



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 17/1000-0014416-8

PARECER Nº 18.312/20

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

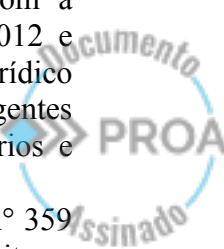
SUPERINTENDÊNCIA DOS SERVIÇOS PENITENCIÁRIOS. APOSENTADORIA ESPECIAL. EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 103/2019. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 15.453/2020.

1. A reforma previdenciária levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 103/2019 outorgou ao legislador estadual a competência para disciplinar as regras sobre cálculo de proventos e aposentadoria especial nas hipóteses taxativamente arroladas no § 4º-B do artigo 40 da Constituição Federal.

2. A novel norma ostenta espectro mais restrito em relação à anterior redação do § 4º do artigo 40 da Magna Carta, tendo deixado de aludir genericamente ao exercício de “atividades de risco” para dar lugar à discriminação taxativa dos cargos beneficiários da jubilação especial, entre os quais se incluem apenas os agentes penitenciários, e não os demais servidores que laboram no sistema prisional, diversamente do que dispunha a Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, com a redação dada pelas Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014, que são objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403.

3. Tendo em vista o disposto nos artigos 4º, §§ 9º e 10, e 5º, § 2º, da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, bem como a ausência de deferimento de liminar na citada ADI, o entendimento externado pelo Tribunal de Contas do Estado, os princípios da presunção de constitucionalidade das leis e da segurança jurídica e as garantias do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, considera-se que a publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 implicou a revogação do artigo 26-A da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, com a redação dada pelas Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014, não mais subsistindo, a partir de então, fundamento jurídico que autorize a concessão de aposentadoria especial aos agentes penitenciários administrativos, aos técnicos superiores penitenciários e aos monitores penitenciários.

4. Forte no princípio tempus regit actum, sedimentado na Súmula nº 359 do Supremo Tribunal Federal, assegura-se a observância dos requisitos e critérios previstos na legislação revogada em relação aos servidores penitenciários que haviam reunido a totalidade das condições necessárias à inativação antes da publicação da Lei Complementar Estadual nº





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

15.453/2020, ressalvada a superveniência de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403.

5. No que tange ao cálculo dos proventos, conquanto pendente pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre a temática, tendo presentes a necessidade de se conferir solução imediata aos pedidos de jubilação formulados pelos servidores, o advento da nova disciplina jurídica da matéria e as conclusões do Parecer nº 18.155, os servidores ocupantes dos cargos efetivos arrolados no revogado artigo 26-A da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009 que já haviam adquirido o direito à aposentadoria especial até 18 de fevereiro de 2020, data da publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, sem registro de adesão prévia ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), fazem jus à integralidade e à paridade, nos termos da legislação até então vigente.

6. Excluída a hipótese do item anterior, a partir da publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 e enquanto viger a atual redação desta, apenas preservam o direito à integralidade e à paridade os agentes penitenciários a que se refere o artigo 5º da Lei Complementar nº 13.259/2009 que tenham ingressado na respectiva carreira ou em quaisquer das carreiras das polícias civil, militares, dos corpos de bombeiros militares ou de agente socioeducativo, até a data de entrada em vigor da Lei Complementar nº 14.750/2015, e que não tenham aderido ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), nos moldes do Parecer nº 18.155.

AUTORA: ALINE FRARE ARMBORST

Aprovado em 14 de julho de 2020.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daiane Santos de Almeida

PGE / GAB-AA / 308645301

14/07/2020 15:38:31





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

**SUPERINTENDÊNCIA DOS SERVIÇOS
PENITENCIÁRIOS. APOSENTADORIA ESPECIAL.
EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 103/2019.
LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 15.453/2020.**

1. A reforma previdenciária levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 103/2019 outorgou ao legislador estadual a competência para disciplinar as regras sobre cálculo de proventos e aposentadoria especial nas hipóteses taxativamente arroladas no § 4º-B do artigo 40 da Constituição Federal.

2. A novel norma ostenta espectro mais restrito em relação à anterior redação do § 4º do artigo 40 da Magna Carta, tendo deixado de aludir genericamente ao exercício de “atividades de risco” para dar lugar à discriminação taxativa dos cargos beneficiários da jubilação especial, entre os quais se incluem apenas os agentes penitenciários, e não os demais servidores que laboram no sistema prisional, diversamente do que dispunha a Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, com a redação dada pelas Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014, que são objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403.

3. Tendo em vista o disposto nos artigos 4º, §§ 9º e 10, e 5º, § 2º, da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, bem como a ausência de deferimento de liminar na citada ADI, o entendimento externado pelo Tribunal de Contas do Estado, os princípios da presunção de constitucionalidade das leis e da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

segurança jurídica e as garantias do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, considera-se que a publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 implicou a revogação do artigo 26-A da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, com a redação dada pelas Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014, não mais subsistindo, a partir de então, fundamento jurídico que autorize a concessão de aposentadoria especial aos agentes penitenciários administrativos, aos técnicos superiores penitenciários e aos monitores penitenciários.

4. Forte no princípio *tempus regit actum*, sedimentado na Súmula nº 359 do Supremo Tribunal Federal, assegura-se a observância dos requisitos e critérios previstos na legislação revogada em relação aos servidores penitenciários que haviam reunido a totalidade das condições necessárias à inativação antes da publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, ressalvada a superveniência de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403.

5. No que tange ao cálculo dos proventos, conquanto pendente pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre a temática, tendo presentes a necessidade de se conferir solução imediata aos pedidos de jubilação formulados pelos servidores, o advento da nova disciplina jurídica da matéria e as conclusões do Parecer nº 18.155, os servidores ocupantes dos cargos efetivos arrolados no revogado artigo 26-A da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009 que já haviam adquirido o direito à aposentadoria especial até 18 de fevereiro de 2020,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

data da publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, sem registro de adesão prévia ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), fazem jus à integralidade e à paridade, nos termos da legislação até então vigente.

6. Excluída a hipótese do item anterior, a partir da publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 e enquanto viger a atual redação desta, apenas preservam o direito à integralidade e à paridade os agentes penitenciários a que se refere o artigo 5º da Lei Complementar nº 13.259/2009 que tenham ingressado na respectiva carreira ou em quaisquer das carreiras das polícias civil, militares, dos corpos de bombeiros militares ou de agente socioeducativo, até a data de entrada em vigor da Lei Complementar nº 14.750/2015, e que não tenham aderido ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), nos moldes do Parecer nº 18.155.

Trata-se de consulta encaminhada pela então Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos (SMARH), em razão de promoção exarada pelo Procurador do Estado Agente Setorial junto à Pasta à época, versando, em apertada síntese, sobre a aposentadoria especial das carreiras do Instituto-Geral de Perícias (IGP) e da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), tendo em vista o aventado descompasso das Leis Complementares Estaduais nº 14.639/2014 e 14.640/2014, disciplinadoras do instituto, com a orientação emergente dos Pareceres nº 16.949 e 17.036 desta Procuradoria-Geral do Estado.

