



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.162.672/SP

RELATOR: MINISTRO LUIZ FUX

RECORRENTE: ESTADO DE SÃO PAULO

RECORRENTE: SÃO PAULO PREVIDÊNCIA

RECORRENTE: SANDRA REGINA APARECIDA MÚRCIA XAVIER

RECORRIDOS: OS MESMOS

PARECER ARESV/PGR Nº 95805/2020

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1019. SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADE DE RISCO. POLICIAL CIVIL. APOSENTADORIA. PROVENTOS. INTEGRALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 51/1986. PARIDADE. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 41/2003 E 47/2005. REGRAS DE TRANSIÇÃO.

1. Recursos extraordinários *leading case* do Tema 1019 da sistemática da repercussão geral: Direito de servidor público que exerça atividades de risco de obter, independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais 41/03 e 47/05, aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade.

2. A análise do tema de repercussão geral há de circunscrever-se ao processo paradigma – que atém-se à atividade de risco dos policiais civis –, apesar da referência ampla à “atividades de risco”, tendo em vista que as especificidades do regime jurídico de cada carreira que possa ser enquadrada como de atividade de risco podem impactar nas conclusões em relação aos temas sob exame.

3. A norma federal que regulamenta a aposentadoria especial do servidor público policial civil na União e nos Estados, com requisitos e critérios diferenciados, é a Lei



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Complementar 51, de 20.12.1985, cujo artigo 1º, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, garante aos policiais civis o direito à integralidade em seus proventos de aposentadoria, na forma da prerrogativa constante no art. 40, § 4º, II, CF, este na redação anterior à EC 103/2019.

4. O direito dos policiais civis à paridade remuneratória não é mais garantido por legislação infraconstitucional, sendo conferido apenas àqueles que, tendo ingressado no serviço público antes da EC 41/2003 e se aposentado após seu advento, observem as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005, ante a derrogação da Lei 4.878/1965 pela Lei Complementar 51/1985.

5. Propostas de teses de repercussão geral:

I – O servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial prevista na Lei Complementar 51/1985 tem direito ao cálculo de seus proventos com base na regra da integralidade, independentemente do cumprimento das regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005, por enquadrar-se na exceção prevista no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, na redação anterior à Emenda Constitucional 103/2019, atinente ao exercício de atividade de risco.

II – O servidor público policial civil que ingressou na carreira até a Emenda Constitucional 41/2003, mas que se aposentou após a referida Emenda, possui direito à paridade remuneratória, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005.

_ Parecer pelo: (i) conhecimento parcial do recurso do Estado de São Paulo e da SPPREV, negando-se provimento à parte conhecida; (ii) pelo não provimento do recurso de Sandra Regina Aparecida Múrcia Xavier.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Egrégio Plenário,

Trata-se de recursos extraordinários interpostos pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo e a São Paulo Previdência - SPPREV (primeiro recurso) e Sandra Regina Aparecida Múrcia Xavier (segundo recurso) contra acórdão da Segunda Turma Cível e Criminal dos Juizados Especiais de Itanhaém/SP, que proveu parcialmente o recurso inominado da Fazenda estadual e da SPPREV para, mantendo a concessão de aposentadoria com integralidade, excluir a concessão do benefício da paridade à autora, que não teria preenchido todos os requisitos previstos nas Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005 (Regras de Transição) para a obtenção do benefício.

Segue a ementa do acórdão referido:

“Recurso Inominado – Servidor público policial/Direito de aposentadoria – Paridade remuneratória/Servidor público em geral/ Aplicação e necessidade de preenchimento de todos os requisitos da Emenda Constitucional nº 47 de 2005: trinta e cinco anos de contribuição, vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público e quinze anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria/ Ausência de satisfação integral/ Direito não conferido – Servidor público policial – Aposentadoria voluntária com proventos integrais/ Matéria complementar à



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Constituição Federal/ Lei Complementar nº 51 de 1985 que prevalece sobre legislação estadual/ Condições satisfeitas/ Direito declarado – Sentença ‘a quo’ parcialmente reformada. Provido em parte”.

