



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO N° 5296379-50.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**PROPONENTE: SINDICATO DOS ESCRIVÃES, INSPECTORES E
INVESTIGADORES DE POLÍCIA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL – UGEIRM/SINDICATO**

**REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL e ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO
MONTEIRO PACHECO**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade que impugna os artigos 1º, 2º, 3º, ‘caput’ e inciso I, e 4º da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020. Legislação que, ao regulamentar a aposentadoria especial dos policiais civis após a reforma previdenciária, estabelece marco temporal em 15 de outubro de 2015 para a concessão de integralidade e paridade, bem como fixa requisitos de tempo de contribuição e*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

exercício. **1. Preliminar de ilegitimidade ativa. Rejeição.** O fato de a norma impugnada não atingir de modo exclusivo a categoria profissional representada pelo sindicato autor não lhe retira o direito de questioná-la em juízo, presente a pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade e o teor dos dispositivos combatidos. Precedentes. **2. Mérito.** **2.1. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico.** A fixação da data de 15 de outubro de 2015 (instituição do Regime de Previdência Complementar - RPC) como marco divisor para a aplicação das novas regras previdenciárias observa o princípio ‘tempus regit actum’ e respeita o direito adquirido daqueles que já haviam implementado os requisitos para a inativação, inexistindo retroatividade vedada em relação aos que possuíam mera expectativa de direito. **2.2. Aplicação do Tema 1019 da Repercussão Geral do STF.** O precedente vinculante assegura a integralidade com base na recepção da Lei Complementar Federal nº 51/1985, mas expressamente condiciona a paridade à previsão em lei complementar do ente federativo. Legitimidade da opção do legislador estadual de restringir a paridade aos servidores que ingressaram antes da mudança do regime previdenciário (2015). **2.3. Inexistência de violação ao princípio da isonomia.** A distinção de tratamento entre servidores que ingressaram antes e depois do marco temporal justifica-se pela diversidade de regimes jurídicos e de custeio a que estão submetidos (repartição simples ‘versus’ teto do RGPS com previdência complementar), constituindo medida necessária para conferir igualdade material na medida das desigualdades de ingresso. **2.4. Ausência de afronta à**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*hierarquia normativa. A Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 não viola as Emendas Constitucionais Federal nº 103/2019 e Estadual nº 78/2020, mas exerce a competência legislativa expressamente delegada pelos textos constitucionais para disciplinar os requisitos da aposentadoria especial dos policiais civis (art. 40, § 4º-B, da Constituição Federal). **PARECER PELA REJEIÇÃO DA PRELIMINAR E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS ESCRIVÃES, INSPECTORES E INVESTIGADORES DE POLÍCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - UGEIRM/SINDICATO**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade parcial do artigo 1º, do artigo 2º, do artigo 3º, *caput* e inciso I, e do artigo 4º, todos da **Lei Complementar Estadual nº 15.453, de 17 de fevereiro de 2020**.

A proponente defendeu a sua legitimidade ativa para o ajuizamento da presente ação direta. No mérito, inicialmente, expôs o histórico da alteração do regime previdenciário, destacando que a Emenda Constitucional Estadual nº 78/2020 internalizou as regras da Reforma da Previdência Federal (EC nº 103/2019), estabelecendo como marco temporal de transição a data de sua entrada em vigor. Detalhou que, contudo, a Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, ao regulamentar a aposentadoria especial dos policiais civis, estabeleceu retroativamente a data de 15 de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

