

APOSENTADORIA DIFERENCIADA DOS SERVIDORES POLICIAIS: CONTRIBUIÇÃO DIALÓGICA AO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 1.162.672

DIFFERENTIATED REPLACEMENT OF POLICE SERVERS: DIALOGUE CONTRIBUTION TO THE JUDGMENT OF EXTRAORDINARY APPEAL N. 1.162.672

Fernando Ferreira Calazans

Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte/MG, Brasil. Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Sete Lagoas (UNIFEMM), Brasil. Professor de Direito Administrativo e Previdenciário nos cursos de pós-graduação da Universidade Positivo/PR, da Universidade Cândido Mendes/RJ e da Universidade Agostinho Neto/Angola, Escola Nacional de Administração/Angola. Diretor de Seguridade do Fundo de Pensão OABPrev/MG. Assessor Jurídico da Secretaria de Previdência do Município de Belo Horizonte.



CREDITO: ARQUIVO PESSOAL

CV: <http://lattes.cnpq.br/6304137576099093>

E-mail : fernando_ffc@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo pretende analisar se os servidores públicos policiais têm direito à aposentadoria com regras distintas daquelas dos demais servidores, descrevendo a evolução do tratamento constitucional dispensado à aposentadoria dos servidores policiais e o conteúdo do Recurso Extraordinário n. 1.162.672, e analisa, ainda, os argumentos favoráveis à garantia da integralidade e da paridade mesmo para aqueles entes federados que não editaram lei própria para seus servidores policiais. Como resultado, observou-se que as formas de cálculo e de reajuste previstas na Constituição da República referem-se exclusivamente às regras

Abstract

This article intends to analyze if the public servants police are entitled to retirement with rules different from those of the other servers, describing the evolution of the constitutional treatment dispensed to the retirement of the police officers and the content of Extraordinary Appeal nº 1.162+672, and also analyzes the arguments favorable to the guarantee of completeness and parity even for those federated entities that did not publish their own law for their police officers. As a result, it was observed that the forms of calculation and adjustment provided for in the Constitution of the Republic refer exclusively to the general eligibility rules applicable to common servers,

de elegibilidade gerais (art. 40, § 1º), aplicáveis aos servidores comuns, e não aos servidores policiais, que têm a sua aposentadoria regulada pelo § 4º desse artigo. Por fim, é devido ao servidor policial, vinculado a ente federado que editou ou não lei previdenciária própria, o direito à integralidade e à paridade em seus proventos de aposentadoria.

and not to police officers, who have their retirement regulated by Paragraph 4 of that Constitution. article. Finally, it was concluded that it is constitutional the rule of the state law that guarantees integrity and parity for the pensions of the civil police of Rondônia.

Palavras-chave: aposentadoria. Servidor policial. Integralidade. Paridade. RE n. 1.162.672.

Keywords: retirement. Police server. Wholeness. Parity. RE n. 1.162.672.

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social brasileira é dividida em dois pilares: o de vinculação obrigatória e o de filiação facultativa, de natureza complementar, conforme previsto, respectivamente, nos arts. 40, 201 e 202, todos da Constituição da República de 1988.

O pilar obrigatório é constituído por dois regimes: os regimes próprios de previdência social (RPPSs) — objeto deste artigo —, que amparam os servidores públicos titulares de cargo de efetivo, e o regime geral de previdência social (RGPS), que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os agentes públicos não amparados por RPPS.

Este artigo tem por finalidade verificar se os servidores públicos policiais têm direito à aposentadoria com regras distintas daquelas dos demais servidores vinculados a um RPPS.

O desenvolvimento deste trabalho surge no contexto do reconhecimento de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na matéria versada nos autos do Recurso Extraordinário (RE) n. 1.162.672, com julgamento do mérito não iniciado.

Para tanto, este artigo está organizado da seguinte forma: após essa introdução, são descritos a política previdenciária trazida pela Emenda Constitucional n. 41, de 2003, o conteúdo do RE 1.162.672 (Seção 2) e as duas situações previdenciárias de servidores policiais vinculados a entes que editaram ou não lei previdenciária própria (Seção 3). Após, descreve-se a evolução do tratamento constitucional dispensado à aposentadoria dos servidores policiais (Seção 4). Depois, são apresentadas as razões que justificam a garantia da integralidade e da paridade nos proventos de aposentadoria dos servidores policiais (Seção 5). Ao final, concluiu-se ser devido ao servidor policial, vinculado a ente federado que editou ou não lei previdenciária própria, o direito à integralidade e paridade em seus proventos de aposentadoria.

2 DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA TRAZIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41 DE 2003 E DO RE 1.162.672/SP

No contexto de ajuste das contas públicas, foi promulgada a EC n. 41/2003. A referida emenda promoveu reforma nos RPPSs de modo a aproximar as regras de cálculo e de reajuste dos servidores às praticadas pelo RGPS.

A sobredita modificação decorreu do movimento internacional de unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos e dos demais trabalhadores nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como identificado por Pinheiro (2002). Esse autor reconheceu que as reformas realizadas por esses países tenderam a convergir para a unificação dos regimes de previdência especiais e do regime geral ou para a homogeneização das regras desses sistemas.

Até a EC n. 41/2003, os servidores, ao se aposentarem, tinham a sua aposentadoria calculada com base na última remuneração do cargo efetivo (“integralidade”) e reajustada segundo os aumentos e as vantagens garantidos aos servidores ativos (“paridade”).

Diante disso, até então não havia discussão sobre a forma de calcular e reajustar as aposentadorias dos servidores. Dessa forma, aposentavam-se segundo o valor da última remuneração do cargo efetivo (integralidade) e tinham a sua aposentadoria reajustada sempre que os servidores ativos recebiam reajustes, sendo-lhes estendidas inclusive vantagens devidas a tais servidores (paridade).

Ocorre que a EC n. 41 trouxe nova política previdenciária, tendo alterado as formas de cálculo e de reajuste das aposentadorias dos servidores que se aposentam pelas disposições do § 1º do art. 40 da Constituição da República de 1988 (CR/88).

Como se pode notar a seguir, há duas formas de se calcular e reajustar a aposentadoria dos servidores que se aposentam pelas disposições do § 1º do art. 40 da CR/88:

Regra anterior para quem se aposenta pelas disposições do § 1º do art. 40 da CR/88		Regra atual para quem se aposenta pelas disposições do § 1º do art. 40 da CR/88	
Forma de cálculo (§ 3º do art. 40)	Forma de reajuste (§ 8º do art. 40)	Forma de cálculo (§§ 3º e 17 do art. 40)	Forma de reajuste (§ 8º do art. 40)
Última remuneração do cargo efetivo (integralidade)	Reajustes devidos aos servidores ativos são estendidos aos aposentados (paridade)	Média dos 80% maiores salários de contribuição (média)	A aposentadoria deve ter o seu valor real preservado mediante a aplicação de índice de inflação previsto em lei (inflação)

Daí surgiu a problemática relativa à persistência ou não do direito de os servidores policiais fazerem jus à integralidade e à paridade em seus proventos de aposentadoria, razão deste artigo.

Por ora, cumpre registrar que não há como assegurar integralidade e não garantir ao servidor, ao mesmo tempo, o direito à paridade, pois essas regras de cálculo e de reajuste “andam juntas”, tais como as regras da média e da inflação.

2.1 Do conteúdo do RE 1.162.672

O RE n. 1.162.672, oriundo do Estado de São Paulo, origina-se de decisão proferida pela Segunda Turma Cível e Criminal dos Juizados Especiais de Itanhaém/São Paulo, que, ao reformar a r. sentença que julgou procedente o pedido para “condenar a ré à obrigação de conceder a aposentadoria especial à autora pela Lei Complementar n. 51/1985, alterada pela Lei Complementar n. 144/2014, com

proventos integrais e direito à paridade remuneratória como os servidores da ativa”, deu provimento parcial ao recurso do réu para assentar que a parte autora faz jus aos proventos integrais por ter preenchido os requisitos previstos na LC n. 51/1985, com as alterações da LC n. 144/2014. Todavia, considerou ser a autora carecedora do direito ao benefício da paridade remuneratória, porque não preenchidos os requisitos fixados na Emenda Constitucional n. 47/2005. Porém, destaca-se que, ao reverso do que ficou definido pela Corte de origem, a lógica previdenciária inaugurada pela Emenda Constitucional (EC) n. 41, de 2003, como visto, não admite que se misturem as regras de cálculo e de reajuste existentes antes (integralidade/paridade) e depois (média/inflação) daquela emenda.