O Estado de São Paulo e a SPPREV insurgem-se contra a concessão de aposentadoria com integralidade à autora, argumentando que o acórdão recorrido vai de encontro aos §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

Alegam que após “a reforma operada pela EC 41/2003, o significado da palavra ‘integrais’ não significa uma remuneração idêntica, a título de proventos, ao que se percebia como vencimento no cargo efetivo em que a aposentação teve lugar. Significa apenas o contrário de ‘proporcionais’, vale dizer, um valor não sujeito a redução em função do tempo de contribuição do servidor aposentado quando na ativa”. Assim, “ainda que a parte contrária possa ter direito à aposentadoria com proventos integrais (no sentido de contrário a proporcionais), fato é que não tem direito à integralidade (proventos equivalentes à última remuneração quando na ativa), salvo no caso das aposentadorias concedidas com base nos artigos 3º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/05”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A autora, por sua vez, argui em seu recurso extraordinário a contrariedade aos §§ 4º, II e III, e 8º do art. 40 da Constituição Federal, e aos arts. 6º e 7º da EC 41/2003 e 2º da EC 47/2005.

Argumenta que, por ter ingressado na atividade policial antes da promulgação da EC 41/2003 e ter cumprido os requisitos legais para a obtenção da aposentadoria especial, é forçoso o reconhecimento de seu direito às regras da paridade e da integralidade, nos termos do pedido inicial – sem cumprimento de regras de transição, as quais seriam aplicáveis aos servidores não enquadrados nos incisos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal.

O Presidente do Colégio Recursal admitiu ambos os recursos extraordinários, elegendo o feito como representativo da controvérsia, nos termos do art. 1.030, IV, do CPC.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria (Tema 1019), nos termos da seguinte ementa:

“SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADES DE RISCO. APOSENTADORIA. PROVENTOS. INTEGRALIDADE E PARIDADE REMUNERATÓRIA. REGRAS DE TRANSIÇÃO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N.ºS 41/03 E 47/05. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Eis, em síntese, o relatório.

1. EXAME DO TEMA 1019 DA REPERCUSSÃO GERAL

1.1 - Delimitação da controvérsia em seu aspecto material – os limites do julgado paradigma em relação as carreiras que exercem atividade de risco.

É essencial ressaltar que, conquanto o Tema em questão trate do “direito de servidor público que exerça atividades de risco de obter, independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais 41/03 e 47/05, aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade”, sua análise há de circunscrever-se ao processo paradigma – que atém-se à atividade de risco *dos policiais civis* –, tendo em vista as especificidades de cada carreira que possa ser enquadrada como de atividade de risco.

Dentro da expressão “atividade de risco” se encaixam a carreira policial e outras carreiras, cada uma com uma regulamentação, razão pela qual foram inclusive impetrados mandados de injunção junto à Suprema Corte, nas hipóteses de ausência de regulamentação específica sobre a aposentadoria especial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O exame da persistência da paridade e da integralidade com relação às outras carreiras dependeria da análise das disposições legislativas próprias em conjunto com a Constituição Federal e dos eventuais impactos de mandados de injunção deferidos para concessão desses benefícios e, como tal, transbordaria o escopo desse paradigma de repercussão geral.

É, portanto, imprescindível delimitar o tema para que se discuta exclusivamente a questão dos policiais civis dos Estados e da União.

1.2 - Delimitação da controvérsia em seu aspecto intertemporal – exame das normas que antecedem a Emenda Constitucional 103/2019.

O cerne da controvérsia suscitada em ambos os apelos extraordinários consiste em definir, à luz do art. 40, §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 17, da Constituição Federal e das disposições normativas das Emendas Constitucionais 41/03 e 47/05, se o servidor público que exerce atividade de risco (no caso concreto, policial civil do Estado de São Paulo) que preencha os requisitos para a aposentadoria especial tem direito ao cálculo dos proventos com base nas regras da integralidade e da paridade, independentemente da observância das normas de transição constantes das referidas emendas constitucionais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Antes de se enfrentar a temática delineada, é essencial destacar que, em 12.11.2019, as mesas do Senado e da Câmara promulgaram a Emenda Constitucional 103, transformando a proposta governamental de reforma da Previdência em realidade na planura constitucional.