Registra a promoção a inexistência, até então, de precedente consultivo da PGE a respeito do tema específico, tendo as manifestações deste Órgão ocorrido em sede



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

judicial. Refere que a Lei Complementar Estadual nº 14.639/14, atinente ao IGP, é objeto do Incidente de Inconstitucionalidade suscitado e acolhido pelo Tribunal de Justiça nos autos do Mandado de Segurança nº 70072503147, e, em conjunto com as Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014, relativas à SUSEPE, está sendo também impugnada no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403, que foi proposta pelo Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal, a cujos termos aderiu o Estado do Rio Grande do Sul, na qualidade de *amicus curiae*. Aduz que as justificativas aos projetos que desencadearam os citados diplomas consignam expressamente que as normas decorreriam do Decreto nº 51.716 do Governador do Estado, que dispunha sobre a aposentadoria especial dos servidores da Polícia Civil, o qual teria sido considerado inconstitucional no Parecer nº 16.949/17, em que se recomendou a revogação daquele. Acrescenta que, no Parecer nº 17.046/2017, a PGE assentou a inviabilidade da aplicação indiscriminada da regra da integralidade dos proventos, concluindo que apenas fariam jus a esta os servidores que ingressaram no serviço público antes da vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 e atenderem aos requisitos previstos nas regras de transição. Sustenta ser necessário que o Secretário de Estado da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos deixe de aplicar as Leis Complementares nº 14.639/2014, 14.640/2014 e o Decreto Estadual nº 51.716/2014, impondo-se, contudo, prévia manifestação pontual da Procuradoria-Geral do Estado a respeito da questão.

O expediente foi inaugurado com Memorando dirigido pela Procuradoria Previdenciária ao então Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, noticiando que, no bojo do Mandado de Segurança nº 70072503147, o Segundo Grupo do Tribunal de Justiça do Estado acolhera a suscitação de incidente de inconstitucionalidade das Leis Estaduais nº 14.148/12 e 14.639/14, que previram a aposentadoria especial para os servidores do IGP. Afirmou-se, ainda, que as normas são igualmente objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403, na qual são questionadas também as Leis Estaduais nº 13.961/12 e 14.640/14, que asseguraram os mesmos benefícios para os servidores da SUSEPE, bem como que a então SMARH vinha concedendo abono de permanência aos servidores penitenciários com base nas referidas leis, solicitando-se fossem adotadas as “providências cabíveis” a respeito.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Instruíram o feito cópias da ata de reunião nº 25/2017 da Procuradoria Previdenciária (fl. 04), de acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 70072503147 (fls. 05/17), de mensagens eletrônicas remetidas pela Procuradoria Previdenciária (fls. 18/20) e da Promoção Setorial SMARH nº 43/2017, proferida no Processo Administrativo Eletrônico nº 17/1202-000623-4 (fls. 21/24).

Com despacho do Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos (fl. 25), os autos foram encaminhados à SMARH (fl. 27), onde foram anexadas cópias de promoções e informações exaradas em outros processos administrativos sobre a matéria (fls. 29/36, 41/42, 47/48, 55/63, 66/73, 76/81); dos ofícios Gab. nº 8344/2017 e 8368/2017, remetidos pelo Secretário de Estado da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos ao Procurador-Geral do Estado à época, solicitando a devolução das consultas anteriormente encaminhadas (fls. 37 e 43); da promoção nº 00128/2018 do Ministério Público de Contas (fls. 49/50) e de acórdão do Tribunal de Contas do Estado (fls. 51/54), nos quais, respectivamente, opinou-se e decidiu-se pelo sobrestamento de processos versando sobre o registro de aposentadorias especiais de servidores do IGP e da SUSEPE.

Nas fls. 82/86, a Chefe de Divisão de Aposentadorias da Pasta informou que “as concessões das aposentadorias e dos abonos de permanência estão sendo publicados no Diário Oficial do Estado, nos termos da Promoção Setorial nº 71/2017 e da Promoção Setorial nº 72/2017, bem como, da Informação ASJUR/SMARH nº 268/2018 e da Informação ASJUR/SMARH nº 346/2018”.

É o relatório.

À partida, impende registrar que, conquanto as indagações inaugurais veiculadas na consulta tenham versado, de forma conjunta, sobre a aposentadoria especial dos servidores da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE) e do Instituto-Geral de Perícias (IGP), tendo em vista as expressivas e fundamentais diferenças entre ambas as carreiras, bem como o advento da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, que contemplaram apenas os agentes



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

penitenciários entre os beneficiários do instituto jurídico em voga, a presente análise se cingirá ao exame da disciplina aplicável aos servidores da SUSEPE, devendo a questão atinente aos servidores do IGP ser tratada em parecer distinto.

Ademais, destaca-se que o tema da aposentadoria especial dos **policiais civis** foi objeto do recente Parecer nº 18.155 desta Procuradoria-Geral do Estado – ao qual o Governador do Estado atribuiu caráter jurídico-normativo, com efeitos cogentes para a Administração Estadual, nos termos do artigo 82, XV, da Carta Farroupilha –, cujas conclusões restaram assim sintetizadas na ementa:

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

1. A reforma previdenciária levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, outorgou ao legislador estadual a competência para disciplinar as regras sobre cálculo de proventos e aposentadoria especial nas hipóteses taxativamente arroladas no § 4º-B do artigo 40 da Constituição Federal.

2. O Estado do Rio Grande do Sul, valendo-se da competência que lhe foi outorgada pelos novéis §§ 3º e 4º-B do artigo 40 da Constituição Federal, aprovou e publicou a Lei Complementar nº 15.453/2020, que, relativamente aos policiais civis que ingressaram na respectiva carreira ou nos cargos de agente penitenciário, policial ou bombeiro militar e agente socioeducativo até 15 de outubro de 2015 e que não aderiram ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), agregou aos requisitos já estabelecidos na Lei Complementar nº 51/1985 – tempos mínimos de contribuição e de exercício em cargo de natureza policial – a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos, assegurando-lhes a percepção de proventos correspondentes à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, mantida a paridade com os servidores ativos.

3. O requisito etário referido no item anterior é relativizado pela regra de transição inserta no § 2º do artigo 1º do diploma, segundo a qual “[o]s servidores de que trata o “caput” poderão aposentar-se aos 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 53 (cinquenta e três) anos de idade, se



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

homem, desde que cumprido período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da Emenda à Constituição Federal n.º 103, de 12 de novembro de 2019, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar Federal n.º 51, de 20 de dezembro de 1985”.

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

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

Destarte, a partir da análise da novel disciplina jurídica da matéria, notadamente das alterações levadas a efeito pela Emenda à Constituição Federal n.º 103/2019 e pela Lei Complementar Estadual n.º 15.453/2020, e considerando que esta última garantiu a integralidade e a paridade aos servidores policiais ingressos na carreira até 15 de outubro de 2015, compreendeu-se pela superação da aplicação da orientação emergente do Parecer n.º 17.046, reafirmada na Informação n.º 032/2018/PP, porquanto sedimentada sob a égide de legislação não mais vigente.

Assim, tal precedente assentou as diretrizes atuais acerca da temática da aposentadoria especial, que serão devidamente observadas no presente exame. Todavia, forçoso reconhecer que não se afigura possível a simples subsunção das conclusões lá declinadas à situação aqui versada.

