

ORGANIZADOR
Luciano Alves Rossato

Temas Atuais da **ADVOCACIA PÚBLICA**

AUTORES

Alessandro Rodrigues Junqueira	Kelly Paulino Venâncio
Bruna Tapié Gabrielli	Lucas Leite Alves
Carolina Ferraz Passos	Luciano Alves Rossato
Cassiano Luiz Souza Moreira	Marcelo Gatto Spinardi
Danilo Gaiotto	Paulo David Cordioli
Igor Fortes Catta Preta	Sara Dinardi Machado
João Guilherme Simões Herrera	Tatiana de Faria Bernardi
Juliana Guedes Matos	Thiago Oliveira de Matos
Karla V. L. Tozim Spinardi	

3ª edição
totalmente reformulada

2018

 **EDITORIA**
*Jus***PODIVM**
www.editorajuspodivm.com.br



CAPÍTULO 1

COMO CONCEDER, CALCULAR E REAJUSTAR APOSENTADORIAS ESPECIAIS DE POLICIAIS CIVIS: UM ESTUDO À LUZ DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS E DAS JURISPRUDÊNCIAS DO STF E DO TJ/SP

Lucas Leite Alves¹

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; 1. O QUE QUIS O CONSTITUINTE COM AS EMENDAS 41/2003 E 47/2005? 1.1 DA REGRA DA INTEGRALIDADE PARA A REGRA DA MÉDIA DAS REMUNERAÇÕES: OS §§3º E 17 DO ARTIGO 40 DA CF; 1.2 DA REGRA DA PARIDADE PARA A REGRA DA PRESERVAÇÃO DO VALOR REAL DO BENEFÍCIO: A NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 40, §8º, DA CF; 1.3 A IRRELEVÂNCIA DA EMENDA 47/2005 EM RELAÇÃO ÀS REGRAS DE CÁLCULO E REAJUSTE: A MANUTENÇÃO DO CONSENSO; 2. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL A POLICIAIS CIVIS, CÁLCULO DO VALOR INICIAL DOS PROVENTOS E FORMA DE REAJUSTE: COMO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL APLICA AS EMENDAS 41/2003 E 47/2005 E QUAIS SUAS PRINCIPAIS DECISÕES EM RELAÇÃO À APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS?; 2.1 A AQUISIÇÃO DO DIREITO À APOSENTADORIA E A INCIDÊNCIA DE REGRAS DE CÁLCULO E DE REAJUSTE DE PROVENTOS: QUAL A DIRETRIZ CONSOLIDADA PELO ENUNCIADO 359 DA SÚMULA DA JURISPRUDÊNCIA DO STF?; 2.2 A APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF: QUE NORMA DEVE SER APLICADA E QUAIS OS REQUISITOS DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO? 2.3 O DIREITO À INTEGRALIDADE NO CÁLCULO DOS PROVENTOS E À PARIDADE REMUNERATÓRIA: A OBSERVÂNCIA DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO COMO REQUISITOS ESSENCIAIS; 3. COMO AS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO DETERMINAM QUE SEJAM FEITOS O CÁLCULO E O REAJUSTE DE APOSENTADORIAS ESPECIAIS DE POLICIAIS CIVIS CONCEDIDAS APÓS A EMENDA 41/2003; 3.1 OS FUNDAMENTOS ADOTADOS PELAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO PARA RECONHECER OS DIREITOS À INTEGRALIDADE NO CÁLCULO DOS PROVENTOS E À PARIDADE REMUNERATÓRIA NOS BENEFÍCIOS DE APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS; 3.2 OS FUNDAMENTOS ADOTADOS PELAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO PARA NEGAR OS DIREITOS À INTEGRALIDADE NO CÁLCULO DOS PROVENTOS E À PARIDADE REMUNERATÓRIA NOS BENEFÍCIOS DE APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS; 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios por que passa a sociedade brasileira diz respeito à reforma dos diversos regimes previdenciários vigentes. A alteração das regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos Regimes Próprios dos Servidores Civis (RPPS) e dos Regimes dos Militares (RPPM) é apontada como

1 Procurador do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Econômico e Concorrencial pela Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Mestrando em Direito Público pela Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará.



essencial para o equilíbrio das contas públicas e para garantir o pagamento dos futuros benefícios.