A nova roupagem da Previdência Social tem aplicabilidade a contar da data da publicação da EC 103/2019 no Diário Oficial da União, ocorrida em 13.11.2019.

A Emenda Constitucional em questão alterou substancialmente as regras para concessão de aposentadoria, especialmente em razão da elevação do requisito etário, tanto no que concerne ao Regime Geral de Previdência Social, como em relação ao Regime Próprio de Previdência, de que gozam os servidores públicos federais.

Antes do advento da referida Emenda, a previdência pública já havia sofrido diversos ajustes constitucionais diante da edição das seguintes ECs: EC 03/1993; EC 18/1998; EC 20/1998; EC 41/2003; EC 47/2005, EC 70/2012; e EC 88/2015.

É certo que tais alterações visam reger as relações jurídicas futuras, todavia, os novos marcos normativos invariavelmente atingem relações



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

jurídicas já estabelecidas, pelo que exigiram, em respeito à proteção do princípio da segurança jurídica, a elaboração de disposições de transição.

Com a EC 103/2019 não foi diferente, tendo sido estabelecidas diferentes regras de transição, em especial no que concerne aos servidores públicos. De se destacar que o artigo 35 da EC 103/19 revogou expressamente as regras de transição estabelecidas no bojo das reformas anteriores:

“Art. 35. Ficam revogados:

I - os seguintes dispositivos da Constituição Federal:

a) o § 21 do art. 40;

b) o § 13 do art. 195;

II - os arts. 9º, 13 e 15 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998;

III - os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 2003;

IV - o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005”.

As hipóteses de aposentadoria especial experimentaram alteração significativa promovida pela Emenda em referência:

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 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-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

§ 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.

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação”.

A Emenda em questão estabeleceu também regras específicas para a aposentadoria de policiais federais, legislativos, civis do Distrito Federal e agentes penitenciários, consoante o disposto em seu art. 5º:

“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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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”.

No caso, as regras em referência, como já observado, valem para as situações jurídicas existentes após a entrada em vigor da EC 103/2019



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(13.11.2019), persistindo para aqueles que tenham implementado os requisitos pertinentes a tempo e modo o direito adquirido à percepção dos proventos.

Sendo assim, subsiste a controvérsia relativa ao presente feito, consistente em definir, à luz do art. 40, §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 17, da Constituição Federal e das disposições normativas das Emendas Constitucionais 41/03 e 47/05, se o servidor público que exerce atividade de risco (no caso concreto, o policial civil do Estado de São Paulo) e preencha os requisitos para a aposentadoria especial tem, ou não, direito ao cálculo dos proventos com base nas regras da integralidade e da paridade, independentemente da observância das normas de transição constantes das referidas emendas constitucionais (EC 41/03 e 47/05).

Convém ressaltar que, enquanto a integralidade se refere ao direito de perceber proventos equivalentes ao salário recebido na ativa quando da aposentadoria, a paridade diz respeito ao reajuste automático e obrigatório dos proventos de aposentadoria sempre que houver modificação no valor do salário do cargo público ocupado em atividade, bem como à extensão aos inativos de quaisquer vantagens ou benefícios posteriormente concedidos aos servidores ativos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Para sua melhor compreensão, os temas serão tratados separadamente.

1.3 - A integralidade na aposentadoria dos policiais civis

As especificidades de algumas funções do serviço público levaram o legislador constituinte, desde a Constituição Federal de 1937, a compensar as adversidades dessas carreiras, estabelecendo regime jurídico próprio e especial à sua previdência¹.

A previsão de integralidade nos proventos de aposentadoria dos servidores públicos ocorreu inicialmente com a Constituição de 1946, repetindo-se nas Constituições de 1967 e de 1988, tendo sido reafirmada especificamente aos policiais pela Lei 3.313/1957 (art. 1º, II), no que foi mantida pela Lei Complementar 51/1985.

A dúvida acerca da permanência do direito à integralidade dos proventos pelos servidores policiais surge a partir da promulgação da Emenda Constitucional 41/2003, que suprimiu do texto constitucional a previsão de aposentadoria dos servidores públicos com proventos integrais.

