27/11/2019, Boletim 1952/2019)

Entretanto, a recente e profunda reforma previdenciária levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, lançou novas luzes sobre a temática, outorgando ao legislador estadual a competência para disciplinar as regras de cálculo de proventos de aposentadoria, bem como normas sobre aposentadoria especial nas hipóteses taxativamente arroladas na Lei Maior. Nesse sentido, foram inseridas as seguintes disposições ao artigo 40 do corpo permanente da Constituição Federal:

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.  
(...)

§ 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.

Registra-se que a carreira dos policiais civis está prevista no artigo 144, IV, da Constituição Federal, sendo contemplada, portanto, pelo dispositivo supratranscrito.

Ademais, das regras transitórias insertas na Emenda, extraem-se:

Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

(...)

§ 6º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o [§ 16 do art. 40 da Constituição Federal](#), desde que tenha, no mínimo, 62

(sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, ou, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º, 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem; II - ao valor apurado na forma da lei, para o servidor público não contemplado no inciso I.

(...)

§ 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios 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.

§ 10. Estende-se o disposto no § 9º às normas sobre aposentadoria de servidores públicos incompatíveis com a redação atribuída por esta Emenda Constitucional aos §§ 4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C do art. 40 da Constituição Federal.

(...)

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 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.

(...)

Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

(...)

§ 2º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderá:

I - em relação ao servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal, à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º do art. 4º; e

II - em relação aos demais servidores públicos e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ao valor apurado na forma da lei.

(...)

§ 4º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios 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.

No ponto, observa-se que os §§ 9º do artigo 4º e 4º do artigo 20 subordinaram a disciplina aplicável à forma de cálculo dos proventos dos servidores estaduais às “normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional”.

A seu turno, o caput do artigo 5º, ao deixar de prever o inciso IV do artigo 144, **não** abrangeu os policiais estaduais, tampouco estabeleceu forma de cálculo diferenciada para os proventos das categorias beneficiadas pela Lei Complementar nº 51/1985.

Entretanto, o § 2º do dispositivo, na mesma diretriz das demais regras transitórias, determinou, relativamente aos servidores dos Estados de que trata o supracitado § 4º-B, a aplicação das “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”.

Na sequência, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, valendo-se da competência outorgada ao ente estadual pelos novéis §§ 3º e 4º-B do artigo 40 da Constituição Federal, aprovou, no último dia 30 de janeiro, o Projeto de Lei Complementar nº 509/2019, de autoria do Poder Executivo, o que culminou na publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453, de 17 de fevereiro de 2020, *in verbis*:

Art. 1º O policial civil do órgão a que se refere o inciso IV do caput do art. 144 da Constituição Federal, bem como o agente penitenciário a que se refere o art. 5º da Lei Complementar nº 13.259, de 20 de outubro de 2009, que tenham ingressado nas respectivas carreiras ou em quaisquer das carreiras das polícias militares, dos corpos de bombeiros militares ou de agente socioeducativo, até a data de entrada em vigor da Lei Complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015, e que não tenham aderido ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), poderão se aposentar, na forma da Lei Complementar Federal 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 § 2º.

§ 1º Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal 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 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 da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985.

Art. 2º O policial civil do órgão a que se refere o inciso IV do caput do art. 144 da Constituição Federal, bem como o agente penitenciário a que se refere o art. 5º da Lei Complementar nº 13.259, de 20 de outubro de 2009, que não se enquadrem no disposto no caput do art. 1º, poderão se aposentar, nos termos da referida Lei Complementar, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos, com 30 (trinta) anos de contribuição e 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício em cargo das carreiras de que trata o § 1º do art. 1º, para ambos os sexos.

**Art. 3º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto nos arts. 1º e 2º corresponderão:**

I - à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no parágrafo único, para o servidor público que tenha ingressado em quaisquer das carreiras de que trata o caput do art. 1º antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015; e

II - ao valor apurado na forma da Lei Complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015, para o servidor de que trata o art. 2º.

Parágrafo único. Considera-se remuneração do servidor público no cargo efetivo, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria que tenham fundamento no disposto no inciso I, o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes percebidos na data da inativação.

Art. 4º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto nos arts. 1º e 2º desta Lei Complementar serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro 2003, se concedidas nos termos do disposto no art. 1º; ou

II - nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, se concedidas na forma prevista no art. 2º.

**Art. 5º Os benefícios devidos aos policiais civis e aos agentes penitenciários a que se refere o art. 5º da Lei Complementar nº 13.259, de 20 de outubro de 2009, que tiverem preenchido os requisitos para a aposentadoria antes da entrada em vigor desta Lei Complementar serão regidos pela legislação então vigente.**

**Art. 6º Ficam convalidadas as aposentadorias concedidas nos termos da legislação vigente no momento da inativação, desde que observado o disposto no art. 3º desta Lei Complementar.**

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

(Grifou-se)

Dessa forma, relativamente aos policiais que ingressaram em uma das carreiras mencionadas no *caput* do seu artigo 1º até 15 de outubro de 2015 e que não tenham aderido ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), o diploma agregou aos requisitos já estabelecidos na Lei Complementar nº 51/1985 – tempo de contribuição (30 anos para homens e 25 para mulheres) e de exercício em cargo de natureza policial (20 anos para homens e 15 para mulheres) – a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os



sexos, assegurando-lhes a percepção de proventos correspondentes à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, mantida a paridade com os servidores ativos.