Ademais, a repercussão geral reconhecida naqueles autos e a tese que será firmada pelo STF impactará a realidade de dois tipos de servidores policiais: (i) os vinculados a entes federados que editaram lei previdenciária específica para seus servidores policiais e (ii) os servidores vinculados a entes que não a editaram.

Diante disso, nota-se ter havido, *concessa venia*, confusão pela Corte de origem, que, não obstante ter mantido a r. sentença no aspecto em que garantiu a integralidade, negou à autora o direito à paridade, que, segundo a sua compreensão, estaria assegurada apenas pela EC n. 47/2005.

Ocorre que, além do desacerto citado, é de se ressaltar que a garantia da paridade também está prevista, quanto aos servidores comuns (não os policiais), nas regras de transição de que cuidam os arts. 6º e 6º-A da EC n. 41/2003.

Assim sendo, ao ficar evidenciada a confusão, com a devida *venia*, na aplicação das regras de cálculo e de reajuste previstas antes e depois da EC n. 41/2003 para os servidores que se aposentam pelas disposições do § 1º do art. 40 da CR/88, passa-se à análise das duas situações de servidores policiais que deverão ser apreciadas pelo STF, a fim de fixar tese pela sistemática de repercussão geral.

3 DAS DUAS SITUAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DE SERVIDORES POLICIAIS

Como dito, há duas situações previdenciárias de servidores policiais que deverão ser analisadas destacadamente pelo Pleno do STF: (i) aqueles servidores policiais vinculados a entes federados que editaram lei previdenciária própria para essa categoria; e (ii) aqueles vinculados a entes federados que não editaram lei previdenciária garantidora da aposentadoria especial.

O caso versado nestes autos é originário do Estado de São Paulo, que não editou lei previdenciária própria para os seus servidores policiais e, por isso, valeu-se das normas federais a fim de conceder, calcular e reajustar a aposentadoria especial de seus policiais civis.

De outro lado, há a situação dos servidores policiais de Minas Gerais, bem como do Estado de Rondônia, que são aposentados segundo as suas leis previdenciárias próprias.

Em face disso, o STF, ao ter reconhecido repercussão geral e fixado o Tema 1.019 (“Direito de servidor público que exerça atividades de risco de obter, independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais n. 41/2003 e n. 47/2005, aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade”), deverá se pronunciar sobre as duas situações previdenciárias descritas anteriormente.

Passa-se, agora, à análise dos argumentos que garantem aos servidores policiais o direito à integralidade e à paridade em seus proventos de aposentadoria.

4 DO TRATAMENTO DISPENSADO À APOSENTADORIA DOS SERVIDORES POLICIAIS PELAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

Como a Polícia Civil é uma instituição com várias peculiaridades e, ante o brocardo, segundo o qual isonomia é tratar os desiguais de forma desigual, na medida em que se desigalam, os textos constitucionais sempre autorizaram a criação de regras diferenciadas de aposentação para os servidores policiais.

Desde a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937¹, já se previa que a lei, de acordo com a natureza do serviço, poderia reduzir o limite de idade para as categorias especiais de funcionários públicos.

A Constituição de 1946 manteve tal previsão e autorizou a redução do tempo de serviço² por lei, o que se deu com a publicação da Lei n. 3.313, de 1957³. Essa foi a primeira lei a normatizar o regime previdenciário dos policiais de forma distinta daquela dos demais servidores, dando fiel cumprimento ao princípio da isonomia, segundo o qual se deve tratar os desiguais de forma desigual, na medida em que se desigalam.

Tendo em vista que a sobredita lei não estipulou a forma de reajuste dessas aposentadorias, foi editada a Lei n. 4.878, de 1965, que dispôs sobre o “regime jurídico peculiar dos policiais civis da União e do Distrito Federal”. Essa lei está vigente e garante, por seu art. 38, paridade⁴ às aposentadorias dos servidores policiais, consequência lógica da “integralidade” (que garante, como base de cálculo da aposentadoria, a remuneração do cargo efetivo).

Assim também ocorreu com as Constituições do Brasil de 1967⁵ e 1969⁶, que mantiveram o direito à redução de idade e de tempo da aposentadoria dos servidores que exercessem atividades especiais.

Diante disso, em 1985, a União editou a Lei Complementar n. 51, que dispôs sobre a aposentadoria do servidor policial, tendo o seu art. 1º fixado requisitos de idade e de tempo diferenciados, quedando-se silente quanto às formas de cálculo e de reajuste dos proventos de aposentadoria.

¹ Art. 156 O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor: [...] d) serão aposentados compulsoriamente com a idade de sessenta e oito anos; a lei poderá reduzir o limite de idade para categorias especiais de funcionários, de acordo com a natureza do serviço.

² Art. 191 O funcionário será aposentado: [...] § 4º - Atendendo à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos em o. II e no § 2º deste artigo.

³ Art. 1º Os servidores do Departamento Federal de Segurança Pública, que exerçam (VETADO) atividade estritamente policial, terão direito a: [...] II - aposentaria com vencimentos integrais, ao completarem 25 (vinte e cinco) anos de serviço (art. 191, § 4º, da Constituição da República).

⁴ Art. 38 O provento do policial inativo será revisto sempre que ocorrer:
a) modificação geral dos vencimentos dos funcionários policiais civis em atividade; ou
b) reclassificação do cargo que o funcionário policial inativo ocupava ao aposentar-se.

⁵ Art. 100 O funcionário será aposentado: [...] § 2º - Atendendo à natureza especial do serviço, a lei federal poderá reduzir os limites de idade e de tempo de serviço, nunca inferiores a sessenta e cinco e vinte e cinco anos, respectivamente, para a aposentadoria compulsória e a facultativa, [...]

⁶ Art. 103 Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e à natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e a disponibilidade.

Posteriormente, a Constituição da República de 1988 (CR/88) inovou e, nos termos do seu art. 40, § 4º, autorizou não só a redução dos “requisitos de idade e de tempo” (expressão utilizada pelo § 5º desse artigo), mas também — e especialmente — a fixação, por lei complementar, de critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria dos servidores que exerçam tarefas que prejudiquem a integridade física.

Como visto, em 2003, mesmo com a entrada em vigor da EC n. 41, que extinguiu o direito à integralidade e à paridade para as aposentadorias dos servidores concedidas segundo as disposições do § 1º do art. 40 da CR/88, a referida emenda não alterou a redação do § 4º do art. 40 da CR/88.

Em 2005, a EC n. 47 estipulou o direito à adoção, segundo lei complementar, de “requisitos e critérios diferenciados” para a aposentadoria de servidores que exerçam atividade de risco, entre eles, os servidores policiais⁷:

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:

[...]

II - que exerçam atividades de risco;

Como já mencionado, a EC n. 47/2005, mesmo diante da nova lógica inaugurada pela EC n. 41, manteve o direito de os servidores policiais se aposentarem segundo regras diferenciadas por exercerem atividades de risco, não tendo feito menção à regra de cálculo dos §§ 3º e 17 do art. 40 da CR/88 como fez o § 1º do mesmo art. 40, que estabelece as regras comuns de aposentadoria para os demais servidores.

Em síntese, enquanto as constituições anteriores se referiam à possibilidade de reduzir “requisitos” de idade e de tempo para as categorias especiais de servidor público, a CR/88 foi além do estabelecimento desses requisitos, autorizando, por meio de lei complementar, a fixação de “critérios” diferenciados de aposentadoria.

Surge, a partir da EC n. 41/2003 e da EC n. 47/2005, a problemática relativa à persistência ou não do direito de os servidores policiais fazerem jus à integralidade e à paridade em seus proventos de aposentadoria.

Para que se possa entender o significado da expressão acima descrita — “requisitos e critérios diferenciados” — a que se refere o § 4º do art. 40 da CR/88, cumpre, primeiro, descrever os elementos normativos necessários à constituição de uma aposentadoria. Antes, contudo, serão apresentados os conceitos relevantes para que se possa apresentar as razões pelas quais se entende juridicamente válida a aplicação de lei estadual que garanta integralidade e paridade para a aposentadoria dos servidores policiais.

⁷ Com a publicação da EC n. 18 de 1998, os servidores públicos, que até então eram divididos em servidores públicos civis e servidores públicos militares, passaram a se referir apenas aos então “civis” e os servidores militares passaram a denominar-se apenas militares, federais ou estaduais.

5 DAS RAZÕES PARA GARANTIA DA INTEGRALIDADE E DA PARIDADE NOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA DOS SERVIDORES POLICIAIS

Conforme citado, discute-se nos autos do RE n. 1.162.672/SP se o servidor público que exerça atividade de risco pode obter, independentemente da observância das regras contidas nas ECs n. 41/2003 e n. 47/2005, aposentadoria especial com direito à integralidade e à paridade.