1 A atual Constituição Federal, desde o seu texto originário, tem previsto o disciplinamento especial do regime previdenciário de carreiras públicas que envolvam atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas, excepcionalidade mantida até hoje, mesmo após as modificações perpetradas em seu art. 40 pelas Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003, 47/2005 e a recente 103/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Segundo tal regulação constitucional, o cálculo das aposentadorias no serviço público deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, remetendo aos §§ 3º e 17 do art. 40 da CF o disciplinamento da matéria (cuja regulamentação se deu com o advento da Lei 10.887/2004²).

A EC 41/2003, todavia, não suprimiu integralidade e paridade por completo, tendo os arts. 2º e 3º da EC 47/2005 previsto regra transitória que manteve esses direitos para os servidores que ingressaram no serviço público até a publicação da EC 41/2003, desde que cumpridas condições estabelecidas em ambas as emendas³.

2 Com a publicação da Lei 10.887/2004 foram definidos os critérios de cálculo das aposentadorias no serviço público a partir da 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% de todo o período contributivo, respeitando-se, assim, o caráter contributivo do novo regime jurídico dedicado à previdência no serviço público brasileiro, vigente desde a promulgação da EC 20/98.

3 *“Art. 2º. Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.*

Art. 3º. Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II – vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Inclusive, em julgamento ocorrido sob a sistemática da repercussão geral, o Pleno da Suprema Corte, na análise do RE 590.260/SP (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), estabeleceu a seguinte tese de repercussão geral: “Os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus proventos, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º do EC 47/2005” (Tema 139).

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 explicitou que entre os critérios de concessão de aposentadoria especial, a serem disciplinados em lei complementar, estaria incluída a sua forma de cálculo.

III – idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I, do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Tanto que o art. 1º, *caput*, da Lei 10.887/2004 faz remissão expressa e direta aos §§ do art. 40 da CF que regulamenta, quais sejam os §§ 3º e 17.

Se a CF/88 estipulou que as regras gerais de cálculo (§§ 3º e 17) se aplicam apenas às aposentadorias concedidas pelas regras gerais de elegibilidade do § 1º do art. 40, deixando de albergar as aposentadorias deferidas pelas regras especiais do § 4º, é porque a Constituição não pretendeu, de forma eloquente, estipular, de forma obrigatória, tal regra para os policiais civis.

Se a tal pretendesse, o § 4º teria feito menção a essas regras de cálculo como o § 1º o fez.

No caso dos servidores policiais, a Lei Complementar 51/1985 supre a regulamentação exigida pelo § 4º do art. 40, da CF⁴.

Com efeito, a norma federal que regulamenta a aposentadoria especial do servidor público policial, na União e nos Estados, é a Lei

4 “Art. 40. (...)

§ 4º. É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: I. portadores de deficiência; II. que exerçam atividades de risco; III. cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Complementar 51, de 20.12.1985, com a redação conferida pela Lei Complementar 144, de 15.5.2014. Esse marco regulatório dispõe:

“Art. 1º. O servidor público policial será aposentado:

I – compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados;

II – voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade:

a) após 30 anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;

b) após 25 anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher”.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 567.110/CE (Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* 11. abr. 2011), fixou a tese de que o citado dispositivo (art. 1º da LC 51/85) foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 (Tema 26 da repercussão geral)⁵.

Embora a LC 51/85 seja hierarquicamente inferior às Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005, seu ingresso no mundo jurídico teve por escopo a regulamentação da aposentadoria especial dos policiais com requisitos e critérios diferenciados, prerrogativa constante no próprio texto constitucional (art. 40, § 4º, II, CF).

⁵ No mesmo sentido já tinha sido o julgamento da ADI 3817-6 (Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* 3. abr. 2009) e as decisões do Tribunal de Contas da União nos Acórdãos 379/2009 e 2.835/2010.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Enquadrada a natureza especial da atividade policial no critério de perigo ou risco, e, ainda, considerando ter sido a matéria objeto da mesma espécie normativa exigida pela CF/88 (lei complementar), recepcionada, está, de fato, a LC 51/1985 pela atual Carta Magna.