Dada a constante mudança das normas que regulam a concessão, o cálculo e o reajuste de aposentadorias e pensões, o Poder Judiciário é constantemente instigado a se manifestar sobre tais temas, mormente por envolver relações jurídicas complexas, continuativas, de grande impacto social e que geram ou frustram expectativas dos segurados dos diversos regimes.

É neste panorama que se insere o objeto de pesquisa deste artigo. Pretende-se investigar de forma aprofundada quais os requisitos de concessão da aposentadoria especial dos policiais civis e como deve ser calculado e reajustado este benefício, dada as alterações normativas promovidas pelas Emendas Constitucionais 41/2003 (EC 41/2003) e 47/2005 (EC 47/2005).

A relevância do artigo se justifica no fato de recentemente haver sido suscitada a instauração de um incidente de resolução de demandas repetitivas no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP), o que foi motivado pela divergência jurisprudencial existente entre as diversas câmaras de direito público da corte sobre esta questão.

Para tanto, no Capítulo 1, far-se-á uma análise das exposições de motivos da Emenda 41/2003 e da Emenda 47/2005 e dos textos normativos aprovados, buscando-se identificar o escopo do legislador constitucional quando da aprovação destas reformas. O objetivo deste estudo será verificar se o constituinte pretendeu alterar a forma de cálculo e de reajuste dos benefícios de aposentadoria especial de policial civil ou se este benefício pode ser calculado e reajustado com base nas regras da integralidade e da paridade, se concedido após a Emenda 41/2003.

No Capítulo 2, analisar-se-ão os principais julgados do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) que abordaram o tema do regime jurídico da aposentadoria especial dos policiais civis, bem como os que digam respeito à forma de cálculo e de reajuste das aposentadorias dos servidores públicos e à aplicação das normas previdenciárias em face da garantia do direito adquirido.

No Capítulo 3, identificar-se-ão os principais argumentos utilizados pelas câmaras de direito público do TJ/SP para prover ou desprover as ações ajuizadas com o escopo de assegurar a aplicação das regras da integralidade e da paridade no cálculo e reajuste das aposentadorias especiais. Far-se-á isto através de pesquisa jurisprudencial, tendo-se como foco acórdãos selecionados para sustentar pedido de instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas sobre a matéria.

Por fim, concluir-se-á demonstrando que a interpretação do Tribunal de Justiça não está alinhada com o objetivo do legislador constitucional e com a interpretação do Supremo Tribunal Federal.

1. O QUE QUIS O CONSTITUINTE COM AS EMENDAS 41/2003 E 47/2005?

Para entender por que existe um conflito jurídico sobre a forma de cálculo e de reajuste dos proventos de aposentadoria especial dos policiais civis, há que se compreender primeiramente o significado das Emendas 41/2003 e 47/2005.

Este significado somente é cognoscível de forma completa se levar em consideração, além do texto normativo em si, um estudo das exposições de motivos das propostas que vieram a se tornar norma. Esta abordagem permite que a interpretação das normas leve em conta o contexto histórico, a experiência institucional e a teleologia das reformas promovidas, dando maior clareza ao sentido das disposições vigentes a partir da verificação da intenção do legislador que as concebeu.

A Emenda 41 de 19 de dezembro de 2003 foi uma das mais profundas mudanças no Regime Próprio do Previdência dos Servidores Públicos. Nos parágrafos iniciais da sua exposição de motivos, revela-se o objetivo de “desenhar uma solução estrutural para a questão previdenciária, que garanta a proteção social não apenas hoje, mas também para as próximas gerações” (BRASIL, 2003).