A uma, porque a aposentadoria especial dos servidores da Polícia Civil, desde antes da Constituição Federal de 1988, era disciplinada na Lei Complementar Federal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

nº 51/1985, cuja recepção foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.817/DF e reafirmada sob o Recurso Extraordinário nº 567.110 (tema nº 26 do ementário da repercussão geral), ao passo que os servidores da SUSEPE tiveram tal direito instituído pela Lei Complementar Estadual nº 13.961, de 30 de março de 2012, que, assim como a Lei Complementar Estadual nº 14.640, de 16 de dezembro de 2014, promoveu alterações na Lei Complementar Estadual nº 13.259, de 20 de outubro de 2009, que dispõe sobre o Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul.

A duas, porque, diferentemente da Polícia Civil, em que a aposentadoria especial beneficia a todos os servidores que desempenhem atividades de risco, independentemente do cargo, na SUSEPE a legislação atual assegura o direito apenas aos servidores titulares do cargo de agente penitenciário (AP), não contemplando os agentes penitenciários administrativos (APA) e os técnicos superiores penitenciários (TSP).

Estabelecidas essas premissas, cumpre que se proceda à apreciação do tratamento legislativo e jurisprudencial acerca da questão, principiando-se por breve esboço histórico a fim de bem contextualizar a temática.

DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL. PANORAMA ANTERIOR À EC Nº 103/2019.

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

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

de requisitos e critérios diferenciados, na forma definida em leis complementares, para a concessão do benefício.

Conforme a jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal até o advento da Emenda Constitucional n° 103, de 12 de novembro de 2019, a matéria atinente aos critérios e requisitos para a aposentadoria especial deveria ser tratada de maneira uniforme, mediante **leis de caráter nacional**, o que implicaria a impossibilidade de adoção de regras diferenciadas para cada Unidade Federada e pelo Distrito Federal.

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

Nada obstante, as Leis Complementares Estaduais n° 13.961, de 30 de março de 2012, e n° 14.640, de 16 de dezembro de 2014, regulamentaram, no âmbito local, a aposentadoria do Quadro Especial de Servidores Penitenciários, disciplinado pela Lei Complementar n° 13.259/2009, estabelecendo a exigência de tempo de exercício no cargo nos mesmos moldes dos previstos na Lei Complementar n° 51/1985, que dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial.

Com efeito, eis o teor da Lei Complementar Estadual n° 13.961/2012:

Art. 1° Na Lei Complementar n.º 13.259, de 20 de outubro de 2009, que dispõe sobre o Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul, da Superintendência dos Serviços Penitenciários – Susepe –, criado pela Lei n.º 9.228, de 1.º de fevereiro de 1991, e dá outras providências, fica acrescido o Capítulo VIII e o art. 26-A, conforme segue:

“CAPÍTULO VIII



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

DA APOSENTADORIA

Art. 26-A Serão aposentados voluntariamente, nos termos do art. 40, § 4.º, incisos II e III, da Constituição Federal, com proventos integrais, após trinta anos de serviço, desde que contenham, pelo menos vinte anos de exercício no cargo, computados para tal para ambos os casos, os afastamentos previstos no art. 64 da Lei Complementar n.º 10.098, de 3 de fevereiro de 1994, os servidores titulares de cargos efetivos integrantes do Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul e do Quadro em Extinção, que ocupem as seguintes funções:

- I - Agente Penitenciário;
- II - Agente Penitenciário Administrativo;
- III - Técnico Superior Penitenciário;
- IV - Monitor Penitenciário.

§ 1º Pode ser considerado, no cômputo dos vinte anos previstos no “caput” deste artigo, o exercício em atividade de risco em outros cargos efetivos de carreiras do Estado.

§ 2º Compreendem-se por proventos integrais os valores correspondentes à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, à época da concessão.

§ 3º Os reajustes salariais, a qualquer título concedidos aos servidores ativos, serão igualmente concedidos, nas mesmas datas e índices, aos servidores inativos, visando garantir a paridade salarial.”.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

E a Lei Complementar Estadual n.º 14.640/2014 assim preceituou:

Art. 1.º Na Lei Complementar n.º 13.259, de 20 de outubro de 2009, que dispõe sobre o Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul, da Superintendência dos Serviços Penitenciários – SUSEPE –, criado pela Lei n.º 9.228, de 1.º de fevereiro de 1991, e dá outras providências, fica alterado o art. 26-A, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 26-A. Serão aposentados voluntariamente, nos termos do art. 40, § 4.º, incisos II e III, da Constituição Federal, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que contenham, pelo menos 20 (vinte) anos de exercício no cargo, se homem, e após 25 (vinte e cinco) anos de serviço, desde



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

que contenham, pelo menos 15 (quinze) anos de exercício no cargo, se mulher, computados para tal, em ambos os casos, os afastamentos previstos no art. 64 da Lei Complementar n.º 10.098, de 3 de fevereiro de 1994, os servidores titulares de cargos efetivos integrantes do Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul e do Quadro em Extinção, que ocupem as seguintes funções:

- I - Agente Penitenciário;
- II - Agente Penitenciário Administrativo;
- III - Técnico Superior Penitenciário;
- IV - Monitor Penitenciário.

§ 1.º Pode ser considerado, no cômputo dos 20 (vinte) anos, se homem, e no cômputo dos 15 (quinze) anos, se mulher, previstos no “caput” deste artigo, o exercício em atividade de risco em outros cargos efetivos de carreiras do Estado.

§ 2.º Compreendem-se por proventos integrais os valores correspondentes à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, à época da concessão.

§ 3.º Os reajustes salariais, a qualquer título concedidos aos(às) servidores(as) ativos(as) serão igualmente concedidos, nas mesmas datas e índices, aos(às) servidores(as) inativos(as), visando garantir a paridade salarial.”

Art. 2.º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Tais diplomas estaduais desafiaram o ajuizamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403** perante o Supremo Tribunal Federal, em cuja inicial o Procurador-Geral da República sustentou, em breve suma, violação aos artigos 40, *caput* e §§ 1º, 4º, e 8º, e 195, § 5º, da Constituição Federal. O feito foi distribuído à relatoria do Ministro Luiz Fux, que determinou a adoção do rito do artigo 12 da Lei nº 9.868/99, **deixando de deferir a liminar** postulada.