Frise-se, pois, que as regras de transição previstas nos arts. 2º e 6º da EC 41/03 e 2º e 3º da EC 47/05 dizem respeito à aposentadoria comum (servidores que se aposentam pelas regras do § 1º do art. 40, da CF), pois não adotam requisitos e critérios diferenciados para os servidores públicos que exercem trabalhos nas condições especiais previstas no artigo 40, § 4º, da CF.

Assim, é devido ao servidor policial o direito à integralidade em seus proventos de aposentadoria, nos termos do art. 1º da LC 51/1985, recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Cumpre compreendê-la em seu sentido histórico, até a edição da LC 51/1985, sem pretender, como visam os recorrentes no ponto, alterar seu sentido a partir na nova redação do § 8º, que, em interpretação sistemática com os demais parágrafos e com as próprias regras de transição, não se pretendeu absoluto em sua aplicação.

Pretender o contrário seria valer-se de compreensão anacrônica do vocábulo empregado, dissociada do sentido projeto quando de sua edição.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O direito à integralidade dos proventos independentemente do cumprimento das regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005 é garantido, portanto, ao servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial prevista na LC 51/1985 até o advento da Emenda Constitucional 103/2019, que trouxe novas regras de transição atinentes ao exercício da atividade de risco⁶.

6 A regra da LC 51/1985 é de aposentadoria após 25 anos (mulheres) e 30 anos (homens) de contribuição, com no mínimo 15 e 20 anos de exercício do cargo, respectivamente, sem exigência de idade mínima. Com o advento da EC 103/2019, para os policiais da esfera federal (policiais federais, rodoviários federais, ferroviários federais, civis do Distrito Federal, legislativos, agentes socioeducativos e agentes penitenciários federais) valerão as normas do art. 5º, *caput* e § 3º, da referida Emenda. Assim:

* para policiais da esfera federal em atividade no momento da aprovação da reforma:

- idade mínima de aposentadoria de 52 anos (para mulheres) e 53 anos (para homens); e
- mínimo de 15 anos (para mulheres) e 20 anos (para homens) de exercício da atividade policial.

Pedágio de 100% sobre o tempo de contribuição que falta para se aposentar pelas regras anteriores (25 anos para mulheres e 30 para homens).

* Para policiais da esfera federal que ingressarem na carreira após a aprovação da reforma:

- idade mínima de aposentadoria de 55 anos para ambos os sexos;
- mínimo de 30 anos de contribuição para ambos os sexos; e
- mínimo de 20 anos (para mulheres) e 25 anos (para homens) de exercício da atividade policial.

O §2º do art. 5º da referida Emenda estabelece que *“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”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1.4 - A paridade na aposentadoria dos policiais civis

A previsão de paridade nos proventos de aposentadoria dos servidores públicos ocorreu inicialmente com a Constituição Federal de 1946⁷, repetindo-se nas Constituições de 1967⁸ e de 1988⁹, tendo sido reafirmada especificamente aos policiais pela Lei 3.313/1957 (primeira a normatizar o regime previdenciário dos policiais de forma distinta da dos demais servidores) e pela Lei 4.878/1965, cujo art. 38, compatível com as prescrições constitucionais mantidas desde 1946, preceitua que: *“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”*.

Ocorre que a citada Lei 4.878/1965, além de dispor apenas sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do

7 *“Art. 193. Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade”*.

8 *“Art. 101. Os proventos de aposentadoria serão: (...)*

§ 2º. Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade”.

9 Texto originário da Constituição Federal de 1988:

“Art. 40. O servidor será aposentado: (...)

§ 4º. Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Distrito Federal, não podendo, portanto, ser interpretada de forma extensiva aos servidores estaduais, foi derogada pela Lei Complementar 51/1985.

Tal diploma, ao dispor sobre o regime especial do servidor público policial da União e dos Estados, revogou as disposições anteriores acerca de sua aposentadoria, preservando e convalidando os atos já praticados até seu advento.

Com efeito, a partir da interpretação sistemática e histórica da Exposição de Motivos da Lei Complementar 51/1985 vê-se claramente que a pretensão da LC foi de normatização plena da aposentadoria, revogando-se quaisquer disposições legislativas anteriores, entre elas a Lei 4.878/1965.