O objetivo principal de longo prazo seria criar um regime previdenciário único, público, compulsório e universal, observando-se as dimensões de equidade e sustentabilidade. A ideia do legislador seria tornar a Previdência Social equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente, dando ao servidor público uma aposentadoria digna, mas sem privar o restante da sociedade dos recursos necessários ao crescimento e desenvolvimento do Brasil.

1.1 DA REGRA DA INTEGRALIDADE PARA A REGRA DA MÉDIA DAS REMUNERAÇÕES: OS §§3º E 17 DO ARTIGO 40 DA CF

Para alcançar os objetivos propalados, o legislador da Emenda 41/2003 identifica, na exposição de motivos, a existência de uma grave distorção nos Regimes Próprios de Previdência: a regra de cálculo do valor inicial das aposentadorias do funcionalismo público. Nos termos do documento oficial, o cálculo do benefício “não guarda qualquer relação com as contribuições dos servidores quando em atividade ou mesmo com a sua vida laboral, pois o benefício é equivalente à última remuneração do cargo efetivo” (BRASIL, 2003). Este método de cálculo não teria previsão no direito comparado e seria diferente do método adotado pelo Regime Geral de Previdência Social, gerando uma situação de iniquidade.

Além disso, explica-se que o país vem sofrendo uma mudança no perfil demográfico e enfrenta uma grave situação fiscal, sendo inconveniente despende-se tantos recursos para fazer face aos gastos previdenciários em detrimento de áreas prioritárias como saúde e educação. Identifica-se a política previ-



denciária como uma política regressiva de distribuição de renda, na medida em que as aposentadorias e pensões adotavam métodos de cálculos baseados na última remuneração dos servidores e não se exigia contribuição dos inativos e pensionistas.

Dessa forma, a alteração das normas que regulam o cálculo dos proventos de aposentadoria é apontada como uma das soluções para atingir o objetivo de maior igualdade entre os regimes previdenciários. O novo modelo instituiria a regra da média das remunerações como forma de cálculo do valor inicial dos benefícios:

41. Uma primeira alteração trata de modificar a forma de cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores. Atualmente, como antes referido, os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, são calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que ocorre a aposentadoria, correspondendo invariavelmente à totalidade da remuneração.

42. Conforme demonstrado, o valor dos proventos não guarda relação com a contribuição efetuada pelo servidor ao longo de sua carreira, além de permitir que os valores recolhidos para o Regime Geral de Previdência Social, limitados ao respectivo teto, sejam considerados para efeito de cálculo do tempo de contribuição.

43. Seguindo a diretriz determinada pelo caput do art.40 da Constituição Federal em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial, propõe-se que a nova fórmula de cálculo dos benefícios, contida no novo texto do art.40, §3º, seja orientada pelo cômputo das contribuições que o servidor verteu para os regimes de Previdência Social a que esteve vinculado durante a sua vida laboral, inclusive para o Regime Geral de Previdência Social, garantido, assim, que o valor do benefício reflita o caráter contributivo do sistema, estabelecendo, de maneira consistente, os fundamentos do seguro social.

44. Tais disposições serão regulamentadas na forma da lei, remetendo ao legislador infraconstitucional a tarefa de garantir que a nova metodologia para cálculo dos proventos tenha equidade e eficiência, isto é, seja justa e operacionalmente viável. Desta forma, o cálculo das aposentadorias nos regimes do funcionalismo passa a guardar mais proximidade conceitual com a forma de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social, onde é apurada uma média dos salários-de-contribuição, que tende a incluir, futuramente, um período de contribuição equivalente aos 80% melhores meses de contribuição de toda a vida laboral do segurado do INSS." (BRASIL, 2003)

Da análise da exposição de motivos, é possível afirmar que o objetivo do legislador constitucional seria o de que todas as espécies de aposentadorias do artigo 40 da CF fossem calculadas com base na regra da média das remunerações que serviram de base de cálculo para as contribuições que os servidores públicos verteram aos diversos regimes previdenciários a que esteve vinculado durante sua vida laboral. Esta regra concretizaria o princípio contributivo e o



equilíbrio atuarial, constantes no *caput* do artigo 40, e aproximaria o Regime Próprio de Previdência do Regime Geral de Previdência Social.