outubro de 2015 (instituição do Regime de Previdência Complementar) como divisor de águas para a concessão da integralidade e da paridade. Sustentou que essa retroação cria uma distinção ilegítima entre servidores que ingressaram antes da EC nº 78/2020, prejudicando aqueles que entraram entre 2015 e 2020. Apontou especificamente as seguintes inconstitucionalidades: **a)** a fixação de marco temporal retroativo em lei complementar ordinária viola o direito adquirido e as regras de transição fixadas nas Constituições Federal e Estadual; **b)** a exigência de requisitos mais gravosos de tempo de contribuição e exercício para quem ingressou após 2015 desrespeita a Lei Complementar Federal nº 51/1985, recepcionada pela Constituição conforme o Tema 1019 do STF; **c)** a restrição à integralidade e à paridade para os ingressos após 2015 ofende o caráter de atividade de risco da função policial, que assegura regime diferenciado; e **d)** a norma fere a isonomia ao tratar de forma desigual servidores que ingressaram sob a mesma égide constitucional anterior à reforma de 2019/2020. Pugnou pela declaração de inconstitucionalidade parcial dos artigos 1º, 2º, 3º (*caput* e inciso I) e 4º da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, e pela declaração de que fazem jus à contagem de tempo, integralidade e paridade, na forma da Lei Complementar Federal nº 51/1985, os servidores que ingressaram até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional Estadual nº 78/2020 ou da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 (petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).



A exordial foi recebida (Evento 4).

A Mesa da Assembleia Legislativa prestou informações. Inicialmente, relatou a regularidade do processo legislativo que originou a Lei Complementar nº 15.453/2020, destacando que a proposição foi de iniciativa do Governador e aprovada em plenário por ampla maioria, inexistindo vício de constitucionalidade formal. No mérito, defendeu a constitucionalidade do marco temporal fixado em 15 de outubro de 2015, argumentando que a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 delegou aos Estados a competência para disciplinar os requisitos e o cálculo de proventos. Sustentou que a escolha da data de instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC) como divisor respeita a racionalidade sistêmica e a segurança jurídica, não havendo retroatividade vedada, uma vez que os direitos dos servidores que já preenchiam os requisitos para inativação foram ressalvados. Argumentou, ainda, que o precedente do STF no Tema 1019, embora garanta a integralidade, preserva a autonomia dos entes federados para regular a paridade e não impede a fixação de critérios temporais para a transição de regimes. Postulou, por fim, a improcedência do pedido (Evento 16).

O Procurador-Geral do Estado compareceu aos autos para defender os dispositivos legais impugnados. Preliminarmente, suscitou a ilegitimidade ativa da proponente, sob o argumento de que a entidade sindical representa apenas fração da categoria atingida pelas normas - escrivães, inspetores e investigadores -, deixando de

abrir os Delegados de Polícia e os Policiais Penais, também destinatários da legislação impugnada. No mérito, sustentou que a Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 observa estritamente a competência legislativa outorgada pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e pela Constituição Estadual, especialmente após as alterações da EC nº 78/2020. Afirmou que a fixação do marco temporal em 15 de outubro de 2015 decorre da instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC) pela Lei Complementar nº 14.750/2015, diploma cuja aplicabilidade aos policiais civis já foi reconhecida judicialmente em demanda anterior com trânsito em julgado. Defendeu que não há retroatividade vedada ou ofensa a direito adquirido, uma vez que os servidores ingressos após 2015 já estavam submetidos ao teto do RGPS e ao regime complementar desde a sua admissão, inexistindo direito à imutabilidade do regime jurídico. Asseverou que o precedente do Supremo Tribunal Federal no Tema 1019 assegura a integralidade com base na LC 51/1985, mas condiciona a paridade à previsão em lei do ente federativo, a qual foi validamente regulamentada pelo Estado ao restringir tal benefício aos ingressos anteriores à instituição do RPC. Postulou o acolhimento da preliminar de extinção ou, no mérito, a improcedência da ação e a declaração de constitucionalidade das normas (Evento 17).

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul reportou-se às informações prestadas pela Procuradoria-Geral do Estado, ratificando-as, na íntegra (Evento 18).

É o breve relatório.

2. A presente ação direta de constitucionalidade move-se contra os dispositivos a seguir especificados:

LEI COMPLEMENTAR Nº 15.453, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2020.