Destaca-se, na referida Exposição de Motivos, que, com o advento da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, surgiu a dúvida quanto à eficácia da legislação ordinária que estabeleceria exceções referentes ao limite de idade e tempo de serviço para aposentadoria, tendo em vista o disposto no art. 103 do novo texto constitucional, segundo o qual *“Lei Complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Concluiu-se “em harmonia com a atual jurisprudência dos Egrégios Supremo Tribunal Federal e Tribunal Federal de Recursos, no sentido de que está implicitamente revogada a legislação ordinária pretérita sobre aposentadorias especiais”¹⁰.

10 Eis a íntegra da Exposição de Motivos nº 197, de 18.12.1984, da Lei Complementar 51/1985:

“Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Com o advento da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, surgiu dúvida quanto à eficácia da legislação ordinária que estabeleceu exceções referentes ao limite de idade e tempo de serviço para aposentadoria, tendo em vista o disposto no artigo 103 do novo texto constitucional, in verbis:

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

A Consultoria Geral da República, no Parecer nº I-269, de 11.02.74, firmou o entendimento de que as leis ordinárias citadas continuariam em vigor até que nova lei as revogasse tácita ou expressamente, regulando a matéria por inteiro. Todavia, no Parecer nº L-006, de 29.05.74, adotou orientação oposta, em harmonia com a atual jurisprudência dos Egrégios Supremo Tribunal Federal e Tribunal Federal de Recursos, no sentido de que está implicitamente revogada a legislação ordinária pretérita, sobre aposentadorias especiais.

Em face do exposto, o Ministério da Justiça, mediante a Exposição de Motivos nº 371, de 9 de agosto de 1984, propôs se reduzisse o tempo de serviço exigido para a aposentadoria voluntária e o limite de idade fixado para a inativação compulsória do funcionário policial, nos seguintes termos:

‘A redução proposta encontra apoio no artigo 103 da Constituição Federal e justifica-se pelo exercício da atividade de natureza policial, razão, também, da exigência estabelecida no item 11 do artigo 19 do Projeto, segundo a qual o funcionário, para beneficiar-se da redução, deve contar, pelo menos, vinte anos de exercício em atividade de natureza estritamente policial.

Aliás, as Leis nº 3.313, de 14 de novembro de 1967 e 4.878, de 3 de dezembro de 1965, já determinavam a redução, respectivamente, do tempo de serviço e do limite de idade para aposentadoria do funcionário policial. Entretanto, com o advento da Constituição de 1967, essa legislação ficou implicitamente revogada, segundo decidiu o Supremo Tribunal Federal



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Aprovada, a Lei Complementar foi sancionada em 20.12.1985 e garante, em seu art. 2º que “*subsiste a eficácia dos atos de aposentadoria expedidos com base nas Leis nºs. 3.313, de 14 de novembro de 1957, e 4.878, de 3 de dezembro de 1965, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969*”.

no julgamento do Recurso Extraordinário nº 100.596-3, em novembro de 1983 . A justificativa invocada para o Projeto que apresentamos aponta, também, a conveniência de ser restabelecida de imediato, com ligeiras alterações, a legislação revogada.

Por outro lado, torna-se necessário evitar problemas sociais decorrentes do fato de que, até a decisão da Corte Suprema, a legislação revogada vinha sendo tranqüilamente aplicada, com o aval não só do Tribunal de Contas da União (Anexo IX da Ata nº 9 , de 14 de fevereiro de 1980, em decisão do plenário no processo nº TC . 30181/79) e da Consultoria- Geral da República (Parecer nº N- 67, de 2 de abril de 1981, do Dr . Clóvis Ramalhete) , mas, também, do próprio Supremo Tribunal Federal , cuja jurisprudência sobre a validade das aposentadorias especiais era, então, pacífica.

O recente acórdão da mais alta Corte do País terá conseqüências imprevisíveis uma vez que poderá determinar a reversão daqueles que, aposentados indevidamente, não completaram trinta e cinco anos de serviço ou setenta anos de idade. Isso acarretará o caos na Administração , sobretudo se levarmos em conta as centenas de nomeações ou promoções para o preenchimento de vagas dos aposentados.