Com a aprovação da Emenda 41/2003, o artigo 40 e a regra do §3º da CF foram alteradas, tendo sido incluído, ademais, o §17 ao mesmo dispositivo.

Na exposição de motivos, faz-se menção à necessidade de regulamentação da reforma via lei infraconstitucional, o que veio a ocorrer por meio da aprovação da Medida Provisória nº 167/2004, convertida na Lei Federal 10.887/2004.

Na exposição de motivos da medida provisória, a questão do cálculo do valor dos benefícios de aposentadoria é expressamente abordada:

2. A Emenda Constitucional no 41, de 2003, que promoveu profunda alteração nas regras do sistema de previdência social, possui diversos dispositivos que exigem a edição de lei para sua aplicação, sem os quais não será possível tornar efetivas as mudanças promovidas, em especial no que concerne aos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.[...]

6. Os novos preceitos constitucionais que carecem de regra específica para se tornar exeqüíveis são aqueles relativos ao cálculo dos proventos de aposentadoria. O art. 40, § 3º, da Constituição determinou a utilização das remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor a todos os regimes de previdência. Ademais, o § 17 do mesmo artigo previu a necessidade de lei para definir a forma de atualização dos valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício. Faz-se necessária, portanto, a urgente regulamentação da matéria para que as aposentadorias a serem concedidas obedeçam ao novo comando constitucional.

7. Diante disso, propomos a adoção, pelos regimes próprios, de regra similar àquela adotada pelo Regime Geral de Previdência Social, ou seja, que, no cálculo, seja considerada a média das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor a todos os regimes de previdência a que esteve filiado, correspondente a 80% de todo o período contributivo. A exemplo do Regime Geral, deverá ser levado em conta o período decorrido desde a competência julho de 1994, quando houve maior estabilidade da moeda brasileira, o que minimizará a ocorrência de distorções, ou a competência do início da contribuição, se posterior àquela.

8. Atendendo à determinação do art. 40, § 17, da Constituição e visando a evitar tratamentos distintos entre os regimes, é sugerido que as remunerações consideradas para o cálculo dos proventos tenham seus valores atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC. Cabe destacar que esta alteração do índice também está sendo proposta para os benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social nesta mesma Medida Provisória, o que também vai ao encontro do objetivo de maior aproximação entre os diferentes regimes de previdência social.

9. Em razão da hipótese de não instituição de contribuição pelo ente no qual o servidor esteve em atividade, previu-se que deverá ser considerada a remuneração do servidor no cargo efetivo. Esta medida impede que haja lacunas no cálculo da média relativo a períodos em que houve a prestação de serviços mas não a contribuição por inércia do ente federado. (BRASIL, 2004)

O artigo 1º da Lei Federal 10.887/2004 regula, de forma geral, o cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e determina que seja considerada para tanto a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Dessa forma, a partir da regulamentação feita pela Medida Provisória, não há como calcular-se legalmente qualquer benefício de aposentadoria previsto no artigo 40 da Constituição sem observância da regra de cálculo dos §§3º e 17, ressalvadas situações excepcionais constantes nas regras constitucionais de transição.

Na exposição de motivos da Emenda 41/2003, também não consta qualquer menção à possibilidade de o cálculo dos proventos de aposentadorias especiais do artigo 40, §4º, da Constituição Federal, ser feito de forma distinta da prevista na regra do §3º do artigo 40.

