

PARECER

Interessado: Sindicato dos Policiais Civis do Estado de Goiás - SINPOL.

**SERVIDOR PÚBLICO. INGRESSO
EM 2004. APOSENTADORIA.
PARIDADE. INTEGRALIDADE DE
PROVENTOS.**

RELATÓRIO

Trata-se de consulta feita pelo Sindicato dos Policiais Civis do Estado de Goiás a respeito da aposentadoria de servidores que ingressaram na carreira policial após a Emenda Constitucional n.º 41/2003.

Passa-se à análise.

ANÁLISE JURÍDICA

1. DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS):

Como é cediço, a Constituição Federal promulgada em 1988 estabeleceu tratamento diferenciado aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo na Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal, em qualquer dos Poderes, bem como no Ministério Público.

No artigo 40, dispõe que “aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo”.

A regulamentação constitucional do regime previdenciário dos servidores públicos foi alvo de seguidas emendas constitucionais, sendo a primeira

BRUNO PENA & ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S

no ano de 1993 (EC n.º 03) e a última foi a EC n.º 47 em 2005.

No ano de 2003, a Emenda Constitucional n.º 41 provocou mudanças significativas no RPPS, haja vista ter instituído a contribuição para o órgão público e para aposentados e pensionistas, bem como extinguiu a regra da paridade.

2. DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 41/2003:

2.1 DA PARIDADE E DO REAJUSTE:

Antes da EC n.º 41/2003, era indiscutível a garantia aos aposentados e pensionistas a revisão dos seus benefícios, na mesma proporção e na mesma data, sempre que ocorresse revisão dos vencimentos dos servidores da ativa.

Pela regra da paridade são alcançados, inclusive, os benefícios e vantagens concedidos em razão de transformação ou reclassificação do cargo ou da função em que se deu a aposentadoria ou serviu de referência com a concessão da pensão por morte.

De leitura superficial da supramencionada emenda constitucional, conclui-se que essa garantia foi extinta para todos os servidores federais, estaduais e municipais, não fazendo menção aos casos excepcionais, como dos policiais, que exercem atividade de risco e lhes é garantida aposentadoria com critérios diferenciados.

Com isso, a redação do § 8º do art. 40 da CF passou a ser a seguinte: *“é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”*.

O dispositivo legal apenas garantiu o direito ao reajustamento, mas não estabeleceu os critérios a serem adotados, atribuição que foi delegada ao legislador infraconstitucional.

Com a finalidade de regulamentar o dispositivo constitucional, foi editada a Lei n.º 10.887/2004, que, em seu artigo 15 (redação dada pela Lei 11.784/2008), determina que *“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”*.

Contudo, por meio da ADI 4582/DF, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar a respeito de eventual inconstitucionalidade do mandamento legal acima transcrito, haja vista que a competência para legislar sobre o RPPS é concorrente e a União teria extrapolado os limites da sua competência para estabelecer regras gerais.

Por meio de Medida Cautelar concedida por unanimidade, o STF conferiu interpretação de acordo com a Constituição Federal ao art. 15 da Lei n.º 10.887/2004, o qual deverá se restringir às aposentadorias e pensões da União. Transcreve-se em trecho do voto do Relator Min. Marco Aurélio:

A par da controvérsia de fundo, de índole material, há a problemática alusiva à competência para dispor sobre a revisão dos proventos. Se, de um lado, é certo que a Constituição de 1988, ao referir-se a lei, remete, de regra, à federal, de outro, não menos correto, é que, a teor do disposto no artigo 24, inciso XII, dela constante, surge a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. **Então, forçoso é concluir que a regência federal deve ficar restrita, como previsto no § 1º do citado artigo 24, ao estabelecimento de normas gerais. Ora, não se pode concluir que, no âmbito destas últimas, no âmbito das normas gerais, defina-se o modo de revisão dos proventos.**

Os citados artigos 1º e 2º versam o cálculo dos proventos no âmbito não só da União como também dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Vale frisar que, na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, há norma a homenagear o princípio igualitário considerados servidores da ativa e inativos e pensionistas – artigo 33, § 1º [...].