Inicialmente, serão apresentados conceitos relevantes para que se possa apresentar as razões pelas quais se entende juridicamente válida a aplicação da lei rondoniana, quais sejam, as técnicas de interpretação sistemática e teleológica, conjugadas com a aplicação da teoria do silêncio eloquente e da analogia.

No entanto, antes, colaciona-se reflexão de Rui Barbosa *apud* Matos (2010, p. 20), que, ao se manifestar sobre o papel do intérprete da norma, asseverou:

O direito que nenhum tem é o de imputar à lei intenções supositícias, o de desonrar a lei atribuindo-lhe ideias que a deprimem [...] toda a vez que, faltando absolutamente reservas expressas que a circunscrevam, não se encontrem, de mais a mais, nem na moral, nem no direito, nem no sistema particular da legislação pátria, razões para crer que essa limitação estivesse na mente do legislador.

Tendo em vista a reflexão de Rui Barbosa, o que se procurará desenvolver, a partir de agora, é uma interpretação sistemática e teleológica do art. 40 da CR/88.

Segundo Carlos Maximiliano (1994, p. 128), a interpretação sistemática é aquela segundo a qual “procura-se conciliar as palavras antecedentes com as consequentes, e do exame das regras em conjunto deduzir o sentido de cada uma”.

Por sua vez, a interpretação teleológica, para esse autor, nas palavras de Andrade (2016, p. 110-113), é a que “busca a genuína razão ou espírito de uma lei ou preceito”.

Por oportuno, convém destacar que o espírito da norma é reforçado pela aplicação da teoria do silêncio eloquente. Segundo Ferrari (2013), “no silêncio eloquente existe uma manifestação de vontade, por exclusão”.

Tanto é assim que, para o Supremo Tribunal Federal, o silêncio eloquente afasta a analogia, que se aplica apenas e tão somente quando, na lei, houver lacuna:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. LITÍGIO ENTRE SINDICATO DE EMPREGADOS E EMPREGADORES SOBRE O RECOLHIMENTO DA CONTRIBUIÇÃO ESTIPULADA EM CONVENÇÃO OU ACORDO COLETIVO DE TRABALHO. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 114 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - **DISTINÇÃO ENTRE LACUNA DA LEI E “SILENCIO ELOQUENTE”** DESTA. - Ao não se referir o artigo 114 da Constituição, em sua parte final, aos litígios que tenham origem em convenção ou acordos coletivos, utilizou-se ele do “silêncio eloquente”, pois essa hipótese já estava alcançada pela previsão anterior do mesmo artigo, ao facultar a lei ordinária estender, ou não, a competência da Justiça do Trabalho a outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, ainda que indiretamente, em consequência, e não havendo lei que atribua competência a Justiça Trabalhista para julgar relações jurídicas como a sob exame, e competente para julgá-la a Justiça Comum [...]ª. (destaques nossos)

⁸ STF. 1ª Turma. RE n. 130.552/SP. Relator min. Moreira Alves. J. 4/6/1991, DJ, 28/6/1991.

Ainda na esteira do entendimento da Suprema Corte, Carlos Maximiliano (1994, p. 215) assevera que “a analogia serve [...] para resolver hipótese não prevista de modo explícito, nem implícito, em norma alguma”.

Para esse autor (p. 210), “o processo analógico transporta-lhe o efeito e a sanção a hipóteses não previstas, se nas mesmas se encontram *elementos idênticos* (grifos do original) aos que condicionam a regra positiva. Há, portanto, semelhança de casos concretos e identidade de substância jurídica”.

Carlos Maximiliano (p. 212) sustenta ainda que a analogia pressupõe:

1º) uma hipótese não prevista, senão trataria apenas de *interpretação extensiva*; 2º) a relação contemplada no texto, embora diversa da que se examina, deve ser semelhante, tem com ela um elemento de identidade; 3º) este elemento não pode ser qualquer, e, sim, *essencial, fundamental* [(grifos itálicos no original)]; isto é, o fato jurídico que deu origem ao dispositivo. Não bastam afinidades aparentes, semelhança *formal*, exige-se a *real*, verdadeira igualdade sob um ou mais aspectos, consistente no fato de se encontrar, num e noutro caso, o mesmo princípio básico e de ser uma só a ideia geradora tanto da regra existente como da que se busca. (grifos no original)

Em síntese, analogia consiste na resolução de hipótese não prevista explícita ou implicitamente em lei, devendo haver elementos idênticos, não bastando afinidades aparentes, exigindo-se verdadeira igualdade em ambas as situações.

No entanto, para que se possa identificar o significado da expressão “requisitos e critérios diferenciados” a que se refere o § 4º do art. 40 da CR/88, cumpre descrever os elementos normativos necessários à instituição de regra que garanta a aposentadoria.

5.1 Dos elementos necessários à constituição de aposentadoria

O benefício de aposentadoria, seja qual regime previdenciário for, possui elementos necessários à sua constituição, a saber:

- regras de elegibilidade: consistentes no atendimento de determinados patamares de idade e de tempo de contribuição (e, quanto aos RPPSs, adicionalmente, os tempos de serviço público, na carreira e no cargo em que se der a aposentadoria);
- regras de cálculo: relacionadas à fixação do valor da renda mensal inicial;
- regras de reajuste: referentes à manutenção de seu valor, ou seja, relativas à regra que permite o pagamento do benefício enquanto perdurarem as razões de sua existência.

Por conta disso, é possível extrair o seguinte preceito: não há como uma norma instituir espécie de aposentadoria, seja voluntária, seja compulsória, seja por invalidez, sem definir as suas regras de elegibilidade e, por fim, mas não menos importante, as regras de cálculo e de reajuste.

Dito doutra forma, não há como considerar perfeita norma previdenciária que estipule regras de elegibilidade (idade e tempo) para uma aposentadoria, mas que não estabeleça como será calculada e reajustada, sob pena de não haver como ser paga e reajustada enquanto o beneficiário fizer jus ao seu recebimento.

Essas três espécies de regras (de elegibilidade, de cálculo e de reajuste) são partes de um todo indissociável e, como tal, devem ser tratadas na análise da aplicabilidade ou não de aplicação da lei

estadual no instante de se identificarem os limites do exercício da competência legislativa concorrente da União e dos estados no que se refere à aposentadoria do policial civil.

5.2 Da competência legislativa concorrente da União e dos Estados para legislarem sobre previdência social

A previdência social dos servidores policiais consubstancia-se em matéria reservada à competência legislativa concorrente da União e dos Estados, *ex vi* nos incisos XII e XVI do art. 24 da CR/88.

Eis a redação do art. 24 da CR/88:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

[...]

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Conforme tal dispositivo, na seara da competência legislativa concorrente, a atribuição da União se limita a fixar normas gerais (§ 1º), competindo aos estados, de forma suplementar, estabelecerem normas específicas (§ 2º), e na inexistência de regra federal sobre as normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena (§ 3º). Cumpre destacar que a superveniência de lei federal sobre as normas gerais suspenderá a eficácia da lei estadual naquilo que lhe for contrário (§ 4º).

5.3 Da Lei Complementar Federal n. 51, de 1985

Quanto à Lei Complementar Federal n. 51, de 1985, destacam-se as redações da LCF n. 51/1985, que dispõem sobre a aposentadoria do servidor policial:

LEI COMPLEMENTAR N. 51, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1985

Dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial, nos termos do art. 103, da Constituição Federal.

Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei Complementar n. 144, de 2014)

Art. 1º - O funcionário policial será aposentado:

I - voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte, pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial;

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, aos 65 anos (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados.

Art. 1º - O servidor público policial será aposentado: (Redação dada pela Lei Complementar n. 144, de 2014)

~~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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014) (Revogado pela Lei Complementar n. 152, de 2015)~~

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade: (Redação dada pela Lei Complementar n. 144, de 2014)

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; (Incluído pela Lei Complementar n. 144, de 2014)

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. (Incluído pela Lei Complementar n. 144, de 2014)

Art. 2º - Subsiste a eficácia dos atos de aposentadoria expedidos com base nas Leis n.s. 3.313, de 14 de novembro de 1957, e 4.878, de 3 de dezembro de 1965, após a promulgação da Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.

Art. 3º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

A LCF n. 51/1985, recepcionada pela CR/88, assim reconhecida pelo STF por ocasião do julgamento da ADI n. 3817⁹, estipulou apenas as regras de elegibilidade (ou seja, os “requisitos de idade e tempo”), não tendo definido as regras de cálculo e de reajuste. Assim o fez, porque a Lei n. 4.878/1965 havia garantido, em seu art. 38, a “paridade” para as aposentadorias dos servidores policiais, consequência lógica da “integralidade”.