A regra constante no §3º possui uma redação genérica e se refere ao cálculo de proventos de todas as modalidades de aposentadoria, pois não restringe sua incidência a quaisquer modalidades do Regime Próprio (comum, por invalidez ou especial). Pela literalidade do texto e de acordo com a exposição de motivos da Emenda 41/2003, é possível afirmar que o legislador concebeu o sistema a fim de que os proventos de todos os tipos de aposentadoria sejam calculados levando-se em conta a regra da média das remunerações, ressalvadas, como se verá adiante, as aposentadorias concedidas de acordo com as regras de transição.

Interessante destacar que não houve uma mudança relevante em *relação à técnica redacional* utilizada antes da Emenda 41/2003, já que tanto antes quanto depois da referida emenda o §3º do artigo 40 se manteve como *locus* principal da regra geral definidora da base de cálculo dos proventos de aposentadoria.

1.2 DA REGRA DA PARIDADE PARA A REGRA DA PRESERVAÇÃO DO VALOR REAL DO BENEFÍCIO: A NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 40, §8º, DA CF

Com o abandono da regra da integralidade para o cálculo do valor inicial das aposentadorias, a regra da paridade para reajustar os benefícios perdeu sentido lógico. A regra da paridade esteve classicamente relacionada ao valor dos vencimentos do servidor público no cargo da aposentação. Assim, se os servidores ativos ocupantes do mesmo cargo tinham seus vencimentos reajustados, os

proventos dos inativos eram reajustados de forma análoga. Esta regra atrelava a política remuneratória dos servidores públicos à política de reajuste dos benefícios previdenciários.

Diante da inexistência de correlação entre o valor inicial do benefício e o valor da remuneração no cargo da aposentadoria, já que adotada a regra da média das remunerações, instituiu-se como regramento de reajuste o mesmo critério vigente no Regime Geral de Previdência Social, qual seja, a regra da preservação do valor real do benefício:

56. Impõe-se, outrossim, alterar a forma de reajustamento periódico do valor dos benefícios, insculpida no §8º do art.40, para os benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da promulgação desta Emenda Constitucional. Tal fato deve-se a que, ao calcular-se o benefício a partir dos critérios do novo texto proposto para o §3º do mesmo art.40, não mais haverá correlação do benefício com valores de referência da respectiva carreira à qual o servidor pertencia.

57. Diante deste fato, submetemos a Vossa Excelência que o critério de reajuste periódicos das aposentadorias e pensões submetidas à nova regra passe a ser o mesmo do Regime Geral de Previdência Social, inscrito no art.201, qual seja: uma vez concedidos, o valor real dos benefícios é preservado, conforme definição em lei, com o que se protegem o nível de renda e o padrão de vida do servidor inativo e do seu pensionista. (BRASIL, 2003)

A ideia do legislador constitucional é de que, apurado o valor inicial do benefício através da realização da média aritmética das maiores remunerações, os proventos devem preservar o seu real poder de compra através da aplicação de um critério de reajuste legalmente definido. Assim, é dever do legislador infra-constitucional estabelecer um critério de reajustamento que permita a manutenção do valor real do benefício, sob pena de inconstitucionalidade.

A Lei 10.887/2004 determinava a aplicação dos critérios de reajuste do RGPS para os benefícios previdenciários do artigo 40, entretanto, o STF suspendeu, em medida cautelar, a aplicabilidade do preceito do artigo 15 na ADIN 4.582/2011 por entender que a União violara formalmente a Constituição ao estabelecer regras de reajustamento para aposentados e pensionistas dos Estados e dos Municípios.

No âmbito do Estado de São Paulo, a Lei Complementar Estadual 1.105/2010 adotou para fins de reajustamento do valor dos benefícios o Índice de Preços ao Consumidor – IPC, apurado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). Este índice indica a evolução do custo de vida das famílias paulistanas e é um dos mais antigos do Brasil, sendo calculado desde janeiro de 1939 (FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS, 2018). Anualmente, os aposentados possuem direito a receber um reajuste vinculado à variação do IPC, o que concretiza a regra do §8º do artigo 40.