Recentemente, a citada ação de controle concentrado foi incluída na pauta da sessão virtual do Plenário da Suprema Corte, realizada entre os dias 03 e 14 de abril do corrente ano, ocasião em que o julgamento restou suspenso, em razão de pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes, após a prolação de voto do Ministro Relator, consoante se colhe da seguinte ata de julgamento, publicada no dia 23 subsequente:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que conhecia da ação direta de inconstitucionalidade e julgava parcialmente procedente o pedido, para (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “com proventos integrais”, constante do caput e dos §§ 2º e 3º do artigo 26-A da Lei Complementar 13.259/2009 do Estado do Rio Grande do Sul, na redação dada pelas Leis Complementares estaduais 14.640/2014 e 13.961/2012, e da expressão “com proventos integrais”, constante do caput e dos §§ 2º e 3º do artigo 11-A da Lei Complementar 10.687/1996 do Estado do Rio Grande do Sul, na redação dada pelas Leis Complementares estaduais 14.639/2014 e 14.148/2012; (ii) dar interpretação conforme a Constituição Federal às expressões “serviço” constantes do artigo 26-A, caput, da Lei Complementar 13.259/2009 do Estado do Rio Grande do Sul, na redação dada pela Lei Complementar estadual 14.640/2014, e às expressões “serviço” constantes do artigo 11-A, caput, da Lei Complementar 10.687/1996 do Estado do Rio Grande do Sul, na redação dada pela Lei Complementar estadual 14.639/2014, para que sejam entendidas como determinação de cumprimento de tempo de contribuição; e (iii) dar interpretação conforme a Constituição Federal aos artigos 26-A da Lei Complementar estadual 13.259/2009 e 11-A da Lei Complementar estadual 10.687/1996, ambas do Estado do Rio Grande do Sul, para assentar que é vedada a contagem, como especial, de tempo de exercício em atividades sem o risco inerente aos cargos, reconhecendo a necessidade de modulação dos efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade, com o fito de ressalvar, exclusivamente para fins de aposentadoria, os aposentados e os indivíduos que implementaram os requisitos para aposentação até a data da publicação da ata de julgamento, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Assim, em que pese a robusta fundamentação a respeito dos vícios de inconstitucionalidade – à qual, inclusive, aderiu o Estado do Rio Grande do Sul, admitido a ingressar no feito como *amicus curiae* –, é certo que inexistente, até o momento, decisão definitiva que elida a higidez das normas em voga, havendo, ainda, sinalização de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

modulação de efeitos no voto proferido pelo Ministro Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403.

Ademais, em 11/06/2015, o Pleno do STF julgou os Mandados de Injunção nº 833 e 844, nos quais, embora tenha denegado a ordem postulada por Oficiais de Justiça, reconheceu haver omissão legislativa quanto à regulamentação do artigo 40, § 4º, II, da Constituição quando a periculosidade for inerente à profissão, restando o primeiro dos acórdãos assim ementado:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO. OFICIAIS DE JUSTIÇA. ALEGADA ATIVIDADE DE RISCO. APOSENTADORIA ESPECIAL. ORDEM DENEGADA. 1. Diante do caráter aberto da expressão atividades de risco (art. 40, § 4º, II, da Constituição) e da relativa liberdade de conformação do legislador, somente há omissão inconstitucional quando a periculosidade seja inequivocamente inerente ao ofício. 2. A eventual exposição a situações de risco – a que podem estar sujeitos os Oficiais de Justiça e, de resto, diversas categorias de servidores públicos – não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial. 3. A percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, não são, por si sós, suficientes para reconhecer o direito à aposentadoria especial, em razão da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário. 4. Voto pela denegação da ordem, sem prejuízo da possibilidade, em tese, de futura lei contemplar a pretensão da categoria.

(MI 833, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 29-09-2015 PUBLIC 30-09-2015)

Nos debates travados no julgamento destes feitos, assim se pronunciou o Relator para os acórdãos, Ministro Luís Roberto Barroso:

Eu acho que se a atividade for inerentemente de risco, existe uma omissão. Não quero advogar para os agentes penitenciários, mas deixe-me dar esse exemplo. A atividade de agente penitenciário é inerentemente de risco, e,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

portanto, se eles não estiverem recebendo aposentadoria especial, penso que devemos sanar a omissão.

A partir disso, os Ministros da Corte passaram a julgar monocraticamente Mandados de Injunção impetrados por **agentes penitenciários**, concedendo-lhes parcialmente a ordem para reconhecer a mora legislativa e determinar ao órgão público competente (Estado federado) que aprecie o pedido de aposentadoria especial mediante a aplicação, no que couber, do disposto na Lei Complementar nº 51/85.

Nessa senda, exemplificativamente, são as decisões proferidas nos seguintes feitos: MI 7175, Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 06/11/2019, publicado em 22/11/2019; MI 7161, Relatora: Min. Rosa Weber, julgado em 05/11/2019, publicado em 11/11/2019; MI 7226, Relatora: Min. Cármen Lúcia, julgado em 04/10/2019, publicado em 09/10/2019; MI 7094, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 21/03/2019, publicado 25/03/2019; MI 6998, Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 22/10/2018, publicado em 24/10/2018.

Em março de 2019, o Plenário confirmou decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes nestes termos, como se vê da seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL (ART. 40, § 4º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AGENTE PENITENCIÁRIO. ATIVIDADE NÃO INTEGRANTE DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA. PERICULOSIDADE INERENTE. EXISTÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(MI 7055 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019)

Destaca-se que, no caso específico do Estado do Rio Grande do Sul, a similar ordem concedida em benefício de agente penitenciário no Mandado de Injunção nº 3.479 restou reconsiderada por força de agravo regimental interposto por esta Procuradoria-



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Geral do Estado, em que se alegou, em suma, a perda superveniente do objeto da ação, em razão da edição da Lei Complementar nº 14.640/2014, que passou a regulamentar a questão no âmbito estadual. No pronunciamento de reconsideração, o Ministro Edson Fachin assentou que o advento do diploma implicou supressão da suposta *omissão infraconstitucional* do direito cuja tutela se requeria, tendo negado seguimento à medida, por perda do objeto, em decisão monocrática datada de 15 de dezembro de 2015, já transitada em julgado.

É certo que tal decisão não implicou qualquer juízo quanto às máculas que inquinam a norma, em relação às quais não houve debate naqueles autos, mas pressupõe – no que tange aos tempos reduzidos de exercício – a validade e a vigência das Leis estaduais até então não expungidas do ordenamento jurídico por qualquer instrumento apto a este desiderato.

Nessa senda, o Tribunal de Contas do Estado, conquanto viesse sobrestando a apreciação de registros de aposentadoria especial de servidores penitenciários durante o ano de 2019, voltou a cancelá-los neste ano, relativamente a servidores que haviam reunido os requisitos para jubilação sob a égide das normativas em voga:

APOSENTADORIA. AGENTE PENITENCIÁRIO. INTEGRALIDADE E PARIDADE. REQUISITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ATENDIMENTO. Implementados os requisitos constitucionais e legais aplicáveis à espécie inativatória concedida. Ato em condições de chancela. Registro.

(Processo: 000427-1202/17-6, Relator(a): Algir Lorenzon, SEGUNDA CÂMARA, Julgado em 04/02/2020, Publicado em 10/03/2020, Boletim 259/2020)

APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PENITENCIÁRIO. PROVENTOS INTEGRAIS. PARIDADE. REGISTRO DO ATO. ATENDIDAS AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS VIGENTES, O ATO MERECE A CHANCELA DESTA CORTE. REGISTRO.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(Processo: 012105-0210/18-0, Relator(a): Marco Peixoto, SEGUNDA CÂMARA, Julgado em 28/01/2020, Publicado em 13/03/2020, Boletim 287/2020)

INATIVAÇÃO. Aposentadoria de servidor penitenciário. Matéria já examinada por esta Corte. Ação Direta de Inconstitucionalidade onde o STF optou por não conceder a liminar pleiteada. Leis que permanecem validas e eficazes. Inadequado o sobrestamento. Prevalência da decisão desta Corte até que o STF se manifeste definitivamente. Efeitos de eventual decisão da Corte Suprema devem ser examinados após a sua edição. Registro.