Dispõe sobre aposentadoria especial de que trata o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal para os policiais civis integrantes do órgão a que se refere o inciso IV do "caput" do art. 144 da Constituição Federal e agentes penitenciários a que se refere o art. 5º da Lei Complementar n.º 13.259, de 20 de outubro de 2009.

(...)

***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 n.º 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 n.º 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 n.º 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os性os ou o disposto no § 2º.*

(...)

***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 n.º 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” do art. 1º antes da entrada em vigor da Lei Complementar n.º 14.750, de 15 de outubro de 2015;

(...)

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 à Constituição Federal n.º 41, de 19 de dezembro 2003, se concedidas nos termos do disposto no art. 1º;

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

2. De plano, impende seja afastada a preliminar de ilegitimidade ativa articulada pela Procuradoria-Geral do Estado.

O artigo 95, §1º, da Constituição Estadual, elenca os entes legitimados para a propositura de ações objetivas perante a Corte de Justiça do Estado em face de lei ou ato normativo estadual, contemplando as entidades sindicais, *in verbis*:

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

(...)

§ 1º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão:

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*VII - entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual;
(...)*

O proponente enquadra-se, no caso, como entidade sindical de âmbito estadual.

Neste contexto, o fato de a lei impugnada não atingir, de modo exclusivo, a categoria profissional abarcada pelo sindicato autor, presente a pertinência temática¹, não retira deste o direito de questioná-la em juízo.

É o que teve a oportunidade de decidir, recentemente, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça em hipóteses análogas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DESCONTADA DOS BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALÍQUOTA. PARÂMETRO COM ALÍQUOTA FIXADA PARA OS INTEGRANTES DAS FORÇAS ARMADAS. A Brigada Militar e o Corpo de Bombeiros Militar são instituições autônomas, dirigida a primeira pelo Comandante-Geral, oficial da ativa do quadro da Polícia Militar, e, a segunda, dirigida pelo (a) Comandante-Geral, oficial da ativa do quadro de Bombeiros Militar, nos termos do art. 129 e 130 da Constituição Estadual. Os integrantes da Brigada Militar e do Corpo dos Bombeiros Militar são servidores públicos militares do Estado regidos por estatutos próprios, estabelecidos em Lei Complementar, nos termos da Emenda Constitucional Estadual n. 67. A associação autora representa exclusivamente os integrantes do Corpo de Bombeiros Militar, não tendo qualquer pretensão quanto aos integrantes da Brigada Militar. O fato de os artigos de lei impugnados (10-A e 14 da Lei Complementar Estadual n. 13.757/2011)

¹ Há evidente conexão entre os propósitos da demanda e os objetivos institucionais da parte autora, insertos no respectivo Estatuto.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

abarcarem tanto os integrantes da Brigada Militar como o Corpo de Bombeiros Militar, não retira o direito da associação, que congrega os integrantes desta última instituição, questionar a constitucionalidade da alíquota previdenciária. Há evidente pertinência temática entre as finalidades estatutárias da entidade autora e o interesse jurídico dos seus integrantes quanto ao valor da alíquota previdenciária a ser suportada. Legitimidade da entidade autora nos termos do art. 95, §1º, inciso VII, da Constituição Estadual. (...)

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70084505676, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 14-06-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 1º DA LEI MUNICIPAL N° 2.529/2017. MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DAS MISSÕES/RS. DISPÕE SOBRE O LIMITE PARA PAGAMENTO DE REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR EM ÂMBITO MUNICIPAL. LEGITIMIDADE ATIVA CARACTERIZADA. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA.

1. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. O fato de a norma objurgada não atingir de forma específica a categoria dos servidores públicos municipais não retira do Sindicato proponente o direito de questionar a normativa pela via da ação direta de inconstitucionalidade. Com efeito, as entidades sindicais são legitimadas especiais, tanto no controle concentrado a ser realizado pelo Supremo Tribunal Federal, quanto nos julgamentos perante os Tribunais de Justiça Estaduais.

2. Conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, possível que disposições da Constituição Federal sejam utilizadas como parâmetro nos processos de controle abstrato de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça, desde que os dispositivos sejam de reprodução obrigatória, independentemente de transcrição ou remissão de texto pela Constituição Estadual.

3. Parágrafo único do artigo 1º da Lei Municipal nº 2.529/2017. Norma que versa sobre o limite para pagamento de requisições de pequeno valor em âmbito municipal. Lei Municipal que não observa o regramento inserto na Constituição Federal – artigo 100, §§ 3º e 4º, atinente ao limite mínimo de valor do pagamento de RPV.

4. Inconstitucionalidade material



caracterizada. Procedência da demanda. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULDADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085381440, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 10-12-2021)

De tal sorte, tangente aos legitimados especiais - caso da entidade autora - há a necessidade de que a norma contestada tenha repercussão, direta ou indiretamente, na atividade profissional ou econômica da classe envolvida, como salienta Luís Roberto Barroso².

E, por certo, o teor dos dispositivos impugnados alcançam os servidores públicos representados pela parte autora.

3. APORTE INTRODUTÓRIOS

Analizados os autos, verifica-se que a entidade proponente questiona a validade de diversos dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 (art. 1º; art. 2º; art. 3º, *caput* e inciso I; e art. 4º), tendo como pano de fundo as modificações nos requisitos para a aposentadoria especial e na forma de cálculo dos proventos dos policiais civis decorrentes da Reforma da Previdência.

As alegações de inconstitucionalidade podem ser sintetizadas nas seguintes teses centrais: **a)** inconstitucionalidade material da fixação retroativa do marco temporal de 15 de outubro de 2015 (data de instituição do Regime de Previdência Complementar) como divisor de águas para a concessão de benefícios, em violação

² *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*, Saraiva, 4ª ed., p. 168.

às regras de transição estabelecidas nas Emendas Constitucionais nº 103/2019 (Federal) e nº 78/2020 (Estadual); **b)** ofensa aos princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança e do direito adquirido, ao impor requisitos mais gravosos de tempo de contribuição e exercício, bem como restringir a integralidade e a paridade, para servidores que ingressaram antes da vigência da reforma previdenciária estadual; e **c)** violação ao princípio da isonomia, por estabelecer discriminação injustificada entre integrantes da mesma carreira que ingressaram sob a égide da mesma ordem constitucional anterior.

Examina-se.

4. DA ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE

4.1. Da Inexistência de Direito Adquirido a Regime Jurídico e da Validade do Marco Temporal

O ponto fulcral da controvérsia reside em saber se a fixação da data de 15 de outubro de 2015 como marco divisor para a concessão da integralidade e da paridade, promovida pela Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, viola direito adquirido ou caracteriza retroatividade inconstitucional.

A resposta, com a devida vênia ao sindicato proponente, é negativa e encontra amparo em sólida jurisprudência da Suprema Corte.

Como se sabe, a relação que une o servidor público à Administração é de natureza estatutária, e não contratual. Disso decorre uma consequência fundamental: a inexistência de direito adquirido a regime jurídico. O Estado, no exercício de sua competência legislativa, pode alterar unilateralmente as normas que regem a inatividade de seus servidores, desde que respeite as situações jurídicas já consolidadas - isto é, o direito daqueles que já preencheram todos os requisitos para a aposentadoria sob a égide da norma anterior. Para os demais, o que existe é mera expectativa de direito, sujeita à alteração legislativa.