A juridicidade da regulamentação expressa das regras de elegibilidade (LCF n. 51/1985) e das regras de cálculo e de reajuste (Lei n. 4.878/1965) pelo legislador federal infraconstitucional, já foi reconhecida pelo STF nos autos do AgRg no MI n. 2.283 / DF¹⁰, de relatoria do ministro Dias Toffoli. Além de reconhecer inexistente omissão legislativa, do ponto de vista previdenciário, o relator consignou que a aposentadoria do servidor policial se encontra “em plano obviamente diferenciado dos servidores públicos em geral, submetidos às previsões do art. 40 da Constituição da República e das demais regras de transição”, como se segue:

Mandado de injunção. Aposentadoria especial de servidor público policial. Artigo 40, § 4º, da Constituição Federal. Lei Complementar n. 51/1985. Inexistência de omissão legislativa. Agravo não provido. 1. A Lei Complementar n. 51/1985, que trata da aposentadoria especial dos servidores públicos policiais, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (ADI 3.817/DF). 2. Havendo norma incidente sobre a situação concreta do impetrante, num ou outro sentido, que ampare o exercício do direito à aposentadoria especial, em plano obviamente diferenciado dos servidores públicos em geral, submetidos às previsões do art. 40 da Constituição Federal e demais regras de transição, carece a parte de interesse na impetração, uma vez ausente qualquer omissão a ser sanada. 3. Agravo regimental não provido.

Mesmo que se reconheça que o legislador federal infraconstitucional foi omissivo quanto à fixação das regras de cálculo e de reajuste das aposentadorias dos servidores policiais, tal como consignou o ministro Ricardo Lewandowski, nos autos da Rcl n. 13.665 / SP¹¹, o que se reconhece apenas pelo

⁹ STF. Pleno. ADI n. 3817 / DF. Relatora min. Cármen Lúcia. J. 13/11/2008, *DJe*, 3/4/2009.

¹⁰ STF. Pleno. MI n. 2283 AgR / DF. Relator min. Dias Toffoli. J. 19/9/2013, *Dje*, 23/10/2013.

¹¹ STF. Rcl n. 13.665 / SP. Relator min. Ricardo Lewandowski. J. 26/4/2012, *Dje*, 9/5/2012.

princípio da eventualidade, ainda assim é de se admitir válida a lei rondoniana, consoante ficará demonstrado.

Não obstante o STF, nos autos do MI n. 1664/DF¹², ter consignado que a LCF n. 51/1985 teria disposto de maneira plena sobre a matéria “aposentadoria do servidor policial”, é notório que a aludida decisão levou em conta apenas as regras de elegibilidade (“requisitos de idade e tempo”), já que essa lei ficou omissa — e assim permanece mesmo após a publicação da LCF n. 144/2014 — quanto à definição das regras de cálculo e de reajuste (então tratada pela Lei n. 4.878/1965), a qual foi sanada pelo Estado de Rondônia.

5.4 Do exercício da competência concorrente plena por norma estadual ao assegurar integralidade e paridade para a aposentadoria de policiais civis

A fixação dos “critérios” e dos “requisitos” diferenciados da aposentadoria dos servidores policiais, de que cuida o inciso II do § 4º do art. 40 da CR/88, consubstancia-se em matéria do tipo aberta, de forma que os contornos da sua definição normativa comportam liberdade relativa de conformação com o Parlamento, seja o federal no exercício da competência legislativa concorrente plena, seja o estadual, no âmbito da sua competência suplementar, *ex vi* do disposto no art. 24, §§ 1º a 3º, da CR/88.

Nesse contexto, mesmo com a alteração introduzida à LCF n. 51/1985 pelas LCFs n. 144/2014 e n. 152/2015, a integralidade e a paridade permaneceram não explicitadas na norma federal complementar. Convém destacar que, a uma, a União continua a assegurar tais direitos aos seus servidores policiais e, a duas, o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) continua a registrar tais aposentadorias, conforme Acórdão n. 2.835/2010¹³, cujo conteúdo da ementa, no que é relevante para este artigo, segue adiante transcrito:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo redator, em:

[...]

9.2. firmar os seguintes entendimentos:

9.2.1. a Lei Complementar n. 51/1985, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas Constitucionais n.s 20/1998, 41/2003 e 47/2005 - conforme reconhecido pelo TCU, mediante o Acórdão n. 379/2009-Plenário, e pelo STF, por meio da ADI n. 3.817 -, estabelece os requisitos e os critérios diferenciados para a aposentadoria especial dos policiais, garantidos pelo § 4º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n. 47/2005, devendo ser entendidas como requisitos as condicionantes para a existência do direito, e compreendida como critério a forma de cálculo do valor devido;

9.2.2. a aposentadoria fundamentada na Lei Complementar n. 51/1985 não sofre a incidência da regra geral prevista no § 3º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n. 41/2003, regulamentada pela Lei n. 10.887/2004, que é norma de caráter geral (cálculo dos proventos pela média das remunerações);

9.2.3. prevalece na espécie a Lei Complementar n. 51/1985, que é norma de natureza especial, regulamentadora do § 4º do art. 40 da CF, devendo ser adotado, para fins de aplicação da aludida LC n. 51/1985, o sentido que sempre teve o termo “com proventos integrais”, nela contido (art. 1º, inciso I), significando que os proventos corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria,

¹² STF. Pleno. MI n. 1.664 ED / DF. Relator min. Celso de Mello. J. 1/8/2014, *Dje*, 30/10/2014.

¹³ TCU. Plenário.TC020.320/2007-4. Acórdão n. 2835/2010. Relator ministro Augusto Nardes. J. 27/10/2010.

conceito que vem sendo preservado pelo legislador desde a Constituição Federal de 1946 (art. 191, § 2º) até hoje, passando por outros 14 dispositivos constitucionais ou infraconstitucionais, a saber: art. 178 da Lei 1.711/1952; art. 1º, inciso II, da Lei 3.313/1957; art. 101, inciso I, da CF/1967; art. 102, inciso I, da EC n. 1/1969; art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n. 51/1985; art. 40, incisos I e III – “a” e “b” (redação original), art.93, inciso VI (redação original), e art. 53 do ADCT, todos da CF/1988; arts. 186, 189 e 195 da Lei n. 8.112/1990; art. 40, § 3º, com a redação dada pela EC n. 20/1998, da CF/1988; art. 6º da EC n. 41/2003; e art. 3º da EC n. 47/2005, respeitado o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal;

9.2.4. ante o reconhecimento da vigência do art. 38 do estatuto jurídico dos policiais civis da União e do Distrito Federal - a Lei especial n. 4.878/1965, que prevalece sobre a Lei geral n. 10.887/2004 -, está legalmente assegurada a paridade plena entre os proventos dos inativos e a remuneração dos policiais em atividade, existindo o direito a que seja estendida aos aposentados toda revisão promovida na remuneração dos ativos, inclusive quaisquer benefícios ou vantagens que lhes forem posteriormente concedidas, mesmo quando decorrentes da reclassificação do cargo em que se deu a aposentadoria;

Por isso, como no exercício da competência concorrente, cabe à União fixar normas gerais (como é o caso da necessária, mas não efetivada, fixação das regras de cálculo e de reajuste) e, na sua ausência, cabe aos estados exercerem a competência plena, e a norma estadual assim — e de forma legítima — o fez, assegurando aos servidores policiais de Rondônia aposentadorias integrais e paritárias.

Logo, até que lei federal superveniente estabeleça “critérios” de cálculo e de reajuste distintos dos fixados pela lei rondoniana, deve permanecer hígida essa norma de forma que continue a ser aplicada aos policiais civis daquele estado.

Portanto, não se pode alegar, como fez o autor da ADI n. 5039, que as garantias da integralidade e da paridade não poderiam ser aplicadas aos policiais civis com base no argumento, segundo o qual a LCF n. 51/1985 não as explicitou, já que, para uma norma previdenciária ser considerada perfeita, deve estabelecer os critérios de elegibilidade, ou seja, “requisitos de idade e de tempo” (o que foi feito pela LCF n. 51/1985), bem como as regras de cálculo e de reajuste (o que foi feito pela legislação rondoniana em face da omissão desta lei).

Posteriormente, será observado que, além do exercício regular da competência legislativa plena exercida pelo Estado de Rondônia, a mencionada iniciativa legal também está respaldada pelo conjunto harmônico das regras estabelecidas pelo próprio art. 40 da CR/88.