(Processo: 000305-1202/17-9, Relator(a): Alexandre Postal, PRIMEIRA CÂMARA, Julgado em 03/02/2020, Publicado em 09/03/2020, Boletim 251/2020)

Deste último julgado, calha destacar o seguinte excerto:

Pois bem, verifico que essa matéria foi analisada no Processo nº 18999-1204/11-3, oportunidade em que o Tribunal Pleno, na Sessão de 22/08/2012, posicionou-se pela constitucionalidade do Decreto Estadual nº 48.136/2011, assentando sua recepção pela Carta Magna.

Com efeito, no que refere ao sobrestamento do feito, não houve o acolhimento da proposição eis que na referida ADI, proposta com pedido de liminar, não houve a concessão da referida medida acautelatória, optando o Relator por invocar o preceito veiculado pelo artigo 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a fim de que a decisão venha a ser tomada em caráter definitivo. Não obstante o despacho em questão foi proferido em 25/08/2016 e, até o momento, não houve decisão definitiva na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade. Nessa linha, tendo a Suprema Corte optado por não conceder a liminar solicitada, até o julgamento definitivo, entendo que o sobrestamento dos autos nessa condição não é o mais adequado, eis que a referida Corte Constitucional ao não conceder a liminar em questão, entendeu por não suspender a aplicação das leis atacadas, que assim permanecem válidas e eficazes. Se, eventualmente, o Supremo Tribunal Federal vier a julgar inconstitucional, total ou parcialmente, a legislação em questão, haver-se-á que analisar os reflexos de tal decisão de acordo com



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

os termos em que proferida, e observando inclusive a modulação de efeitos que possa vir a ser determinada, não se podendo, entretanto, sobrestar indefinidamente a aposentadoria de quem já cumpriu os requisitos postos na Constituição Federal e na legislação que, até o momento, permanece válida e eficaz em virtude da própria decisão do STF que não concedeu liminar.

DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA.

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

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

(...)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.

(...)

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do **cargo de agente penitenciário**, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144.

(Grifou-se)

Observa-se que a novel norma ostenta espectro nitidamente mais restrito em relação à anterior redação do § 4º do artigo 40, uma vez que, no lugar da menção genérica ao exercício de “atividades de risco”, passou a discriminar taxativamente os cargos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

que fazem jus à jubilação especial, aí incluídos apenas os agentes penitenciários, e não os demais servidores que laboram no sistema prisional.

Trata-se, no ponto, de disposição consentânea com a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, firmada a partir do julgamento dos Mandados de Injunção n° 833 e 844, referidos alhures, no sentido de que a eventual exposição a situações de risco, como aquelas a que podem estar sujeitas determinadas categorias de servidores públicos, bem como a percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade ou o porte de arma de fogo, não são circunstâncias suficientes para o reconhecimento do direito à aposentadoria especial, em face da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário. Em outras palavras, faz-se necessário que o risco seja inerente ao ofício, e não meramente contingente, para que se justifique a previsão do benefício.

Lado outro, o artigo 5° da Emenda n° 103 veiculou a seguinte regra de transição:

Art. 5° O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar n° 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 § 3°.

§ 1° Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1° da Lei Complementar n° 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.

§ 2° Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados de que trata o § 4°-B do art. 40 da Constituição Federal as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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 ponto, observa-se que, ao passo que o *caput* do artigo dispõe apenas sobre os servidores da União, o § 2º dirige-se precisamente aos servidores estaduais beneficiários da aposentadoria especial, os quais permaneceriam regidos pela legislação constitucional e infraconstitucional anterior à Emenda Constitucional nº 103 até a alteração da legislação interna relacionada ao respectivo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

No mesmo norte, preconizaram os §§ 9º e 10 do artigo 4º da Emenda:

§ 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

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

Vale dizer, malgrado a substancial modificação operada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, tendo presentes a necessidade de adequação da legislação de regência que a ela se seguiu e o tempo necessário para tanto, a fim de colmatar qualquer lacuna que viesse a se verificar neste ínterim, o dispositivo em voga recepcionou, em caráter excepcional e temporário, as normas até então vigentes, ainda que descompassadas do novo texto constitucional.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nesse sentido, colhem-se da Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, emitida pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, as seguintes considerações:

V – DAS APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS ESPECIAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS

32. Não obstante a reforma das normas constitucionais sobre aposentadorias voluntárias especiais advinda da EC nº 103, de 2019, elas continuam não autoaplicáveis, já que dependem de lei complementar do respectivo ente federativo para regulamentá-las, ou seja, carecem de integração normativa para viabilizar o exercício do direito que consagram, sendo, portanto, de **eficácia limitada**.

33. A regulamentação agora deve sobrevir limitada aos requisitos de idade e tempo de contribuição diferenciados da regra geral, ou, no caso de professor, com a determinação do requisito de tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, porquanto a sua idade mínima já foi estabelecida pela reforma como inferior em cinco anos às idades mínimas que venham a ser fixadas para os servidores em geral dos respectivos entes federados.

34. Observe-se que, em relação à **União**, a eficácia limitada dos parágrafos 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C, e 5º do art. 40 da Constituição, a respeito das aposentadorias voluntárias especiais, acabou sendo integrada normativa e temporariamente pela disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 5º, 20 e 21 da EC nº 103, de 2019, assim como pelas disposições transitórias de seus arts. 10 e 22.

35. Mas em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios o Poder Constituinte Reformador não prescreveu a disciplina jurídica de transição nem as disposições transitórias já referidas, salvo na situação específica descrita adiante. Em seu lugar, contornou a não autoexecutoriedade das normas constitucionais permanentes sobre aposentadoria voluntária especial recepcionando expressamente e *pro tempore* as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à entrada em vigor da nova Emenda, assegurando-lhes a continuidade da vigência em face desses entes subnacionais, **com eficácia plena e aplicabilidade imediata**, até que sejam



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

promovidas alterações na legislação dos respectivos regimes próprios, quando então a sua eficácia estará exaurida.

36. Destarte, a reforma preservou o quadro jurídico anterior à sua promulgação no que concerne, entre outras matérias, à aplicação das normas constitucionais sobre aposentadorias especiais então vigentes, as quais continuam a ter aplicação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a redação citada abaixo, enquanto estes não promulgarem a respectiva reforma previdenciária, devendo obediência aos condicionamentos impostos pela EC nº 103, de 2019, ou seja, à supremacia da Constituição Federal, já que a reforma da Carta do Estado ou da Lei Orgânica do Município trata-se de Poder decorrente.

(...)

37. A propósito, mesmo que as normas sobre aposentadoria especial anteriores à entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, apresentem incompatibilidade com a redação atribuída pela reforma aos §§ 4º, 4º-A, 4º B e 4º-C do art. 40 da Constituição, isto não poderá afastar a sua aplicação aos regimes próprios dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a teor do § 10 do art. 4º da EC nº 103, de 2019.

38. A recepção das aludidas normas constitucionais, com a redação em vigor antes da reforma da EC nº 103, de 2019, estende-se à respectiva **norma infraconstitucional** regulamentadora. É o caso da Lei Complementar federal nº 51, de 20.12.1985, que continua a reger, na condição de lei federal de normas gerais de abrangência nacional, a aposentadoria especial do servidor policial do Estado, conforme a redação transcrita a seguir, até que essa matéria seja alterada para o respectivo regime próprio, por meio de lei complementar do ente federativo, nos termos, condições e alcance previstos nos §§ 4º e 4º-B do art. 40 da Constituição, com a redação dada pela EC nº 103, de 2019.