Na exposição de motivos da Emenda 41/2003, não consta qualquer explicação que excepcione a aplicabilidade dessa forma de reajuste para as aposentadorias especiais do artigo 40, §4º da Constituição, sendo certo que eventuais critérios de reajustamento, para divergirem da forma do §8º, devem estar previstos em regras de hierarquia constitucional.

1.3 A IRRELEVÂNCIA DA EMENDA 47/2005 EM RELAÇÃO ÀS REGRAS DE CÁLCULO E REAJUSTE: A MANUTENÇÃO DO CONSENSO

A Emenda 47 de 5 de julho de 2005 tramitou de forma paralela à Emenda 41/2003 e, por tal razão, foi alcunhada de “PEC Paralela”. Esta proposta teve como escopo amenizar a transição dos regimes para os servidores públicos que ingressaram antes da Emenda 20/1998 através da criação da aposentadoria do artigo 3º da Emenda 47/2005, bem como pretendeu criar um regime excepcional de aposentação para os policiais civis através da outorga da competência para legislar sobre a questão aos Estados. Além disso, deu nova redação ao artigo 40, §4º, da CF.

Na exposição de motivo da mencionada emenda, constava o seguinte:

Nos debates da Reforma da Previdência nesta Comissão e fora dela, temos declarado a nossa disposição e a do Governo em promover alterações na emenda que resultar da promulgação da PEC nº 67, de 2003.

Essas alterações, entretanto, devem ter duas diretrizes. Primeiramente, não se pode desfigurar a proposta original, que é fruto do trabalho do Poder Executivo da União e de todos os Governadores de Estado e do Distrito Federal e resulta de vários meses de oitiva de um sem número de entidades da sociedade civil. Ademais, impõe-se respeitar o gigantesco esforço de concertação política feito pela Câmara dos Deputados.

Em segundo lugar, as alterações não podem impedir a promulgação das partes da proposição em torno das quais há consenso.

Assim, com base nessas diretrizes, estamos apresentando, para se constituir em proposta de Emenda à Constituição patrocinada pelos membros desta Casa a presente proposição. [...]

Outorga-se a cada ente federado a atribuição legiferante para adequar as aposentadorias e pensões das polícias judiciárias da União e dos Estados, bem como das polícias rodoviária e ferroviária, às peculiaridades das funções exercidas, no âmbito das atividades de segurança pública.[...]

Finalmente, permite-se que sejam adotados requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, tanto no regime geral quanto nos regimes próprios, para os portadores de necessidades especiais, com o objetivo de garantir o tratamento equânime a esses cidadãos, dentro do princípio da discriminação positiva estabelecido pela Constituição. (BRASIL, 2018)

Um dos dispositivos que tinha potencial de alterar de forma mais profunda o regime jurídico de cálculo e de reajuste das aposentadorias especiais dos policiais civis seria o que incluía o §10 ao artigo 144 da CF. Este dispositivo previa que, às aposentadorias e pensões dos servidores policiais que integram as funções de polícia judiciária, rodoviária e ferroviária da União e da polícia judiciária dos Estados e do Distrito Federal, se aplicaria o que fosse fixado em lei específica do respectivo ente federado.

Esta disposição abriria margem a que os proventos das aposentadorias dos policiais civis fossem regulados exclusivamente por lei estadual específica, abrindo-se a possibilidade de Estados adotarem um modelo de integralidade e paridade no cálculo e reajuste dos proventos. Entretanto, esta norma não foi aprovada e, à luz da estrutura constitucional desenhada, a aposentadoria especial dos policiais civis continuou sendo fundada no artigo 40, §4º, da CF e regulamentada por eventual lei complementar, dado o caráter arriscado das funções exercidas por esses servidores públicos.

Os §§3º, 8º e 17 do artigo 40 permaneceram incólumes à Emenda 47/2005 e, portanto, é possível perceber a manutenção do consenso do legislador constitucional em relação à questão da forma de cálculo e de reajuste dos proventos de aposentadorias do Regime Próprio dos Servidores.