Cumprir ter presente, então, que da mesma forma que normatização da revisão geral do pessoal da ativa cabe ao próprio Estado, compete à unidade da Federação legislar sobre a revisão do que percebido pelos inativos e pensionistas, sob pena de o sistema ficar capenga, ou seja, ter-se a regência da revisão do pessoal da ativa mediante lei estadual e dos inativos e pensionistas via lei federal. Nada justifica esse duplo enfoque, cumprindo a uniformização de tratamento.

(ADI. 4582 MC/DF. Rel. Ministro Marco Aurélio. Julgado em 28.9.2011).

Por sua vez, no Estado de Goiás, a definição do índice de reajuste das aposentadorias e pensões coube ao art. 2º da Lei Estadual n.º 16. 359/2008, o qual estabelece que *“a partir do exercício de 2009, o valor do benefício das aposentadorias e pensões de que trata esta Lei será reajustado na mesma época e nos mesmos índices aplicados ao reajustamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social”*.

Conclui-se disso, que no RPPS do Estado de Goiás, gerido pela Goiás Previdência (GOIASPREV), os benefícios dos aposentados e pensionistas que não foram abrangidos pela regra de transição da Emenda Constitucional n.º 41/2003, aplica-se o mesmo índice de reajuste dos benefícios do RGPS, que acompanha a variação do INPC, calculado pelo IBGE, não fazendo qualquer menção na legislação estadual sobre a situação dos policiais civis após a referida emenda, que tem direito à aposentadoria especial, já que exercem atividade de risco.

2.2 DA INTEGRALIDADE DOS PROVENTOS:

Como afirma José dos Santos Carvalho Filho, *“tradicionalmente, o valor dos proventos era equivalente ao da remuneração do servidor quando em atividade, não havendo qualquer perda quando passasse à inatividade”* (**Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 715).

No entanto, com a Emenda Constitucional n.º 41/2003, acrescentou-se a solidariedade como um dos princípios do RPPS, e, assim, a base de cálculo da aposentadoria, que antes era a remuneração, passou ser obtida através da média aritmética das remunerações percebidas pelo servidor.

A intenção do legislador à época era diminuir os gastos com aposentadorias e pensões de seus servidores e dependentes, bem como promover uma aproximação entre as regras do RPPS e do RGPS.

A EC n.º 41/2003 estabeleceu que o servidor que ingressou no serviço público após a data de 31/12/2003, não faz jus à regra da paridade e os seus proventos serão calculados através de média aritmética das remunerações que serviram de base para a contribuição para o RPPS.

Assim, estamos diante de um aparente conflito de normas, já que a Lei Complementar n.º 51/85, que regulamenta a aposentadoria especial dos policiais civis, prevê a integralidade dos proventos dos benefícios, regra que será explanada no tópico n.º 4.

2.3 DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 41/2003:

Ao extinguir o reajuste segundo a paridade, a EC n.º 41/2003 previu, em seu texto (art. 7º), uma regra de transição para os servidores que ingressaram no serviço público antes de sua promulgação. *In verbis*:

“Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas 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 ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente”.

Dessa forma, a EC n.º 41/2003 criou três situações diferentes em relação a paridade. A primeira refere-se aos aposentados e pensionistas que já usufruíam dos benefícios antes da referida emenda, os quais continuaram fazendo jus ao reajuste segundo as regras da paridade.

A segunda obtém-se com conjugação do art. 7º com o art. 3º, ou seja, servidores ou dependentes que já tinham cumprido todos os requisitos para obtenção dos benefícios até a data de publicação da emenda, mas ainda não estavam em gozo. Nesse caso, o benefício será concedido segundo a legislação até então vigente (Princípio do *Tempus Regit Actun*).