Visando, pois, a evitar os inconvenientes apontados, propõe-se, no artigo 2º, sejam conferidos à Lei Complementar, ora projetada, efeitos retroativos, pela garantia de reconhecimento dos efeitos jurídicos dos atos praticados com fundamento na legislação revogada’.

A proposta estende aos funcionários policiais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios os benefícios da aposentadoria especial, em consonância com a norma constante do artigo 200 da Constituição que determina a aplicação da norma já estabelecida, surgindo a necessidade da extensão das medidas excepcionadas nos termos do art. 103 da Carta Magna.

Assim, tenho a honra de submeter o assunto à elevada consideração de Vossa Excelência, anexando o anteprojeto de Lei Complementar, que consubstancia a medida, a ser remetido ao Congresso Nacional, caso a proposição mereça acolhida.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência meus protestos de elevado respeito. “



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Como já destacado no capítulo anterior, que tratou da integralidade na aposentadoria dos policiais civis, a LC 51/1985 regulamenta, em seu artigo 1º (recepção pela Constituição Federal de 1988), o direito dos policiais civis da União e dos Estados à integralidade em seus proventos de aposentadoria.

Tal lei, que possui apenas quatro artigos, não trata de eventual direito à paridade.

A ressalva feita em seu art. 2º, antes referenciado, denota que a lei em questão preserva os atos já praticados, mas derroga a legislação anterior, pelo que o direito dos policiais civis à paridade em seus proventos de aposentadoria, na falta de qualquer legislação que lhe garanta nos termos especiais previstos no § 4º do art. 40 da Constituição Federal, necessita de abrigo constitucional.

A EC 41/2003 modificou diversas disposições do art. 40 da CF/1988, alterando o panorama jurídico-constitucional relativo à revisão dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos, suprimindo-se qualquer previsão constitucional de paridade entre os proventos de aposentadorias e os salários dos servidores em atividade – os servidores que se aposentarem após a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

publicação de tal Emenda terão seus benefícios reajustados com base na atual redação do art. 40, §8º, da Constituição Federal.

Como já destacado no presente parecer, a EC 41/2003 não suprimiu os direitos à integralidade e à paridade por completo, tendo os arts. 2º e 3º da EC 47/2005 previsto regra transitória que manteve esses direitos para os servidores que ingressaram no serviço público até a publicação da EC 41/2003, desde que cumpridas condições estabelecidas em ambas as emendas.

Repita-se que, em julgamento ocorrido sob a sistemática da repercussão geral, o Pleno da Suprema Corte, na análise do RE 590.260/SP (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), estabeleceu a seguinte tese de repercussão geral: *“Os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus proventos, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º do EC 47/2005”* (Tema 139).

Eis aí o abrigo constitucional possível aos policiais civis no que tange ao pretendido direito à paridade em seus proventos de aposentadoria.

No ponto, aplica-se aos policiais civis a regra geral dos servidores públicos, sendo garantido aos que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas aposentaram-se após a referida Emenda, o direito à paridade



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

remuneratória após o cumprimento das condicionantes estabelecidas nas regras de transição da Emenda Constitucional 47/2005.

Cumprido ressaltar, por fim, a impossibilidade de regulamentação da paridade por lei complementar estadual – a Constituição Federal permite essa regulamentação por lei complementar da União (que, como visto, não tratou da questão na LC 51/1985), não havendo possibilidade (por não ser hipótese de concorrência de normas) de legislações estaduais exorbitarem a regulamentação uniforme e concederem a paridade remuneratória por meio de leis complementares próprias.

2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO CASO CONCRETO

No caso concreto, há dois recursos extraordinários: o interposto pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo e a São Paulo Previdência - SPPREV (primeiro recurso) e o interposto por Sandra Regina Aparecida Múrcia Xavier (segundo recurso).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2.1 – Recurso da Fazenda Pública do Estado de São Paulo e da SPPREV.

O Estado de São Paulo e a SPPREV insurgem-se contra a concessão de aposentadoria com integralidade à recorrida, argumentando que, com o advento da EC 41/2003, o servidor público titular de cargo efetivo *“deixou de ter direito a proventos de igual valor à remuneração percebida no cargo em que vier a ser aposentar, passando a ter direito a proventos calculados nos termos do art. 40, parágrafos 1º, 3º e 17 da CF”*.