Essa compreensão é estável no Supremo Tribunal Federal, que aplica o princípio *tempus regit actum* às normas previdenciárias, asseverando que os proventos da inatividade se regulam pela lei vigente ao tempo em que o servidor reuniu os requisitos necessários, não havendo óbice à modificação de critérios para o futuro. Exemplificativamente:

Direito previdenciário e constitucional. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tema nº 599. Auxílio-suplementar concedido à luz da Lei nº 6.367/76. Direito à aposentadoria por invalidez adquirido na vigência da Lei nº 8.213/91. Condições para cumulação. MP nº 1.596-14. **Princípio do tempus regit actum.** Recurso extraordinário provido. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra acórdão em que foi reconhecida a possibilidade de cumulação do auxílio-suplementar (Lei nº 6.367/76) com a aposentadoria por invalidez com DIB em 14/7/05. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se é possível, à luz dos art. 5º, inciso XXXVI; e 195, § 5º, da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Constituição, a cumulação do auxílio-suplementar, concedido nos termos Lei nº 6.367/76, com a aposentadoria por invalidez cujas condições para concessão tiverem sido implementadas na vigência da Lei nº 8.213/91. III. Razões de decidir 3. Com a vigência da Lei nº 8.213/91, o auxílio-suplementar (art. 9º da Lei nº 6.367/76) foi incorporado ao auxílio-acidente, passando a ser cumulável com aposentadoria cujas condições fossem implementadas a partir de então. Contudo, com o advento da MP nº 1.596-14/97 (convertida na Lei nº 9.528/97), tornou-se impossível cumular qualquer aposentadoria com tal benefício.

4. O quadro indica que quem era beneficiário do auxílio-suplementar (Lei nº 6.367/76) e teve direito adquirido à aposentadoria por invalidez no ínterim que vai do início da vigência da Lei nº 8.213/91 até 10/11/97, véspera da entrada em vigor da MP nº 1.596-14/97, pode cumular ambos os benefícios. Já quem era beneficiário do auxílio-suplementar e teve direito adquirido à aposentadoria por invalidez a partir de 11/11/97, quando entrou em vigor a MP nº 1.596-14/97, não pode cumular esse benefícios. Se for recebida tal aposentadoria, deve ser cessado o recebimento do auxílio-suplementar. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça na mesma direção.

5. Tais entendimentos estão alinhados com a orientação da Corte de que inexiste direito adquirido a regime jurídico, sendo certo que, à luz do princípio do tempus regit actum, “[o]s benefícios previdenciários devem regular-se pela lei vigente ao tempo em que preenchidos os requisitos necessários à sua concessão” (RE nº 567.360/MG-ED, Rel. Min. Celso de Mello).

IV. Dispositivo e tese 6. Recurso extraordinário provido. Tese de julgamento para o Tema nº 599 da Repercussão Geral: “O auxílio-suplementar, concedido à luz do art. 9º da Lei nº 6.367/76, é cumulável com a aposentadoria por invalidez somente se as condições para a concessão dessa tiverem sido implementadas na vigência da Lei nº 8.213/91 e antes de 11/11/97, quando entrou em vigor a MP nº 1.596-14/97 (convertida na Lei nº 9.528/97). (RE 687813, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 20-02-2025 PUBLIC 21-02-2025)

Aplicando-se essa premissa ao caso concreto, percebe-se que a tese da proponente não se sustenta. A escolha da data de 15 de outubro de 2015 não foi aleatória ou arbitrária: trata-se da data de publicação da Lei Complementar Estadual nº 14.750/2015, que instituiu o Regime de Previdência Complementar (RPC) no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

A Lei Complementar nº 15.453/2020, ora impugnada, ao reportar-se a esse marco, apenas conferiu tratamento isonômico e sistemático à categoria dos policiais civis, reconhecendo que, a partir da instituição do RPC, a ordem jurídica estadual sofreu alteração substancial. Os servidores que ingressaram após essa data já o fizeram cientes da nova realidade previdenciária (teto do RGPS e previdência complementar), não possuindo direito adquirido à manutenção das regras de paridade e integralidade nos moldes do regime anterior, extinto para os novos ingressantes.

Ademais, a própria lei ressalvou expressamente, em seu artigo 5º³, o direito daqueles que já haviam preenchido os requisitos para a inativação antes de sua vigência, em estrita observância ao direito adquirido. Para os que ingressaram antes de 2015, mas ainda não se aposentaram, a norma preservou as regras de transição; para os que ingressaram após a instituição do RPC, aplicou a regra da nova ordem previdenciária.