Observa-se que tal requisito etário é amainado, sem que haja alteração nas regras de cálculos dos proventos, pela regra de transição inserta no § 2º do art. 1º do diploma em comento, que prevê que os servidores de que trata o *caput* poderão se aposentar 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 da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar Federal nº 51/1985.

A seu turno, o artigo 5º garantiu aos policiais civis que já completaram os requisitos necessários para a jubilação antes da entrada em vigor da Lei Complementar a aplicação da legislação então vigente, em plena conformidade com o princípio *tempus regit actum*, reitor dos benefícios previdenciários consoante o entendimento sedimentado na Súmula nº 359 do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

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

A esse respeito, oportuna a transcrição de excerto do recente PARECER nº 17.925/2019, lavrado pelo Procurador-Geral do Estado:

Evidentemente, não se pode deixar de ter presente que os requisitos para a inativação são regidos pelo princípio do *tempus regit actum* de modo a assegurar o direito adquirido quando preenchidos integralmente os requisitos da norma em vigência.

Nesse sentido, o servidor que preencheu os requisitos para inativação com proventos calculados de determinado modo, fará jus a tal direito mesmo que venha a se inativar posteriormente à alteração normativa. Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal já se posicionou:

Servidor público. Aposentado. Proventos. Gratificação. Incorporação segundo a lei do tempo. Supressão por norma posterior. Inadmissibilidade. Direito adquirido. (...) Gratificação incorporada aos proventos por força de norma vigente à época da inativação não pode ser suprimida por lei posterior. [RE 538.569 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 3-2-2009, 2ª T, DJE de 13-3-2009.] Vide AI 762.863 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 20-10-2009, 2ª T, DJE de 13-11-2009

Merece destaque também o seguinte obter dictum do Supremo Tribunal Federal:

A garantia de preservação do direito adquirido, prevista no art. 5º, XXXVI, da CF assegura ao seu titular também a faculdade de exercê-lo. Mas de exercê-lo sob a configuração com que o direito foi formado e adquirido e no regime jurídico no âmbito do qual se desenvolveu a relação jurídica correspondente, com seus sujeitos ativo e passivo, com as mútuas obrigações e prestações devidas. As vantagens remuneratórias adquiridas no exercício de determinado cargo público não autorizam o seu titular, quando extinta a correspondente relação funcional, a transportá-las para o âmbito de outro cargo, pertencente a carreira e regime jurídico distintos, criando, assim, um direito de *tertium genus*, composto das vantagens de dois regimes diferentes. Por outro lado, considerando a vedação constitucional de acumulação remunerada de cargos públicos, não será legítimo transferir, para um deles, vantagem somente devida pelo exercício do outro. A vedação de acumular certamente se estende tanto aos deveres do cargo (= de prestar seus serviços) como aos direitos (de obter as vantagens remuneratórias). Assim, não encontra amparo constitucional a pretensão de acumular, no cargo de magistrado ou em qualquer outro, a vantagem correspondente a "quintos", a que o titular fazia jus quando no exercício de cargo diverso. [RE 587.371, rel. min. Teori Zavascki, j. 14-11-2013, P, DJE de 24-6-2014, Tema 473.]

(...)

Deve-se destacar, outrossim, que o direito somente é adquirido quando preenchidos todos os requisitos legais para a sua incorporação ao patrimônio jurídico do seu titular, não podendo ser considerado como tal a mera expectativa de direito, por mais próximo que se esteja do preenchimento das condições legais.

Nessa medida, tem-se que o requisito etário instituído pela Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 é inexigível em relação aos servidores policiais que haviam reunido a totalidade das condições necessárias à inativação – previstas na Lei Complementar nº 51/1985 e nos Decretos Estaduais nº 48.136, 48.241/2011 e 51.716/2014 – antes da publicação do diploma, sendo as regras transitórias estabelecidas no § 2º do artigo 1º aplicáveis aos servidores que, tendo ingressado em uma das carreiras arroladas no *caput* até 15 de outubro

de 2015 sem adesão ao RPC/RS, não houvessem completado 30 (trinta) anos de contribuição e 20 (vinte) anos em cargo de natureza estritamente policial, se homem, e 25 (vinte e cinco) anos de contribuição e 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

Relativamente à forma de cálculo dos proventos, cumpre reiterar que, por força do novel § 3º do artigo 40 da Constituição Federal, a respectiva disciplina passou a inserir-se no espectro de competência do ente federado, revelando-se nítido, do disposto nos supratranscritos artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 15.453/2020, a opção do legislador estadual em albergar a integralidade e a paridade, previstas nos artigos 3º, I, e 4º, I, do diploma, para todos aqueles que, não tendo aderido ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), tenham atendido os requisitos necessários à concessão da aposentadoria especial.