Este consenso se identifica na ideia de que somente há direito à integralidade e à paridade nas hipóteses previstas nas regras de transição e que em todas as outras hipóteses deve-se adotar, como regra geral, a regra da média das remunerações e da preservação do valor real do benefício.

2. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL A POLICIAIS CIVIS, CÁLCULO DO VALOR INICIAL DOS PROVENTOS E FORMA DE REAJUSTE: COMO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL APLICA AS EMENDAS 41/2003 E 47/2005 E QUAIS SUAS PRINCIPAIS DECISÕES EM RELAÇÃO À APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS?

Para entender como o cálculo e o reajuste das aposentadorias especiais de policiais civis deferidas após a Emenda Constitucional 41/2003 devem ser feitos, é essencial que investiguemos a interpretação jurídica adotada pelo STF naquilo que concerne à aquisição de direitos previdenciários, aos requisitos de concessão de aposentadoria especial de policiais civis e aos requisitos exigidos para o reconhecimento dos direitos à integralidade e à paridade no cálculo e reajuste de proventos de aposentadoria.

Para tanto, realizou-se pesquisa acadêmica de jurisprudência, com a adoção de alguns recortes jurisprudenciais, os quais serão especificados em cada um dos tópicos do estudo com escopo de facilitar a compreensão da metodologia utilizada.

A ideia é que o resultado desta pesquisa sirva como base para análise dos julgados proferidos pelas câmaras de direito público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sobre a mesma questão, auxiliando no entendimento dos institutos e no debate jurídico a ser travado no incidente de resolução de demandas repetitivas.

2.1 A AQUISIÇÃO DO DIREITO À APOSENTADORIA E A INCIDÊNCIA DE REGRAS DE CÁLCULO E DE REAJUSTE DE PROVENTOS: QUAL A DIRETRIZ CONSOLIDADA PELO ENUNCIADO 359 DA SÚMULA DA JURISPRUDÊNCIA DO STF?

A melhor forma de compreender o enunciado 359 da súmula da jurisprudência do STF é avaliando sua aplicação em um caso concreto. Diante disso, optou-se por fazê-lo à luz do Recurso Extraordinário 630.501/RS (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013a). Este caso paradigmático foi julgado pelo plenário e ensejou a edição de tese de repercussão geral no sentido de que a norma aplicável para regular o cálculo da renda mensal inicial de aposentadoria do RGPS é aquela do tempo do implemento das condições para a aposentadoria. Assim, utilizar-se-ão os conceitos e as premissas deste caso para auxiliar na compreensão da Súmula 359 e na definição da forma como se deve calcular e reajustar a aposentadoria especial dos policiais civis após as Emendas 41/2003 e 47/2005.

Não é novidade no STF a discussão em torno de quando se deve considerar adquirido o direito à aposentadoria e de qual a norma que regula a forma de cálculo dos proventos deste benefício.

Consolidou-se o entendimento de que há direito adquirido sempre que preenchidos os requisitos para o gozo do benefício. Assim, lei posterior que venha a revogar o benefício, estabelecer requisitos mais rigorosos para a sua concessão ou que imponha uma nova forma de cálculo esbarram na garantia do direito adquirido, caso o beneficiário haja implementado todos os requisitos necessários para o gozo da aposentadoria (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013a).

Entende-se que, se o beneficiário preencheu os requisitos para aposentar-se, o direito teria sido incorporado ao seu patrimônio jurídico e estaria resguardado contra lei posterior, a qual não poderia prejudicá-lo (artigo 5º, XXXVI, da Constituição). Esta interpretação do STF surgiu por conta das diversas alterações nos regimes de previdência brasileiros, os quais, em geral, preservaram os direitos adquiridos e procuraram estabelecer normas de transição para equacionar o conflito decorrente das expectativas de direito dos segurados com o poder do Estado de alterar o regime jurídico das prestações sociais (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013a).