5.5 O conjunto harmônico das regras contidas no art. 40 da CR/88

O art. 40 da CR/88, que estabelece o regramento das aposentadorias e das pensões por morte de servidores públicos vinculados a RPPS, com destaque para os §§ 1º, 3º, 4º, 5º, 8º e 17, possui a seguinte redação:

Art. 40 [...]

§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, **calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:**

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

[...]

§ 3º - Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

§ 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.

§ 5º - Os **REQUISITOS de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos**, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

[...]

§ 8º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

[...]

§ 17 - Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. [...]. (destaques nossos)

Conforme evidenciado, o conjunto harmônico das regras do art. 40 da CR/88 permite ao intérprete chegar à conclusão segundo a qual é válida a norma estadual que garante integralidade e paridade para as aposentadorias dos policiais civis de Rondônia.

5.5.1 Dos requisitos e dos critérios diferenciados da aposentadoria de policial civil

Como visto, a CR/88, por seu art. 40, § 4º, estabelece que "é vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria", regra autorizativa da fixação de regras especiais de elegibilidade, de cálculo e de reajuste em relação às regras gerais previstas no § 1º (elegibilidade), nos §§ 3º e 17 (cálculo) e no § 8º (reajuste), todos do art. 40 da CR/88, destinadas aos demais servidores públicos.

5.5.1.1 Da não aplicação das regras gerais de cálculo e de reajuste previstas nos §§ 3º e 17 e no § 8º do art. 40 da CR/88 aos servidores policiais

As regras gerais de cálculo e de reajuste previstas, respectivamente, nos §§ 3º e 17, e § 8º, do art. 40 da CR/88, não são aplicáveis aos policiais civis, especialmente dos estados que possuem lei própria, como é o caso de Rondônia.

Conforme se pôde notar das disposições do art. 40 da CR/88, as formas de cálculo (§§ 3º e 17) e reajuste (§ 8º) referem-se, exclusivamente, às regras de elegibilidade gerais (§ 1º), aplicáveis aos servidores comuns, que não sejam servidores policiais, pois esses têm a sua aposentadoria regulada pelo § 4º, que não fez menção àquelas regras de cálculo e de reajuste como o § 1º¹⁴ o fez.

Dito doutra forma, a regra geral de cálculo dos §§ 3º e 17 do art. 40 — a da “média” dos 80% maiores salários de contribuição — foi destinada pela CR/88 apenas às regras de elegibilidade do § 1º (servidores comuns), não tendo o § 4º feito menção a tais regras como o § 1º o fez, o que denota, em face do clarividente silêncio eloquente do legislador constitucional (ao estabelecer a redação do § 4º do art. 40), o não direcionamento da sua aplicação às regras especiais dos que exercem atividade de risco (inciso II do § 4º do art. 40).

Da mesma forma, a regra geral de reajuste do § 8º do art. 40, dotada de eficácia pelo art. 15 da Lei n. 10.887 de 2004¹⁵, destina-se apenas aos que se aposentaram pela regra da “média” (haja vista que faz menção ao seu art. 1º), que regulamenta a regra geral de cálculo prevista nos §§ 3º e 17 do art. 40 da CR/88:

Art. 1º. No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

[...]

Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente. (Redação dada pela Lei n. 11.784, de 2008).

Se a CR/88 estipulou que as regras gerais de cálculo (§§ 3º e 17) e de reajuste (§ 8º) se aplicam apenas às aposentadorias concedidas pelas regras gerais de elegibilidade do § 1º do art. 40, e não às aposentadorias deferidas pelas regras especiais do § 4º, é porque a Constituição não pretendeu, de forma eloquente, estipular, de modo obrigatório, tal regra para os policiais civis. Isso se dá porque, se assim tivesse pretendido, o § 4º teria feito menção a essas regras de cálculo como o § 1º o fez.

Assim, não é dado ao intérprete aplicar à aposentadoria dos servidores policiais as regras gerais de cálculo (“média”) e reajuste (“inflação”) — próprias das aposentadorias concedidas pelas regras do § 1º do art. 40 da CR/88, destinadas aos demais servidores — quando a lei estadual estipulou, com base no § 4º, regras especiais consubstanciadas em “critérios” diversos de cálculo (“integralidade”) e de reajuste (“paridade”).

¹⁴ § 1º — Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17.

¹⁵ Oriunda da conversão da Medida Provisória n. 167, de 2004.

Portanto, é válida a aplicação das regras especiais de cálculo e de reajuste da lei estadual em detrimento das regras gerais previstas nos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da CR/88 e destinadas ao legislador constitucional apenas às regras de elegibilidade do § 1º desse artigo, próprias dos servidores que não sejam policiais civis, pois esses têm a aposentadoria regulada pelo § 4º, que remete à edição de lei complementar.

Além desse argumento, cumpre evidenciar que as regras de cálculo e de reajuste previstas, respectivamente, nos §§ 3º e 17 e no § 8º, todos do art. 40 da CR/88, também não se aplicam aos policiais civis.

5.5.1.2 Da diferença entre “requisitos” e “critérios”: aplicação da técnica de interpretação sistemática e da Teoria do Silêncio Eloquente

Se o legislador constitucional, nos parágrafos do art. 40, dispostos de forma contínua, referiu-se a “requisitos e critérios diferenciados” (§ 4º) e a “requisitos de idade e de tempo” (§ 5º), é porque pretendeu dispensar à expressão “requisitos” (inserta nos §§ 4º e 5º) significação diversa da de “critérios” (prevista apenas no § 4º):

§ 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.

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, “a”, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio

É a partir dessa distinção “eloquente” que se evidencia a necessidade de apurar o conceito de “critérios” pretendido pela CR/88 em seu art. 40, § 4º, CR/88.

5.5.1.3 Do significado da expressão “critérios” contida no art. 40, § 4º, da CR/88

Inicialmente, cumpre asseverar que a CR/88, ao dar novo regramento à matéria, relativamente às Constituições do Brasil de 1937, 1946, 1967 e 1969, foi além da possibilidade de definição de regras especiais de elegibilidade (idade e tempo) para tratar de modo diverso à matéria.

Como visto na Seção 2, enquanto as Constituições de 1937, 1946, 1967 e 1969 se referiam apenas à possibilidade de reduzir os requisitos de “idade” e “tempo” às categorias especiais de servidores, a CR/88 foi adiante, pois, além de garantir a fixação de “requisitos” de idade e tempo, autorizou a fixação de “critérios” (§ 4º do art. 40), que se refere a algo distinto de “requisitos de idade e tempo” (expressão prevista no § 5º do art. 40).

Diante disso, como “critérios” é algo diverso de “idade e tempo”, qual seria, então, o significado daquela expressão pretendida pela CR/88?

A resposta está no rol dos elementos necessários à constituição de um benefício de aposentadoria. Somente é possível instituir o direito a uma aposentadoria se a norma estabelecer regras necessárias de elegibilidade, cálculo e reajuste, partes integrantes de um todo indissociável, sob pena de uma aposentadoria especial ser criada, mas não ter tido a definição de como será calculada e reajustada.

Portanto, se o que falta na LCF n. 51/1985 é a fixação das regras de cálculo e reajuste, a expressão “critérios” contida no § 4º do art. 40 da CR/88 deve ser considerada como tais regras, ainda mais considerando que as regras gerais de cálculo e as de reajuste dos §§ 3º e 17 e do § 8º do art. 40 da CR/88 destinam-se apenas aos servidores que se aposentarem pelas regras desse § 1º e não aos policiais civis, cujo regramento específico foi previsto no § 4º do art. 40.

5.5.1.4 Dos princípios do equilíbrio atuarial e do caráter contributivo como fatores não impeditivos da garantia da integralidade e da paridade

Os princípios constitucionais da necessidade de preservação do equilíbrio atuarial e do caráter contributivo dos RPPSs não são fatores impeditivos à aplicação da integralidade e da paridade para as aposentadorias dos policiais civis dos estados que editaram leis assecuratórias de tais direitos. Primeiro, cumpre tratar do alcance de aplicabilidade desses princípios em face da autonomia do legislador constitucional federal derivado e do legislador estadual para garantir os direitos à integralidade e à paridade para as aposentadorias de servidores policiais.

Tais princípios constitucionais estão inter-relacionados e foram instituídos, no âmbito dos RPPSs, com o advento da EC n. 20/1998, ao dar nova redação ao *caput* do art. 40 da CR/88.

O princípio da necessidade de preservação do equilíbrio atuarial impõe às entidades gestoras do RGPS e dos RPPSs a garantia do equilíbrio entre receitas e despesas a longo prazo, conforme conceito desenvolvido pelo órgão regulador do sistema, o então Ministério da Previdência Social, atual Ministério da Fazenda, em sua Orientação Normativa MPS/SPS n. 2, de 2009, por seu art. 2º, XII¹⁶.