Com efeito, faz-se mister que os dispositivos sejam interpretados à luz do contexto que motivou a reforma, sabidamente voltada ao reequilíbrio financeiro e atuarial e à redução do déficit do sistema previdenciário, dentro do qual não parece concebível a ampliação ou a concessão de direitos antes inexistentes. Ao contrário, a inserção da idade mínima para aposentadoria especial – inexigível, repita-se, àqueles que já haviam adquirido o direito antes do advento da norma – bem revela o recrudescimento do legislador com a concessão de benefícios aos servidores.

Nessa senda, prevendo a Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 a convalidação das aposentadorias já concedidas nos termos da legislação vigente – isto é, a Lei Complementar Federal nº 51/85 combinada com os Decretos Estaduais nº 48.136/11, 48.241/2011 e 51.716/2014 –, cujos registros vinham sendo plenamente validados pelo Tribunal de Contas do Estado, resta inaplicável a regra da média das remunerações de contribuição aos policiais civis que já completaram a totalidade dos requisitos exigidos para a concessão da aposentadoria especial, contanto que, repita-se, não tenha se verificado adesão ao RPC/RS.

Diante disso, conclui-se que o advento da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e da Lei Complementar nº 15.453/2020 superou a aplicação da orientação emergente do PARECER nº 17.046, reafirmada na Informação nº 032/2018/PP, porquanto sedimentada sob a égide de disciplina jurídica não mais vigente.

**Ante o exposto, alinham-se as seguintes conclusões:**

- a) A reforma previdenciária levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 103/2019 outorgou ao legislador estadual a competência para disciplinar as regras sobre cálculo de proventos e aposentadoria especial nas hipóteses taxativamente arroladas no § 4º-B do artigo 40 da Constituição Federal.
- b) O Estado do Rio Grande do Sul, valendo-se da competência que lhe foi outorgada pelos novéis §§ 3º e 4º-B do artigo 40 da Constituição Federal, aprovou e publicou a Lei Complementar nº 15.453/2020, que, relativamente aos policiais civis que ingressaram na respectiva carreira ou nos cargos de agente penitenciário, policial ou bombeiro militar e agente socioeducativo até 15 de outubro de 2015 e que não aderiram ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), agregou aos requisitos já estabelecidos na Lei Complementar nº 51/1985 – tempos mínimos de contribuição e de exercício em cargo de natureza policial – a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos, assegurando-lhes a percepção de proventos correspondentes à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, mantida a paridade com os servidores ativos;
- c) O requisito etário referido no item anterior é relativizado pela regra de transição inserta no § 2º do artigo 1º do diploma, segundo a qual “[o]s 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 da Emenda à Constituição Federal n.º 103, de 12 de novembro de 2019, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar Federal n.º 51, de 20 de dezembro de 1985”.

d) Forte no princípio *tempus regit actum*, sedimentado na Súmula n.º 359 do Supremo Tribunal Federal, o requisito etário instituído pela Lei Complementar Estadual n.º 15.453/2020 é inexigível em relação aos servidores policiais que haviam reunido a totalidade das condições necessárias à inativação antes da publicação do diploma;

e) No que tange ao cálculo dos proventos, conquanto pendente pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre a questão, tendo presentes a necessidade de se conferir solução imediata aos pedidos de jubilação formulados pelos servidores e o advento da nova disciplina jurídica da matéria, os policiais civis que já haviam adquirido o direito à aposentadoria especial antes da edição da Lei Complementar Estadual n.º 15.453/2020, sem registro de adesão prévia ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), também fazem jus à integralidade e à paridade, nos termos da legislação até então vigente.

É o Parecer.

Porto Alegre, 14 de abril de 2020.

Aline Frare Armorst

Procuradora do Estado

Assessoria Jurídica e Legislativa

Processo Administrativo Eletrônico n.º 19/1204-0021548-3

**Processo n.º 19/1204-0021548-3**

**PARECER JURÍDICO N.º**

**O PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER N.º 18.155/20** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado **ALINE FRARE ARMBORST**, cujas conclusões adota para orientar a **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**.

Entendo pela conveniência de atribuição de caráter jurídico-normativo ao PARECER pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, na forma do artigo 82, inciso XV, da Constituição Estadual.

Submeta-se o expediente à deliberação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado.

**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**, em Porto Alegre, 17/04/2020.

**Eduardo Cunha da Costa,**

Procurador-Geral do Estado.

**Processo n.º 19/1204-0021548-3**

**APROVO** as conclusões do **PARECER N.º 18155/20** da **PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**, atribuindo-lhe caráter jurídico-normativo, com efeitos cogentes para a administração pública estadual, nos termos do disposto no artigo 82, inciso XV, da Constituição Estadual.

À Procuradoria-Geral do Estado para as anotações de praxe e providências que entender necessárias. Após, à Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão para demais providências pertinentes.

**PALÁCIO PIRATINI**, em Porto Alegre, 17 de abril de 2020.

**EDUARDO LEITE,**

Governador do Estado.

Registre-se e publique-se.

**Eduardo Cunha da Costa,**

Procurador-Geral do Estado.