Destarte, a Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 não implicou a revogação imediata da legislação com ela incompatível, cuja vigência restou preservada até o advento de norma local que disciplinasse a matéria à luz do novo texto constitucional, o que, no Estado do Rio Grande do Sul, deu-se mediante a publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453, em 18 de fevereiro de 2020, *in verbis*:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 1º O policial civil do órgão a que se refere o inciso IV do caput do art. 144 da Constituição Federal, bem como o agente penitenciário a que se refere o art. 5º da Lei Complementar nº 13.259, de 20 de outubro de 2009, que tenham ingressado nas respectivas carreiras ou em quaisquer das carreiras das polícias militares, dos corpos de bombeiros militares ou de agente socioeducativo, até a data de entrada em vigor da Lei Complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015, e que não tenham aderido ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), poderão se aposentar, na forma da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no § 2º.

§ 1º Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou socioeducativo.

§ 2º Os servidores de que trata o caput poderão aposentar-se aos 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 53 (cinquenta e três) anos de idade, se homem, desde que cumprido período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985.

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

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

I - à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no parágrafo único, para o servidor público que tenha ingressado em quaisquer das carreiras de que trata o caput



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

do art. 1º antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 14.750, 15 de outubro de 2015; e

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

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

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

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

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

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

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

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

(Grifou-se)

Dessa forma, o novel diploma atendeu, no âmbito local, a condição de incidência – lei complementar do respectivo ente federativo – prevista no § 4º-B do artigo 40 da Constituição Federal, a cujos termos guardou estrita conformidade, haja vista que abrangeu apenas o cargo de agente penitenciário a que se refere o artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009. Note-se que eventual ampliação do alcance da norma, de molde a beneficiar também as demais categorias funcionais integrantes do Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado, fulminaria flagrantemente a sua validade, na medida em que implicaria frontal vulneração ao atual texto constitucional.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nesse passo, uma vez conferida plena aplicabilidade ao supracitado § 4º-B, resta ineficaz a regra de transição prevista no § 2º do artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, porquanto a situação – transitória – que se destinava a regulamentar não mais se mostra presente diante da promoção das adequações legislativas pertinentes.

Diante disso, pressupondo-se – na forma exposta no item anterior e por força dos princípios da presunção de constitucionalidade das leis e da segurança jurídica e das garantias do ato jurídico perfeito e do direito adquirido –, a validade do artigo 26-A da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, com a redação dada pelas Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014, tem-se que tais normas restaram definitivamente revogadas pelo advento da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020.

Em consequência, a partir da data da publicação de tal diploma, em 18 de fevereiro de 2020, **não** mais subsiste fundamento jurídico que autorize a concessão de aposentadoria especial aos agentes penitenciários administrativos, aos técnicos superiores penitenciários e aos monitores penitenciários.

Além disso, relativamente aos agentes penitenciários referidos no artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, que ingressaram em uma das carreiras mencionadas no *caput* do artigo 1º até 15 de outubro de 2015 e que não tenham aderido ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), o diploma agregou aos requisitos já estabelecidos na norma anterior – tempo de contribuição (30 anos para homens e 25 para mulheres) e de exercício no cargo (20 anos para homens e 15 para mulheres) – a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos, assegurando-lhes a percepção de proventos correspondentes à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, mantida a paridade com os servidores ativos.

Observa-se que tal requisito etário é amainado, sem que haja alteração nas regras de cálculos dos proventos, pela regra de transição inserta no § 2º do art. 1º do diploma em comento, que prevê que os servidores de que trata o *caput* poderão se aposentar aos 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 53 (cinquenta e três)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

anos de idade, se homem, desde que cumprido período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar Federal nº 51/1985.

A seu turno, o artigo 5º garantiu aos agentes penitenciários referidos no artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, que já completaram os requisitos necessários para a jubilação antes da entrada em vigor da Lei Complementar, a aplicação da legislação então vigente, em plena conformidade com o princípio *tempus regit actum*, reitor dos benefícios previdenciários consoante o entendimento sedimentado na Súmula nº 359 do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

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

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

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

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

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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

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

(...)

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

Nessa medida, tem-se que o requisito etário instituído pela Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 é inexigível em relação aos agentes penitenciários que haviam reunido a totalidade das condições necessárias à inativação – previstas na Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009 – antes da publicação do diploma, sendo as regras transitórias estabelecidas no § 2º do artigo 1º aplicáveis aos servidores que, tendo ingressado em uma das carreiras arroladas no *caput* até 15 de outubro de 2015 sem adesão



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ao RPC/RS, não houvessem completado 30 (trinta) anos de contribuição e 20 (vinte) anos em cargo de natureza estritamente policial (observado o conceito do § 1º do artigo 1º), se homem, e 25 (vinte e cinco) anos de contribuição e 15 (quinze) anos de exercício no cargo, se mulher.

O mesmo raciocínio se aplica em relação aos servidores – agentes penitenciários administrativos, técnicos superiores penitenciários e monitores penitenciários – que, conquanto fossem contemplados no revogado artigo 26-A da Lei Complementar Estadual nº 13.259/20009, deixaram de fazer jus à aposentadoria especial em razão da reforma previdenciária, em relação aos quais igualmente resta garantida a aplicação da legislação derogada, desde que atendida a totalidade dos requisitos nela previstos e não tenha havido adesão ao RPC/RS.

Salienta-se que, nos termos da firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “a revogação expressa ou tácita da norma impugnada, bem como sua alteração substancial, após o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, acarreta a perda superveniente do seu objeto, independentemente da existência de efeitos residuais concretos dela decorrentes” (ADI 2049, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019).

Diante disso, necessário que esta Procuradoria-Geral do Estado peticione nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403, noticiando a prejudicialidade do feito em razão da revogação do artigo 26-A da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, com a redação dada pelas Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014, na forma ora exposta.

Todavia, na hipótese de não ser reconhecida a perda do objeto, vindo o Supremo Tribunal Federal a julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403 e declarar a invalidade das normas sem modulação de efeitos, por certo, os atos de aposentadoria e abono de permanência concedidos nestes moldes se sujeitarão à oportuna revisão.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

DO CÁLCULO DOS PROVENTOS.

O artigo 26-A da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, com a redação dada pelas Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014, além de, como visto, instituir o direito à aposentadoria especial em favor dos integrantes do Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul, também estabeleceu, em seus §§ 2º e 3º, regras de cálculos dos respectivos proventos, quais sejam, a integralidade e a paridade.

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

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

No Estado do Rio Grande do Sul, nada obstante, foram publicadas as Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014, que, assim como o Decreto Estadual nº 48.136/11, alterado pelos Decretos nº 48.241/2011 e 51.716/2014, relativos aos policiais civis, reconheceram, de forma incondicionada, o direito à paridade e à integralidade em benefício dos servidores beneficiários da aposentadoria especial.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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

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

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

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Importante registrar que a questão concernente ao cálculo de proventos dos servidores beneficiários da aposentadoria especial ainda não recebeu pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal, tendo sido afetada, no Recurso Extraordinário nº 1.162.672, ao tema nº 1.019 do ementário da repercussão geral, em que se decidirá sobre o “[d]ireito de servidor público que exerça atividade de risco de obter, independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais nºs 41/03 e 47/05, aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade”.