A garantia desse equilíbrio se concretiza com a elaboração de estudos atuariais, que projetam, mediante a escolha motivada de hipóteses biométricas e econômicas, as receitas que serão arrecadadas a longo prazo e os correspondentes compromissos financeiros do regime.

É com base nesse estudo atuarial — dada a fixação, por lei, da base de cálculo para o desconto das contribuições — que são estipuladas as alíquotas dos trabalhadores e dos empregadores a fim de dar cumprimento ao princípio do caráter contributivo dos regimes previdenciários e, por conseguinte, garantir a sua sustentabilidade.

Apresentada a necessária conceituação de tais princípios, passa-se à análise da sua aplicação como supostos fatores impeditivos da criação ou da manutenção de regras que garantam integralidade e paridade. Não se pode argumentar que a garantia da paridade seria benesse relativamente à regra de reajuste pela inflação, ou seja, da preservação do valor real do benefício, prevista no § 8º do art. 40 da CR/88.

¹⁶[...] a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo; [...].

Isso se dá porque há servidores que integram determinadas carreiras (a maioria delas, diga-se de passagem, como é notório) que, durante a atividade, não recebem sequer o valor correspondente à variação inflacionária, permitindo que suas remunerações não tenham o seu valor real preservado. Portanto, ter direito à paridade de reajuste “zero” concedido aos servidores ativos é o mesmo que “nada”.

Nesse sentido, Calazans (2011, p. 75), em artigo dedicado ao tema, ao analisar a situação previdenciária de algumas carreiras do serviço público do Estado de Minas Gerais, asseverou o seguinte:

Após a análise dos números do RGPS, do RPPS de Minas Gerais e da remuneração da classe inicial da maioria das categorias do funcionalismo público da Administração Direta do Poder Executivo Federal, todas analisadas no período de 2004-2009, chegou-se à conclusão de que a EC n. 41, ao argumento de ter buscado reduzir os déficits dos regimes previdenciários do funcionalismo público das três esferas de governo, vem causando impacto inverso no âmbito do regime mineiro, não obstante os seus efeitos favoráveis no âmbito do RPPS federal. Isso porque os reajustes concedidos pelo RGPS nos últimos anos (para os benefícios não atrelados ao valor do salário mínimo), utilizados pelo Estado de Minas Gerais para reajustar os seus benefícios sem direito à paridade, suplantaram os próprios “aumentos” concedidos aos vencimentos-base dos benefícios, com direito à paridade, de algumas áreas do funcionalismo público de Minas Gerais, como foram os casos da Educação e Saúde.

Essa situação previdenciária tende a piorar em cenários econômicos desfavoráveis, como é o atual, em que não se espera melhoria das condições salariais dos servidores em atividade. Portanto, não há como admitir a afirmativa do autor da ADI segundo a qual a paridade seria uma benesse em relação à regra de reajuste pela variação da inflação, ainda mais considerando-se cenários econômicos como o atual.

Ultrapassada a questão segundo a qual a “paridade” não é sinônimo de vantagem quanto à regra que reajusta o benefício pela “inflação”, deve-se analisar se os princípios do equilíbrio atuarial e do caráter contributivo podem ou não ser considerados como fatores impeditivos da garantia da integralidade e da paridade.

O referido suporte constitucional contributivo atuarial, imprescindível que é para os RPPSs, deve ter a sua aplicação comedida em face da autonomia relativa do legislador constitucional federal derivado e da necessidade de imprimir interpretação sistemática às normas constitucionais.

Se a “integralidade” e a “paridade” não pudessem ser disciplinadas pela lei estadual ao argumento, segundo o qual violariam os princípios do equilíbrio atuarial e do caráter contributivo, as atuais regras de transição de aposentadoria (arts. 3º e 6º-A da EC n. 41/2003 e art. 3º da EC n. 47/2005) que também garantem “integralidade” e “paridade” não poderiam ser aplicadas pelo mesmo motivo.

Em verdade, trata-se de escolha do legislador constituinte federal derivado, quando instituiu as regras de que cuidam os arts. 6º e 6º-A da EC n. 41/2003 — esse incluído pelo art. 1º da EC n. 70/2012 — e o art. 3º da EC n. 47/2005, que garantem integralidade e paridade mesmo após a sua extinção no texto constitucional.

Nessa direção, é o que se nota da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 6, de 2019, que institui regra de transição para os servidores policiais (art. 4º)¹⁷ e lhes garante o direito à integralidade e à paridade.

Portanto, tendo em vista a necessidade de dispensar interpretação à CR/88 e às suas emendas, os princípios do equilíbrio atuarial e do caráter contributivo devem ser analisados à luz das regras de aposentação vigentes, sejam as regras gerais de que cuida o § 1º do art. 40 da CR/88, sejam as regras especiais a que alude o § 4º do art. 40.

Logo, se há regras vigentes que garantem integralidade e paridade (art. 40, § 4º, da CR/88, arts. 6º e 6º-A da EC n. 41/2003 e art. 3º da EC n. 47/2005), os princípios retro e tais regras de aposentação devem ser analisados de forma sistemática a fim de exigir do legislador infraconstitucional o estabelecimento de critérios contributivos ajustados à preservação do equilíbrio dos RPPSs.

Essa também foi a opção do legislador do Estado de Rondônia, que, no exercício da competência legislativa concorrente plena, assegurou aos seus servidores policiais o direito à integralidade e à paridade, “critérios” não explicitados pela LCF n. 51/1985 e alterações.

Diante do exposto, tais princípios não se consubstanciam em fatores impeditivos da criação e manutenção de regras de aposentação que garantam integralidade e paridade aos servidores policiais, em face do regramento especial do § 4º do art. 40 da CR/88.

5.6 Do entendimento jurisprudencial

A corroborar os argumentos até aqui expendidos, o Supremo Tribunal Federal (STF), o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Justiça dos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul têm garantido aos servidores policiais o direito à integralidade e à paridade em suas aposentadorias, seja com base na legislação federal — a LCF n. 51/1985 (integralidade) e a Lei n. 4.878/1965 (paridade) —, seja com base nas leis estaduais que garantiram tais direitos no exercício da competência legislativa concorrente plena.

¹⁷ Art. 4º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas na lei complementar a que se refere o § 1º do art. 40 da Constituição, 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 IV do *caput* do art. 144 da Constituição que tenha ingressado em carreira policial até a data de promulgação desta emenda à Constituição poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - cinquenta e cinco anos de idade, para ambos os sexos;

II - vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, e trinta anos de contribuição, se homem; e

III - quinze anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher, e vinte anos, se homem. [...]

§ 3º 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 § 10 do art. 3º, para o policial dos órgãos a que se refere o *caput* que tenha ingressado no serviço público em carreira policial antes da implementação de regime de previdência complementar pelo ente federativo ao qual esteja vinculado ou, para os entes federativos que ainda não tenham instituído o regime de previdência complementar, antes da data de promulgação desta Emenda à Constituição; e [...]

§ 4º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição e serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional n. 41, de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do § 3º; [...]

5.6.1 Do entendimento recente da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal

Traz-se à colação orientação recente da Segunda Turma do STF no sentido de que as regras gerais de cálculo e de reajuste a que se referem os §§ 3º e 17, bem como o § 8º, todos do art. 40 da CR/88, não se aplicam aos servidores policiais.

Foi assim, quando, recentemente, decidiu causa afeta a certos servidores policiais de Rondônia. Na sessão de 26/8/2016, a 2ª Turma do STF reiterou entendimento do Pleno para, em decisão monocrática do relator, ministro Celso de Mello, negar provimento ao RE n. 983.955/RO, em que se discutia o direito à integralidade e à paridade, por se achar em confronto com acórdão proferido pelo Plenário, sustentando-se no que dispõe o art. 932, IV, “b”, do Digesto Processual Civil.

Na espécie, o recurso extraordinário foi aviado contra acórdão que, confirmado em sede de Aclaratórios pela Turma Recursal do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, ementado como se segue:

POLICIAL CIVIL. APOSENTADORIA ESPECIAL. LEI COMPLEMENTAR 51/1985. RECEPÇÃO. REQUISITOS. PREENCHIMENTO. PROVENTOS INTEGRAIS E PARITÁRIOS.

- A aposentadoria do policial civil encontra previsão na Lei Complementar 51/1985, com alterações pela Lei Complementar n. 144/2014, que regulamenta o disposto no § 4º do art. 40 da Constituição Federal;
- A Lei Complementar n. 51/1985 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, consoante o entendimento do Supremo Tribunal Federal;
- Os proventos devem ser integrais e paritários, na forma prevista pela legislação complementar federal.