³ 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.

De resto, o legislador estadual estava expressamente autorizado pelo ordenamento constitucional a estabelecer tal regramento, nos termos dos artigos 40, §4º-B, da Constituição Federal⁴, e 38, §3º, da Constituição Estadual⁵.

Destarte, não está configurado vício material decorrente de retroatividade indevida ou afronta ao direito adquirido, tratando-se de legítimo exercício da competência legislativa para conformar o regime previdenciário à realidade normativa inaugurada em 2015.

4.2. Da Correta Aplicação do Tema 1019 do STF e da Competência Estadual para Regrar a Paridade

Superada a questão do marco temporal, cumpre examinar a alegada ofensa ao entendimento firmado pelo Supremo

⁴ *Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)*
(...)

⁵ *§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)*

⁵ *Art. 38. Os servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul – RPPS/RS – serão aposentados aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 78, de 03/02/20)*

⁵ *(...)*
⁵ *§ 3º Observado, no que couber, o disposto na Constituição Federal, lei complementar estabelecerá os critérios de tempo de contribuição e de tempo de serviço para a aposentadoria dos servidores públicos vinculados ao RPPS/RS, inclusive aquelas para as quais é admitida a adoção de requisitos ou critérios diferenciados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 78, de 03/02/20)*

Tribunal Federal no Tema 1019 da Repercussão Geral⁶. Sustenta a parte autora que o referido precedente, ao reconhecer a recepção da Lei Complementar Federal nº 51/1985, asseguraria o direito à integralidade e à paridade, esta última amparada na legislação estadual pretérita (Lei nº 7.366/1980), tornando indevida a restrição temporal imposta pela norma impugnada, *posto excepcionado os policiais na regra geral, devendo ser concedida a integralidade até o advento da efetivação das alterações trazidas pela Emenda Constitucional Federal nº 103/2019.*

A leitura atenta da tese fixada pela Suprema Corte, todavia, conduz à conclusão diversa. O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a recepção da Lei Complementar Federal nº 51/1985, estabeleceu uma distinção fundamental entre os institutos da integralidade e da paridade.

Quanto à integralidade, a Corte entendeu que ela decorre diretamente da Lei Complementar Federal nº 51/1985, recepcionada pela Constituição como norma geral de aposentadoria especial para policiais. Assim, preenchidos os requisitos da lei federal, o servidor tem direito a proventos integrais.

No que tange à paridade, contudo, a tese vinculante é expressa ao condicionar sua concessão à existência de previsão em

⁶ *O servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial voluntária prevista na LC nº 51/85 tem direito ao cálculo de seus proventos com base na regra da integralidade e, quando também previsto em lei complementar, na regra da paridade, independentemente do cumprimento das regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/05, por enquadrar-se na exceção prevista no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, na redação anterior à EC 103/19, atinente ao exercício de atividade de risco.*

lei complementar do ente federativo. Ou seja, a paridade não é um direito automático decorrente da Lei Complementar Federal nº 51/85, mas sim uma faculdade concedida aos Estados para que, no exercício de sua autonomia política e administrativa, definam se e para quem concederão o reajuste paritário.

É o que fica claro a partir do voto condutor do Ministro Relator Dias Toffoli, ao consignar que⁷:

À luz do que registrei no presente voto, o direito à paridade no âmbito da aposentadoria especial voluntária em questão precisa estar previsto em lei complementar da unidade federada à qual pertença o(a) servidor(a) policial civil (ante a compreensão de que a LC nº 51/85 garantiu, como norma geral, apenas a integralidade, deixando espaço para as unidades federadas tratarem da concessão ou não da paridade).