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

Ademais, a temática atinente à regra de cálculo das aposentadorias especiais está sob apreciação da Excelsa Corte, paralelamente a outras questões, no bojo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.403/RS, acima referida, e 5.039/RO – proposta pelo Governador do Estado de Rondônia, na qual o Estado do Rio Grande do Sul, assim como outras Unidades Federadas, foi admitido a ingressar como *amicus curiae*.

Como mencionado alhures, o julgamento da primeira ação foi iniciado no mês de abril deste ano, tendo sido suspenso, por força de pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes, após o Ministro Luiz Fux votar por julgar parcialmente procedente o pedido para (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “com proventos integrais” constante do *caput* e dos §§ 2º e 3º do artigo 26-A da Lei Complementar nº 13.259/2009 do Estado do Rio Grande do Sul, na redação dada pelas Leis Complementares Estaduais nº 14.640/2014 e 13.961/2012 e (ii) dar interpretação conforme à Constituição Federal às expressões “serviço”, presentes nas normas, e assentar que “é vedada a contagem, como especial, de tempo de exercício em atividades sem o risco inerente aos cargos, reconhecendo a necessidade de modulação dos efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade, com o fito de ressalvar, exclusivamente para fins de aposentadoria, os aposentados e os indivíduos que implementaram os requisitos para aposentação até a data



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

da publicação da ata de julgamento”. As razões que embasaram tal voto, que se deu em ambiente virtual, ainda não foram disponibilizadas pelo Supremo Tribunal Federal.

A seu turno, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.039/RO foi incluída na pauta da sessão plenária realizada em 24 de maio de 2018, ocasião em que apenas o Relator, Ministro Edson Fachin, proferiu voto, manifestando-se pela parcial procedência da ação direta, sob a compreensão de que os dispositivos da lei impugnada encerrariam maltrato aos §§ 3º e 8º do art. 40 da Constituição Federal. No particular, calha a transcrição de excerto do Informativo nº 903 da jurisprudência do STF, em que veiculado o posicionamento externado pelo Ministro Relator:

(...)

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

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

O atual regramento a respeito do cálculo do valor da aposentadoria, disposto na Lei federal 10.887/2004, consiste na aplicação de fórmula matemática, que observa o disposto no § 3º do art. 40 da CF, por meio da qual se obtém a média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição correspondentes a todo o período contributivo do servidor.

Por isso, o § 1º do art. 91-A da lei estadual ofende a Constituição Federal por garantir a paridade, mas não quando garante proventos integrais, porque a Constituição e a Lei Complementar 51/1985 reconhecem o direito ao pagamento de proventos integrais aos servidores que se aposentem voluntariamente depois de cumprido o tempo de contribuição mínimo fixado em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

lei, dispensada a idade mínima para os policiais civis, por se enquadrarem na exceção do art. 40, § 4º, II, da CF, consoante reiterada jurisprudência da Corte. O relator observou que o mesmo raciocínio não se aplica aos §§ 5º e 6º do art. 91-A, da lei estadual que expressamente preveem a integralidade, em contrariedade do § 3º do art. 40 da CF. Ressaltou que a Emenda Constitucional 41/2003 não suprimiu paridade e integralidade por completo. Os artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional 47/2005 previram regra transitória que manteve esses direitos para os servidores que houvessem ingressado no serviço público até a publicação da Emenda Constitucional 41/2003, desde que cumpridas condições estabelecidas em ambas as emendas. Contudo, a lei impugnada não trouxe qualquer regra de transição que garantisse o direito adquirido de aposentados ou pensionistas ou dos servidores públicos que tivessem ingressado no regime próprio até a data da publicação da Emenda Constitucional 41/2003. Sem fazer expressa referência às normas de transição das emendas constitucionais citadas, concedeu indistintamente a todos os policiais civis o direito à paridade e à integralidade, regra demasiadamente aberta que permite qualquer interpretação.

Assim, observa-se que o entendimento adotado nesse voto albergou a orientação então firmada no âmbito desta Procuradoria-Geral do Estado, no sentido da inadmissibilidade de que normas infraconstitucionais tratem de regras de cálculo de benefício previdenciário – integralidade e paridade – já arredadas do corpo permanente da Lei Maior. Em consequência, a conformação da normatividade constitucional em voga com o direito à aposentadoria especial residiria na compreensão de que os beneficiários desta, ao completarem o reduzido tempo mínimo de contribuição e de efetivo exercício exigido legalmente, fariam jus a proventos integrais correspondentes a 100% da base de cálculo do benefício – média das 80% maiores remunerações de contribuição –, não se sujeitando a qualquer redutor em razão do cumprimento de lapso temporal inferior em relação aos demais servidores públicos.

De outra banda, a Advocacia-Geral da União, amparada na orientação sedimentada pelo Tribunal de Contas da União nos acórdãos nº 379/2009 e 2835/2010, manifestou-se em sentido diametralmente oposto ao entendimento adrede exposto, reconhecendo aos policiais federais o direito à integralidade e à paridade de proventos tão-



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

só pelo atendimento dos tempos de contribuição e de atividade policial previstos na Lei Complementar nº 51/85.

Nessa senda, na Nota nº 033/2011-DEAEX/CGU/AGU, aprovada pelo então Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, consignou-se que, “ao instituir no art. 40, § 1º, da Constituição Federal, que o cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos em geral seria disciplinado pelos §§ 3º e 17 do mesmo artigo, e, ao mesmo tempo, ao excetuar dessa regra geral os servidores abrangidos pelo § 4º também do mesmo artigo (abrangidos pela aposentadoria especial), o constituinte derivado manifestou inequivocamente que entre os critérios de concessão de aposentadoria especial, a serem disciplinados em lei complementar, estaria incluída a sua forma de cálculo. Não por outro motivo, o art. 1º, “caput”, da Lei nº 10.887/04, faz remissão expressa e direta aos parágrafos do art. 40 da CF que regulamenta, quais sejam, os §§ 3º e 17”. Ao final, concluiu-se que:

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

(...)

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

PREVIDENCIÁRIO E CONSTITUCIONAL. ART. 40, § 4º, DA CF/88. APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS FEDERAIS. FORMA DE CÁLCULO DOS PROVENTOS. NÃO VINCULAÇÃO DA SPPS/MPS. Prevalência do entendimento consubstanciado na NOTA Nº 33/2011-DEAEX/CGU/ AGUJCMB, aprovada pelo AGU, em detrimento do entendimento



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

anterior desta CONJUR/MPS, consignado no PARECER/CONJUR/MPS/Nº 261/2010, aprovado pelo DESPACHO/CONJUR/MPS Nº 922/2010, de 16.06.2010. Inaplicabilidade das regras trazidas pela EC nº 41/2003 que extinguíram a integralidade e a paridade aos ocupantes das carreiras policiais federais. Inexistência de vinculação desse entendimento à Área Técnica desta Pasta (SPPS/MPS), menos ainda para fins do art. 9º da Lei nº 9.717/98, até mesmo por tal conclusão estar restrita aos policiais federais.

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

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

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

asseverada pela Primeira Câmara, no julgamento do Processo nº 015169-0200/18-9, na sessão de 30-01-2019.

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

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

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

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

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

Como referido alhures, idêntica providência vem sendo adotada em relação aos servidores penitenciários, observado os termos da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, com a redação dada pelas Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014.