Sustentam também que a Taxa Referencial deve ser aplicada como índice de correção monetária dos débitos da Fazenda Pública no período de 29.6.2009 a 23.5.2015. Destacam que *“(ao) não aplicar o artigo 1º-F da Lei nº 9.494/1997, com (a) redação dada pela Lei Federal 11.960/09, em relação à correção monetária de débitos até 25/03/2015, o TJSP não respeitou o procedimento previsto no artigo 97 da Constituição Federal, tampouco o enunciado 10 da Súmula da Jurisprudência Vinculante”*.

Relativamente à alegada aplicabilidade da Taxa Referencial, tem-se que a matéria carece do necessário prequestionamento, uma vez que o tema não foi objeto de exame pela Corte local, nem foram opostos embargos declaratórios para sanar eventual omissão no acórdão atacado (incidência das



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Súmulas 282 e 356/STF). No ponto, portanto, o recurso não há de ser conhecido.

Relativamente à questão da concessão de aposentadoria com integralidade à recorrida, a pretensão dos recorrentes não merece acolhida.

Como ressaltado no presente parecer, a norma federal que regulamenta a aposentadoria especial do servidor público policial na União e nos Estados, com requisitos e critérios diferenciados (prerrogativa constante no próprio texto constitucional - art. 40, § 4º, II, CF), é a Lei Complementar 51, de 20.12.1985, cujo artigo 1º, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, garante aos policiais civis o direito à integralidade em seus proventos de aposentadoria.

É com base nessa Lei Complementar que a recorrente, tendo preenchido, conforme certidão expedida pela Secretaria de Segurança Pública, as exigências legais (25 anos de contribuição previdenciária e 15 anos de efetivo exercício no cargo de natureza policial) tem direito à integralidade em seus proventos de aposentadoria.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2.2 – Recurso de Sandra Regina Aparecida Múrcia Xavier.

Sandra Regina Aparecida Múrcia Xavier defende em seu recurso extraordinário a contrariedade aos §§ 4º, II e III, e 8º do art. 40 da Constituição Federal, e aos arts. 6º e 7º da EC 41/2003 e 2º da EC 47/2005, pleiteando o restabelecimento da sentença de primeiro grau.

Argumenta que ingressou na carreira policial em 6.4.1992 e, conforme certidões acostadas aos autos, já cumpriu as exigências legais (25 anos de contribuição previdenciária e 15 anos de efetivo exercício no cargo de natureza policial, conforme art. 1º da LC 51/1985) para obtenção da aposentadoria especial voluntária, com direito não só à integralidade em seus proventos de aposentadoria como à paridade remuneratória.

Conquanto deva ser reconhecido seu direito à integralidade – como o foi pelas instâncias anteriores –, não cabe o reconhecimento do alegado direito à paridade remuneratória.

Como observado pela Corte Estadual, a recorrente “*consoante se verifica da certidão reproduzida por entre as fls. 15/16, não se obteve êxito em comprovar a exigência dos 30 (trinta) anos de contribuição*” (sic).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Tendo em vista os argumentos anteriormente defendidos no presente parecer, a recorrente só teria direito à paridade após observância das regras de transição da EC 47/2005 (conforme Tema 139/STF), cujo art. 3º exige 30 anos de contribuição para a mulher.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo:

- i) conhecimento parcial do recurso extraordinário do Estado de São Paulo e da SPPREV, negando-se provimento à parte conhecida; e
- ii) pelo não provimento do recurso extraordinário de Sandra Regina Aparecida Múrcia Xavier.

Considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do mesmo tema, sugere a fixação da seguinte tese:

“O servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial prevista na Lei Complementar 51/1985 tem direito ao cálculo de seus proventos com base na regra da integralidade, independentemente do cumprimento das regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005, por enquadrar-se na exceção prevista no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, na redação anterior à Emenda Constitucional 103/2019, atinente ao exercício de atividade de risco”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

“O servidor público policial civil que ingressou na carreira até a Emenda Constitucional 41/2003, mas que se aposentou após a referida Emenda, possui direito à paridade remuneratória, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005”.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

(FRS)