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, o legislador estadual exerceu essa competência por meio da Lei Complementar nº 15.453/2020. Ao invés de conceder a paridade indistintamente, optou por restringi-la aos servidores que ingressaram na carreira antes da instituição do Regime de Previdência Complementar (15/10/2015). Para os demais, estabeleceu regras de reajuste diversas, compatíveis com o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Essa opção legislativa não viola o precedente do Supremo; pelo contrário, concretiza a parte final da tese, que remete

⁷ (STF - RE: 1162672 SP, Relator.: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 04/09/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-10-2023 PUBLIC 25-10-2023)

à legislação do ente federado a disciplina da paridade. Se o Estado tem competência para conceder ou não a paridade, por lógica decorrência, tem competência para definir os critérios de elegibilidade para tal benefício, utilizando marcos temporais racionais como a mudança do regime previdenciário.

Portanto, a restrição da paridade aos ingressos anteriores a 2015 não afronta a Constituição nem o Tema 1019, constituindo legítimo exercício da autonomia legislativa estadual para dispor sobre o regime de seus servidores, conforme autorizado pelo próprio precedente invocado na inicial.

4.3. Da Inexistência de Violação ao Princípio da Isonomia

Por fim, cumpre examinar a tese de que a diferenciação de critérios para a concessão da paridade e da integralidade, baseada na data de ingresso do servidor (antes ou depois de 15 de outubro de 2015), violaria o princípio da isonomia, insculpido no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal⁸ e replicado no artigo 1º da Carta Estadual⁹.

⁸ **Constituição Federal**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

⁹ **Constituição Estadual**

Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.

O argumento da parte autora assenta-se na premissa de que a Lei Complementar nº 15.453/2020 teria estabelecido distinções ilegítimas entre os servidores da Polícia Civil, impondo requisitos mais gravosos àqueles que ingressaram após 2015, o que afrontaria a isonomia.

Ocorre que, embora a norma, de fato, estabeleça regimes jurídicos distintos, a conclusão de que tal circunstância configura quebra da isonomia parte de uma premissa equivocada.

Com efeito, a igualdade jurídica não consiste em tratamento absoluto e linear a todos os indivíduos, mas sim em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades¹⁰.

No caso em apreço, o *discrimen* utilizado pelo legislador - a data de 15 de outubro de 2015 - não é aleatório. Trata-se, como visto, do marco de instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC) no Estado.

Os servidores que ingressaram antes dessa data constituem um grupo jurídico distinto, cujas expectativas de direito se formaram sob a égide de um regime previdenciário de repartição simples, sem as limitações do teto do RGPS.

¹⁰ Permanece atual, a propósito, a lição de Rui Barbosa (*Oração aos Moços*. São Paulo: Edição da Revista Arcadia, 1944, p. 38/39), segundo a qual:

A regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.

Já os servidores que ingressaram após 15 de outubro de 2015 o fizeram sob a vigência de uma nova ordem previdenciária, sujeitos ao teto de benefícios e à possibilidade de adesão à previdência complementar.

Pretender estender as regras de paridade (típicas do antigo regime) aos servidores do novo regime (submetidos ao teto e ao RPC) não seria aplicar a isonomia, mas sim violá-la, conferindo benefícios de um sistema extinto a quem nele nunca ingressou.

Portanto, a lei impugnada, ao diferenciar os requisitos conforme o momento de ingresso, apenas reconheceu a diversidade de situações jurídicas preexistentes.

Nesse contexto, não se há falar em afronta ao princípio da isonomia, mas, ao contrário, em legítima opção legislativa que respeita as diferentes realidades atuariais e jurídicas dos servidores, conferindo a cada grupo o regime compatível com a legislação vigente ao tempo de seu ingresso ou da reunião dos requisitos para inativação.

4.4. Da Ausência de Afronta às Regras de Transição Constitucionais

Remanesce, por derradeiro, a análise da alegação de que a Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 teria violado a hierarquia normativa ao dispor de modo diverso das regras de

transição estabelecidas na Emenda Constitucional Federal nº 103/2019¹¹ e na Emenda Constitucional Estadual nº 78/2020¹².

Sustenta a proponente que a legislação infraconstitucional não poderia estabelecer marcos temporais ou restrições não previstos no texto das Emendas, sob pena de inconstitucionalidade.