Em face dessa decisão, insatisfeito, o Instituto de Previdência interpôs agravo, que não deu provimento ao RE n. 983.955/RO. Em 9/12/2016, adveio acórdão proferido pela 2ª Turma do STF que lhe negou provimento nos seguintes termos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO — APOSENTADORIA ESPECIAL NA FORMA DA LEI COMPLEMENTAR N. 51/85 (ART. 1º, INCISO I) — RECEPÇÃO PELA CF/88 – PRECEDENTE – REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA QUE O PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RECONHECEU NO JULGAMENTO DO RE 567.110/AC – REAFIRMAÇÃO, QUANDO DA APRECIÇÃO DE MENCIONADO RECURSO, DA JURISPRUDÊNCIA QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU NO EXAME DESSA CONTROVÉRSIA [...]. Agravo Interno improvido.¹⁸

Em síntese, o STF, ao não dar provimento ao agravo interno, reconheceu como válido o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça rondoniano que garantiu a certo policial civil aposentadoria com proventos integrais e paritários, raciocínio que se defende neste artigo.

5.6.2 Do entendimento do Tribunal de Contas da União

De acordo com a mesma orientação do STF, o TCU vem entendendo que a LCF n. 51/1985 foi recepcionada pela CR/88 e pelas ECs n. 20/1998, 41/2003 e 47/2005, uma vez que as decisões foram tomadas após a vigência de tais ECs, devendo, segundo o relator, ministro Marcos Bemquerer Costa, “ser entendidas como requisitos as condicionantes para a existência do direito, e compreendida como critério a forma de cálculo do valor devido”, de forma que a LC n. 51/1985 “não sofre a incidência da

¹⁸ STF. 2ª Turma. RE n. 983.955 AgR /RO. Relator min. Celso de Mello. J. 9/12/2016, *Dje*, 22/2/2017.

regra geral prevista no § 3º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n. 41/2003, regulamentada pela Lei n. 10.887/2004, que é norma de caráter geral (cálculo dos proventos pela média das remunerações)”¹⁹.

Em síntese, observa-se que tanto o STF quanto o TCU agasalham a pretensão de assegurar aos policiais civis de Rondônia o direito à aplicação do disposto nas normas estaduais garantidoras dos direitos à integralidade e à paridade.

5.6.3 Do entendimento dos Tribunais de Justiça de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul

Na esteira do entendimento do STF e do TCU, os Tribunais de Justiça dos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul têm garantido a integralidade e a paridade para os servidores policiais mediante a aplicação das respectivas normas estaduais.

O Grupo de Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC) negou provimento aos Embargos Infringentes n. 2014.058732-3, interpostos pelo Instituto de Previdência de Santa Catarina em face de decisão²⁰ da 4ª Câmara de Direito Público do TJSC, que, por maioria, deu provimento à apelação de perito médico para manter o seu direito à integralidade e à paridade previsto na lei estadual, como se vê a seguir:

EMBARGOS INFRINGENTES. APOSENTADORIA ESPECIAL. PERITO MÉDICO-LEGISTA. ART. 40, § 4º, INCISOS II E III DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA C/C O ART. 18 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 374/07. DIREITO À PARIDADE REMUNERATÓRIA. [...]. Patenteado o direito à aposentadoria especial prevista no art. 40, § 4º, incisos II e III, da Constituição da República, em conformidade com o art. 18 da Lei Complementar Estadual n. 374/07, o cálculo aritmético restritivo quanto aos proventos, utilizado pelo órgão previdenciário estadual, não merece guarida, pois há de prevalecer o regrado pela invocada LCE, que, regulamentando a matéria, assegura a aposentadoria integral, de forma a preservar a paridade remuneratória [...].²¹

Da mesma forma, eis o entendimento da Colenda 25ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio do Grande do Sul (TJRS), *e. g.*[:]

APELAÇÃO CÍVEL. [...]. SERVIDOR INATIVO. FATOR DE RECOMPOSIÇÃO PARA CÁLCULO DO REALINHAMENTO DE VENCIMENTOS BÁSICOS. LEI 12.201/04. APOSENTADORIA ESPECIAL. LC N. 51/85. [...] - Segundo a interpretação do precedente do STF referente a ADI 3.817-DF/2009, que consignou a plena eficácia da Lei Complementar 51/1985, está garantido, tanto com amparo na referida Lei Complementar, quanto pelo Decreto 48.136/11, ao aposentado com mais de trinta anos de serviço, destes, sendo vinte anos em cargo de natureza estritamente policial, o direito aos proventos integrais e paridade previstos na Lei n. 12.201/04. [...].²²

¹⁹ TCU. Pleno. Acórdão n. 2.835/2010. Relator ministro Marcos Bemquerer Costa. J. 27/10/2010.

²⁰ CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – REVISÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA – PERITO MÉDICO-LEGISTA – GRUPO SEGURANÇA PÚBLICA – APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA ESPECIAL (ART. 40, § 4º, INCISOS II E III, DA CF/1988; ART. 18, DA LCE N. 374/2007) – PROVENTOS QUE DEVEM CORRESPONDER À INTEGRALIDADE DOS VENCIMENTOS PERCEBIDOS NA ATIVA – DIREITO À INTEGRALIDADE E À PARIDADE REMUNERATÓRIA – RECURSO PROVIDO.

²¹ TJSC. Grupo de Câmaras de Direito Público. Embargos Infringentes n. 2014.058732-3. Relator desembargador João Henrique Blasi, DJ, 12/11/2014.

²² TJRS. 25ª Câmara Cível. Apelação n. 70039481312. Relatora desembargadora Leila Vani Pandolfo Machado. J. 23/6/2015, DJ, 15/7/2015.

Note-se, assim, que o TJSC e o TJRS também têm se posicionado na esteira do raciocínio desenvolvido pelo STF e pelo TCU.

5.7 Da síntese dos argumentos favoráveis à aplicação da lei estadual

Esses são, em síntese, os argumentos a favor da garantia da integralidade e da paridade para as aposentadorias dos servidores policiais de todo o país.

5.7.1 Da síntese dos argumentos favoráveis à garantia da integralidade e da paridade aos servidores policiais vinculados a entes federados que não editaram lei previdenciária própria

Para os estados que não editaram leis próprias para a aposentadoria de seus servidores policiais, aplicam-se a eles o disposto no art. 38, *a*, da Lei n. 4.878/65, que lhes assegura o direito à paridade²³, consequência lógica da “integralidade” (que garante, como base de cálculo da aposentadoria, a remuneração do cargo efetivo, até porque, como citado, até 2003, era a única forma existente para se calcular a aposentadoria dos servidores), que também deve ser assegurada a eles, tal como a União sempre o fez, e o TCU, na mesma linha, sempre procedeu à homologação e ao registro dos atos de concessão dessas aposentadorias.

5.7.2 Da síntese dos argumentos favoráveis à garantia da integralidade e da paridade aos servidores policiais vinculados a entes federados que editaram lei previdenciária própria

Para os estados que editaram leis para a aposentadoria de seus servidores policiais, aplicam-se-lhes as regras de cálculo e de reajuste por ela estipulada, não havendo falar que teriam exorbitado da competência da norma geral federal, em decorrência dos seguintes argumentos:

- a aposentadoria, seja qual regime previdenciário for, possui elementos necessários a sua constituição: - regras de elegibilidade (requisitos de idade e tempo), de cálculo e de reajuste, não tendo como considerar perfeita uma lei que estabeleça as regras de elegibilidade de uma aposentadoria, mas que não estipule como será calculada e reajustada;
- a LCF n. 51/1985 estabeleceu apenas as regras de elegibilidade, tendo omitido em relação às regras de cálculo e de reajuste;
- quanto à competência legislativa prevista na CR/88, na inexistência de lei federal que estipule, de forma completa, as normas gerais da aposentadoria dos policiais civis (elegibilidade, cálculo e reajuste), os Estados exercerão competência plena, naquilo em que a União se omitir, até que lei federal superveniente suspenda a eficácia da lei estadual naquilo que lhe for contrário;
- as regras gerais de cálculo e de reajuste previstas, respectivamente, nos §§ 3º e 17 e no § 8º, todos do art. 40 da CR/88, não se aplicam aos policiais civis, porque:
 - os servidores policiais se aposentam de acordo com a regra do § 4º do art. 40 da CR/88, que remete o estabelecimento de requisitos (de idade e tempo) e critérios (de cálculo e de

²³ Art. 38 - O provento do policial inativo será revisto sempre que ocorrer:

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

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

reajuste) à lei complementar (os demais servidores se aposentam pelas regras do § 1º do art. 40 da CR/88);

- a regra geral de cálculo (§§ 3º e 17 do art. 40) foi destinada pela CR/88 apenas às regras de elegibilidade do § 1º desse artigo (servidores comuns), não tendo o § 4º (servidores policiais) feito menção a tais regras de cálculo e de reajuste como o § 1º fez, o que denota, em face do clarividente silêncio eloquente do legislador, o não direcionamento da sua aplicação à regra especial do § 4º do art. 40 da CR/88 (própria dos servidores policiais, em seu inciso II);
- a regra geral de reajuste (§ 8º do art. 40), dotada de eficácia pelo art. 15 da Lei n. 10.887/2004, destina-se apenas aos que se aposentaram pela regra da “média” haja vista que faz menção ao seu art. 1º, que regulamenta a regra geral de cálculo (§§ 3º e 17 do art. 40 da CR/88) e não aos que se aposentarem pela regra especial (§ 4º do art. 40 da CR/88); devendo, portanto, ser aplicadas as regras especiais de cálculo e reajuste previstas nas leis estaduais em detrimento da regra geral prevista nos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da CR/88, aplicável apenas aos servidores que se aposentam pelas regras do § 1º do art. 40 da CR/88;
- se o legislador constitucional, em parágrafos contíguos, referiu-se a “requisitos e critérios diferenciados” (§ 4º) e a “requisitos de idade e de tempo” (§ 5º), é porque pretendeu dispensar à expressão “requisitos” significação diversa da de “critérios”, significado esse que, se o que falta na LCF n. 51/1985, além da fixação dos requisitos de “idade e tempo” (regras de elegibilidade), são as regras de cálculo e de reajuste, os “critérios” devem ser considerados como tais regras, ainda mais se considerando que as regras gerais de cálculo e de reajuste previstas nos §§ 3º e 17 e no § 8º do art. 40 da CR/88 destinam-se aos servidores que se aposentarem pelas regras comuns de que cuida o § 1º do art. 40, e não aos policiais civis, que possuem regramento aposentatório próprio (§ 4º do art. 40 da CR/88), a ser estabelecido em lei complementar justamente por conta das peculiaridades dessa profissão;
- por fim, se as garantias da “integralidade” e da “paridade” não pudessem ser disciplinadas por lei estadual ao argumento segundo o qual violariam os princípios do equilíbrio atuarial e do caráter contributivo dos RPPSs, as regras de transição vigentes que garantem tais vantagens também não poderiam ser aplicadas pelo mesmo motivo, o que joga por terra qualquer argumentação nesse sentido.

6 DAS NOTAS FINAIS À GUIA DE CONCLUSÃO

Como conclusão, observou-se que a Polícia Civil é uma instituição com inúmeras peculiaridades e que, em decorrência disso, os textos constitucionais sempre autorizaram a criação de regras diferenciadas de aposentação para os servidores policiais. Observou-se também que, enquanto as constituições anteriores se referiam à possibilidade de se reduzir “requisitos” de idade e tempo para as categorias especiais de servidor, a CR/88 foi além do estabelecido nesses requisitos, autorizando, por lei complementar, a fixação de “critérios” diferenciados de aposentadoria.

Verificou-se ainda que, mesmo após a EC n. 41/2003, que extinguiu a integralidade e a paridade para as aposentadorias dos servidores concedidas pelas regras do § 1º do art. 40 da CR/88; essa emenda

não alterou a redação do § 4º do art. 40 da CR/88, que dispõe sobre a aposentadoria dos servidores policiais.

Constatou-se que não há como considerar perfeita norma previdenciária que estipule regras de elegibilidade (idade e tempo) para aposentadoria, mas que não estabeleça como será calculada e reajustada, sob pena de não haver como ser paga e reajustada.

Notou-se que a LCF n. 51/1985, recepcionada pela CR/88, assim reconhecida pelo STF por ocasião do julgamento da ADI n. 3.817, fixou apenas as regras de elegibilidade (“requisitos de idade e tempo”), não tendo definido as regras de cálculo e de reajuste dos proventos de aposentadoria dos servidores policiais.

Logo, observou-se que, para os estados que não editaram leis próprias para a aposentadoria de seus servidores policiais, aplicam-se a eles o disposto no art. 38, *a*, da Lei n. 4.878/1965, que lhes assegura o direito à paridade, consequência lógica da “integralidade” (que garante, como base de cálculo da aposentadoria, a remuneração do cargo efetivo, até porque, como mencionado, até 2003, era a única forma existente para se calcular a aposentadoria dos servidores), que também lhes deve ser assegurada, tal como a União sempre o fez, e o TCU, na mesma linha, sempre procedeu à homologação e ao registro dos atos de concessão dessas aposentadorias.

E, para os estados que editaram lei para a aposentadoria de seus servidores policiais, aplicam-se a eles as regras de cálculo e de reajuste por ela estipulada, não havendo falar que teriam exorbitado da competência da norma geral federal, em decorrência dos seguintes argumentos.

Alguns Estados, como Minas Gerais e Rondônia, exerceram a sua competência legislativa plena, fixando as garantias da integralidade e da paridade como critérios de cálculo e de reajuste para as aposentadorias dos policiais civis, regra que deverá permanecer hígida até que lei federal superveniente suspenda a eficácia da lei estadual naquilo que lhe for contrário, tal como prescreve o art. 24 da CR/88.

Notou-se, ainda, que a iniciativa legal desses entes está respaldada pelo conjunto harmônico das regras estabelecidas pelo próprio art. 40 da CR/88. Conforme se pôde perceber das disposições desse artigo, as formas de cálculo (§§ 3º e 17) e de reajuste (§ 8º) referem-se, exclusivamente, às regras de elegibilidade gerais (§ 1º), aplicáveis aos servidores comuns, que não sejam servidores policiais, pois esses têm a sua aposentadoria regulada pelo § 4º, que não fez menção àquelas regras de cálculo e de reajuste como o § 1º o fez, o que denota, em face do clarividente silêncio eloquente, o não direcionamento da sua aplicação à regra especial do § 4º do art. 40.

Da mesma forma, se o legislador constitucional, em parágrafos contíguos do art. 40, referiu-se a “requisitos e critérios diferenciados” (§ 4º) e a “requisitos de idade e de tempo” (§ 5º), é porque pretendeu dispensar à expressão “requisitos” (inserta nos §§ 4º e 5º), significação diversa da de “critérios” (prevista apenas no § 4º). Logo, se o que falta na LCF n. 51/1985 é a fixação das regras de cálculo e de reajuste, a expressão “critérios” contida no § 4º do art. 40 da CR/88 deve ser considerada como tais regras.

Por fim, constatou-se que, se a “integralidade” e a “paridade” não pudessem ser disciplinadas pela lei estadual ao argumento de que violariam os princípios do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial, as atuais regras de transição de aposentadoria que também garantem integralidade e paridade não poderiam ser aplicadas pelo mesmo motivo.

Diante do exposto, conclui-se que é devido ao servidor policial, vinculado a ente que editou ou não lei previdenciária própria, o direito à integralidade e à paridade em seus proventos de aposentadoria. No entanto, como o STF irá se manifestar sobre tais situações nos autos do RE n. 1.162.672, submetido a julgamento pela sistemática da repercussão geral, espera-se ter contribuído para o desfecho desse RE, que ainda não teve iniciado o julgamento do seu mérito.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávio da Silva. A hermenêutica jurídica segundo Carlos Maximiliano. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região - R. TRF1**, Brasília, v. 28, n. 9/10, set/out.2016, p. 110-113. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/107711/hermeneutica_juridica_segundo_andrade.pdf. Acesso em: 13 set. 2017.

CALAZANS, Fernando Ferreira. O efeito inverso da Emenda Constitucional n. 41 nas contas previdenciárias dos entes federados: a situação de Minas Gerais. **Revista USCS – Direito**, São Caetano do Sul, ano X, n. 20, jan/jun.2011, p. 59-79.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O silêncio da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional - A & C**, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, abr./jun. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=96091>. Acesso em: 25 set.2017.

MATOS, Miguel. **Migalhas de Rui Barbosa**, v. 1, 1. ed. São Paulo: Migalhas, 2010, 320 p., p. 20.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Unificação de regimes de previdência dos servidores públicos e trabalhadores privados: experiência internacional. **Informe de Previdência Social**, Brasília, dez. 2002, v. 14, n. 12, p. 1-4. Disponível em: http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_081014-104506-961.pdf. Acesso em: 10 ago. 2009.