Traçado esse panorama, o sobredito Parecer Jurídico nº 18.155/2020 assim concluiu:

Relativamente à forma de cálculo dos proventos, cumpre reiterar que, por força do novel § 3º do artigo 40 da Constituição Federal, a respectiva disciplina passou a inserir-se no espectro de competência do ente federado, revelando-se nítido, do disposto nos supratranscritos artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 15.453/2020, a opção do legislador estadual em albergar a integralidade e a paridade, previstas nos artigos 3º, I, e 4º, I, do diploma, para todos aqueles que,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

não tendo aderido ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), tenham atendido os requisitos necessários à concessão da aposentadoria especial.

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

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

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

Nessa toada, conquanto pendente pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre a temática, tendo presentes a necessidade de se conferir solução imediata aos pedidos de jubilação formulados pelos servidores e o advento da nova disciplina jurídica da matéria, os servidores ocupantes dos cargos efetivos arrolados no revogado artigo 26-A da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009 que já haviam adquirido o direito à aposentadoria especial até 18 de fevereiro de 2020, data da publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, sem registro de adesão prévia ao Regime de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Previdência Complementar (RPC/RS), fazem jus à integralidade e à paridade, nos termos da legislação até então vigente.

Ao revés, não tendo sido completada a totalidade dos requisitos necessários à formação do direito até o advento da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, apenas possuem direito à integralidade e à paridade os agentes penitenciários a que se refere o artigo 5º da Lei Complementar nº 13.259/2009 que tenham ingressado na respectiva carreira ou em quaisquer das carreiras das polícias civil, militares, dos corpos de bombeiros militares ou de agente socioeducativo, até a data de entrada em vigor da Lei Complementar nº 14.750/2015 e que não tenham aderido ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), nos moldes do Parecer nº 18.155.

Entretanto, oportuno destacar que o Supremo Tribunal Federal, de há muito, sedimentou a orientação no sentido de que “[n]ão há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos” (Recurso Extraordinário nº 563.708, submetido à sistemática da repercussão geral sob o tema nº 24), bem como que, “[r]essalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários” (Súmula nº 359).

Dessa forma, farão jus à integralidade e à paridade os agentes penitenciários a que se refere o artigo 5º da Lei Complementar nº 13.259/2009 que lograrem incorporar o direito à aposentadoria especial enquanto viger a atual redação Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020.

Ante o exposto, alinham-se as seguintes conclusões:

a) A reforma previdenciária levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 103/2019 outorgou ao legislador estadual a competência para disciplinar as regras sobre cálculo de proventos e aposentadoria especial nas hipóteses taxativamente arroladas no §



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

4º-B do artigo 40 da Constituição Federal.

b) A novel norma ostenta espectro mais restrito em relação à anterior redação do § 4º do artigo 40 da Magna Carta, tendo deixado de aludir genericamente ao exercício de “atividades de risco” para dar lugar à discriminação taxativa dos cargos beneficiários da jubilação especial, entre os quais se incluem apenas os agentes penitenciários, e não os demais servidores que laboram no sistema prisional, diversamente do que dispunha a Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, com a redação dada pelas Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014, que são objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403;

c) Tendo em vista o disposto nos artigos 4º, §§ 9º e 10, e 5º, § 2º, da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, a ausência de deferimento de liminar na citada ADI e o entendimento externado pelo Tribunal de Contas do Estado, bem como os princípios da presunção de constitucionalidade das leis e da segurança jurídica e as garantias do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, considera-se que a publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 implicou a revogação do artigo 26-A da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, com a redação dada pelas Leis Complementares Estaduais nº 13.961/2012 e 14.640/2014, **não** mais subsistindo, a partir de então, fundamento jurídico que autorize a concessão de aposentadoria especial aos agentes penitenciários administrativos, aos técnicos superiores penitenciários e aos monitores penitenciários;

d) Forte no princípio *tempus regit actum*, sedimentado na Súmula nº 359 do Supremo Tribunal Federal, assegura-se a observância dos requisitos e critérios previstos na legislação revogada em relação aos servidores penitenciários que haviam reunido a totalidade das condições necessárias à inativação antes da publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, ressalvada a superveniência de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403;

e) No que tange ao cálculo dos proventos, conquanto pendente pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre a temática, tendo presentes a necessidade de se conferir solução imediata aos pedidos de jubilação formulados pelos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

servidores, o advento da nova disciplina jurídica da matéria e as conclusões do Parecer n° 18.155, os servidores ocupantes dos cargos efetivos arrolados no revogado artigo 26-A da Lei Complementar Estadual n° 13.259/2009 que já haviam adquirido o direito à aposentadoria especial até 18 de fevereiro de 2020, data da publicação da Lei Complementar Estadual n° 15.453/2020, sem registro de adesão prévia ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), fazem jus à integralidade e à paridade, nos termos da legislação até então vigente;

f) Excluída a hipótese do item anterior, a partir da publicação da Lei Complementar Estadual n° 15.453/2020 e enquanto viger a atual redação desta, apenas preservam o direito à integralidade e à paridade os agentes penitenciários a que se refere o artigo 5° da Lei Complementar n° 13.259/2009 que tenham ingressado na respectiva carreira ou em quaisquer das carreiras das polícias civil, militares, dos corpos de bombeiros militares ou de agente socioeducativo, até a data de entrada em vigor da Lei Complementar n° 14.750/2015, e que não tenham aderido ao Regime de Previdência Complementar (RPC/RS), nos moldes do Parecer n° 18.155.

Por fim, recomenda-se seja peticionado nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5.403, informando-se acerca da publicação da Lei Complementar Estadual n° 15.453/2020, que revogou o artigo 26-A da Lei Complementar Estadual n° 13.259/2009, com a redação dada pelas Leis Complementares Estaduais n° 13.961/2012 e 14.640/2014, na forma aqui reconhecida.

É o Parecer.

Porto Alegre, 29 de abril de 2020.

Aline Frare Armorst
Procuradora do Estado
Assessoria Jurídica e Legislativa

Processo Administrativo Eletrônico n° 17/1000-0014416-8



Nome do arquivo: 260_parecer aposentadoria especial SUSEPE LC 15453 ADI 5403 final.pdf
Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Aline Frare Armorst	08/05/2020 15:47:08 GMT-03:00	01111075042	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 17/1000-0014416-8

Analisada a proposta de **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado **ALINE FRARE ARMBORST**, opino pela aprovação de suas conclusões.

À consideração do Procurador-Geral do Estado.

VICTOR HERZER DA SILVA,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Victor Herzer da Silva	08/06/2020 18:50:49 GMT-03:00	99622254004	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 17/1000-0014416-8

PARECER JURÍDICO Nº 18.312/20

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

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

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

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre, 14 de julho de 2020.



EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO GOVERNADOR

Processo nº 17/1000-0014416-8

PARECER JURÍDICO Nº 18.312/20

APROVO as conclusões do **PARECER Nº 18.312/20**, da **PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**, atribuindo-lhe caráter jurídico-normativo, com efeitos cogentes para a administração pública estadual, nos termos do disposto no artigo 82, inciso XV, da Constituição Estadual.

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

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 14 de julho de 2020.

EDUARDO LEITE,
Governador do Estado.

Registre-se e publique-se.

Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral do Estado.