O argumento, contudo, desconsidera a própria sistemática inaugurada pela Reforma da Previdência. A Emenda Constitucional nº 103/2019, longe de exaurir a matéria, adotou a técnica da desconstitucionalização e da delegação de competência

¹¹ Notadamente, de acordo com o arrazoado delineado na inicial, os artigos 5º, *caput* e §2º, e 36, inciso II e Parágrafo Único, da aludida emenda, *in verbis*:

Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os性es ou o disposto no § 3º.

(...)

§ 2º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados de que trata o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

[...]

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor: (...)

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

¹² O proponente indicou o artigo 6º, cujo teor é o seguinte:

Art. 6º O servidor público estadual que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente observados os requisitos e as regras estabelecidos nos arts. 4.º, 5.º, 20 e 21 da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019.

para os entes federados. Nesse sentido, o artigo 40, § 4º-B, da Constituição Federal, cujo teor encontra-se transcrito na nota de rodapé nº 4, é expresso ao outorgar aos Estados a competência para, por meio de lei complementar, estabelecer idade e tempo de contribuição diferenciados para os policiais civis.

Na mesma linha, a Constituição Estadual, com a redação dada pela Emenda nº 78/2020, em seu artigo 38, § 3º, colacionado na nota de rodapé nº 5, remeteu à lei complementar a definição dos critérios de tempo de contribuição e de serviço para a aposentadoria dos servidores vinculados ao RPPS/RS.

Quer dizer, a Lei Complementar nº 15.453/2020 não contraria as Constituições Federal e Estadual; ao revés, ela é o instrumento normativo exigido por elas para concretizar o regime previdenciário especial. As regras de transição das Emendas Constitucionais funcionam como balizas gerais ou normas supletivas (art. 5º, § 2º, da EC nº 103/2019, alhures reproduzido) até que o ente federado exerça sua competência legislativa plena.

Uma vez editada a lei complementar estadual, no exercício da autonomia federativa assegurada pelo texto constitucional, é esta que passa a reger os requisitos para a inativação, não se havendo falar em hierarquia violada quando a própria Constituição delega à lei a disciplina da matéria.

Assim, a fixação de regras específicas pela norma impugnada constitui exercício regular da competência legislativa

estadual, em estrita observância ao desenho federativo traçado pela Reforma da Previdência.

5. Em suma, a preliminar de ilegitimidade ativa deve ser rechaçada e, no mérito, o pleito deve ser desacolhido, na medida em que:

a) inexiste direito adquirido a regime jurídico, sendo constitucional a fixação do marco temporal de 15 de outubro de 2015 (data da instituição do Regime de Previdência Complementar - RPC) como divisor de águas para a concessão da integralidade e da paridade, em observância ao princípio *tempus regit actum* e à ressalva dos direitos daqueles que já haviam implementado os requisitos para inativação;

b) o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1019 da Repercussão Geral, embora assegure a integralidade com base na Lei Complementar Federal nº 51/1985, expressamente condiciona a paridade à previsão em lei complementar do ente federativo, o que legitima a opção do legislador estadual de restringir tal benefício aos servidores ingressos antes da mudança do regime previdenciário;

c) não há violação ao princípio da isonomia, pois a distinção de tratamento entre servidores que ingressaram antes e depois de 2015 justifica-se pela diversidade de regimes jurídicos e previdenciários (repartição simples *versus* teto do RGPS com previdência complementar) a que estão submetidos, tratando-se de



medida necessária para conferir igualdade material na medida das desigualdades de ingresso; e

d) a Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020 não afronta a hierarquia normativa das Emendas Constitucionais, mas sim exerce a competência legislativa expressamente delegada pelos textos constitucionais federal e estadual para disciplinar os requisitos da aposentadoria especial dos policiais civis.

6. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pela **rejeição da prefacial de ilegitimidade ativa da proponente**, e, no mérito, pela **improcedência** da ação, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 25 de novembro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos¹³.

RCA

¹³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 2576/2025