Na terceira situação encontram-se os servidores que ingressaram no

BRUNO PENA & ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S

serviço público antes da referida emenda, mas não reuniam os requisitos para aposentadoria, estes, se adquiridos os requisitos da EC n.º 47/2005, também terão direito à paridade.

Já os servidores que ingressaram após 19/12/2003, *a priori*, terão os seus benefícios reajustados segundo a regra da Lei Estadual n. 16.359/2008, que segue os parâmetros delineados na EC n.º 41/2003.

Entretanto, vale dizer, que ao policial é garantida a aposentadoria especial, razão pela qual tratamento diferenciado deve lhe ser garantido, inclusive no que diz respeito à regra da paridade e integralidade, o que será melhor explicado no tópico a seguir.

2.4 DA EXCEPCIONALIDADE DO POLICIAL CIVIL EM RAZÃO DA APOSENTADORIA ESPECIAL GARANTIDA PELA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N.º 51/85:

Inequívoco que ao policial civil está garantida a aposentadoria especial, instituída pelo art. 40, §4º, II, da CF, regulamentada pela LC Federal n.º 51/85, alterada pela LC Federal n.º 144/14, que regulamentou a aposentadoria especial da mulher servidora policial.

Em que pese a LC n.º 51/85 manter o direito à integralidade de proventos, utiliza-se como argumento para suprimir este direito o critério da hierarquia das normas, já que a Constituição Federal é a Lei Maior, buscando-se valer do disposto na Emenda Constitucional n.º 41/2003. Além disso, em questões previdenciárias, já se firmou o entendimento de que se aplicam as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade.

Ocorre, que conforme previsão expressa no art. 40, §4º da Constituição Federal, é resguardo um critério diferenciado de aposentadoria ao servidor dedicado à atividade de risco, como no caso dos policiais civis.

O Tribunal Goiano ainda não teve a oportunidade de julgar casos específicos de policiais civis que ingressaram no serviço público após a EC n.º 41/2003, por se tratar de regra relativamente recente. Entretanto, em determinados casos levados à juízo, em que se discutiu sobre a paridade e integralidade de proventos para aqueles que ingressaram no serviço público antes da EC n.º 41/2003, os juízes, ao conceder o benefício, afirmam que a regra da paridade e integralidade somente será concedida por que se tratar de servidor que ingressou no serviço público antes da referida EC.

No entanto, da análise de posicionamentos da Advocacia Geral da União, do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União sobre o regime previdenciário dos policiais civis, pode-se concluir que, mesmo após a edição da EC n.º 41/2003, persiste o direito dos policiais à aposentadoria integral e paritária, ante a recepção da LC n.º 51/85 pela Constituição Federal.

Infelizmente, os servidores do Estado de Goiás, ao buscar seus direitos, se esbarram cotidianamente na falta de vontade do Estado em garantir os direitos dos seus trabalhadores, editando normas na forma que melhor lhe convém. Poderiam ser citados diversos casos em que o Estado simplesmente ignora as

BRUNO PENA & ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S

regras constitucionais, suprimindo indiscriminadamente os direitos de seus servidores.

4. CONCLUSÃO:

Em razão de todo o exposto, conclui-se que ainda que a EC n.º 41/2003 tenha extinguido a paridade e integralidade dos proventos de aposentadoria e pensões aos servidores públicos, há fundamento legal para que essa regra não se estenda ao policial civil, mesmo que a LC n.º 51/85 seja considerada hierarquicamente inferior à referida emenda, pois seu ingresso no mundo jurídico ocorreu pela prerrogativa constante no art. 40, §4º, da Constituição Federal de garantir critérios diferenciados para a concessão de benefícios a quem tem direito de contagem de tempo especial de serviço.

Goiânia - Goiás, 16 de junho de 2015.

Bruno Pena e Advogados Associado S/S