

MANDADO DE INJUNÇÃO 2.406 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI
IMPTE.(S) : ALINE PINTO DA SILVA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : MARIA FERNANDA PIRES DE CARVALHO PEREIRA
E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

DECISÃO: 1. Trata-se de mandado de injunção impetrado por policiais federais em face de omissão legislativa atribuída à Presidente da República, ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente do Senado, relativamente à edição de lei complementar destinadas a regulamentar o art. 40, § 4º, II da Constituição Federal. Alegam as impetrantes que a Lei Complementar 51/85 incide apenas para os policiais homens e que as mulheres não têm seu direito reconhecido à aposentadoria diferenciada. Requerem a concessão da ordem para garantir o direito de ter o pedido de aposentadoria especial apreciado pelo órgão competente à luz do disposto nos arts. 57 e seguintes da Lei 8.213/91.

As autoridades impetradas prestaram informações no sentido, em essência, de que estão em tramitação projetos de Lei Complementar sobre a matéria objeto da impetração e de que a concessão da ordem pressupõe comprovação específica não somente do tempo de serviço prestado, mas também do seu efetivo exercício em condições prejudiciais à saúde ou em risco à integridade física do agente, o que não é compatível com a natureza do mandado de injunção.

2. Ao julgar os Mandados de Injunção 721 e 758 (Min. Marco Aurélio, DJe de 30/11/2007 e DJe de 26/09/2008), o plenário do STF reconheceu a existência de omissão legislativa no tocante à regulamentação do disposto no art. 40, § 4º, da Constituição. Ficou decidido que, inexistindo disciplina específica na legislação infraconstitucional sobre a aposentadoria especial do servidor público

MI 2406 / DF

sujeito a condições especiais de trabalho, a omissão deverá ser suprida mediante aplicação do art. 57, § 1º, da Lei 8.213/91, que trata do plano de benefício dos trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social RGPS. A ementa do acórdão no MI 721 resume a questão:

“MANDADO DE INJUNÇÃO - NATUREZA. Conforme disposto no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal, conceder-se-á mandado de injunção quando necessário ao exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Há ação mandamental e não simplesmente declaratória de omissão. A carga de declaração não é objeto da impetração, mas premissa da ordem a ser formalizada.

MANDADO DE INJUNÇÃO - DECISÃO - BALIZAS. Tratando-se de processo subjetivo, a decisão possui eficácia considerada a relação jurídica nele revelada.

APOSENTADORIA - TRABALHO EM CONDIÇÕES ESPECIAIS - PREJUÍZO À SAÚDE DO SERVIDOR - INEXISTÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR - ARTIGO 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Inexistente a disciplina específica da aposentadoria especial do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral - artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.213/91” (MI 721/DF, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 30/08/2007, DJe de 30/11/2007).

No mesmo sentido: MI 788/DF, Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, j, 15/04/2009, DJe de 08/05/2009.

Cumpra observar que a autorização conferida à autoridade administrativa competente, para análise dos pedidos de aposentadoria especial à luz da norma prevista no art. 57, § 1º, da Lei 8.213/91, não a exonera, contudo, de verificar, no caso concreto e segundo as balizas definidas pela lei e seu respectivo regulamento, se o servidor público efetivamente faz jus ao benefício. É o que decidiu o STF no julgamento do MI 1286-ED:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO MANDADO DE INJUNÇÃO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO DO ART. 57 DA LEI N. 8.213/1991. COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA.

1. A autoridade administrativa responsável pelo exame do pedido de aposentadoria é competente para aferir, no caso concreto, o preenchimento de todos os requisitos para a aposentação previstos no ordenamento jurídico vigente.

2. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (MI 1286 ED/DF, Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 18/12/2009, DJe de 19/02/2010).

Por fim, no julgamento do MI 809 (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 15/04/2009, DJe de 22/05/2009), o Plenário resolveu questão de ordem suscitada pelo Min. Joaquim Barbosa, no sentido de autorizar os Ministros da Corte a decidir (...) *monocrática e definitivamente os casos idênticos*.

3. Registre-se, também, que, segundo a jurisprudência do STF, não há uniformidade quanto à verificação do interesse processual: (a) alguns precedentes exigem o prévio requerimento administrativo e o respectivo indeferimento (ex: MI 4449 ED/DF, decisão monocrática, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 14/08/2012, DJe de 17/08/2012), (b) enquanto outros pressupõem a existência da pretensão resistida e do interesse de agir diante da mora na regulamentação legislativa (ex: MI 1967 AgR/DF, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20/10/2011, DJe de 05/12/2011).

Para apuração do interesse de agir, será adotada a conjugação dessas duas concepções, da seguinte forma: o impetrante deve comprovar inicialmente o requerimento administrativo da aposentadoria especial, mas, nos processos já instruídos, presume-se a resistência quando há impugnação ao mérito ou omissão quanto à ausência de interesse por parte dos impetrados.

MI 2406 / DF

Tendo em vista que a lacuna legal apenas deverá ser preenchida por lei complementar de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, c, da Constituição), este deve obrigatoriamente figurar como autoridade impetrada, independentemente da inclusão ou não dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme decidido no MI 1893:

“(…) Porém, a ausência de inclusão do Presidente da República no polo passivo desta ação mandamental, única autoridade que detém competência para dar início ao projeto de lei capaz de viabilizar a regulamentação almejada pelos ora Impetrantes, impede seja ela conhecida” (MI 1893/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 30/09/2009, DJe de 07/10/2009).

Acrescenta-se que, apesar do previsto no art. 40, § 4º, da Constituição (que exige *leis complementares* para a regulamentação das aposentadorias especiais em cada ente federado) e do art. 102, I, q (que limita a competência no julgamento dos mandados de injunção), o Plenário já decidiu que o STF é competente para as demandas dos servidores públicos municipais, estaduais e distritais:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. DECISÃO QUE CONCEDE A ORDEM PARA DETERMINAR QUE A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA COMPETENTE ANALISE A SITUAÇÃO FÁTICA DO IMPETRANTE À LUZ DO ART. 57 DA LEI 8.213/1991. AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E DE INCOMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

A Corte firmou entendimento no sentido de que a competência concorrente para legislar sobre previdência dos

MI 2406 / DF

servidores públicos não afasta a necessidade da edição de norma regulamentadora de caráter nacional, cuja competência é da União. Por esse motivo, a Corte assentou a legitimidade do Presidente da República para figurar no polo passivo de mandado de injunção sobre esse tema. Precedentes. Agravo regimental desprovido” (MI 1545 AgR/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 16/05/2012, DJe de 08/06/2012).

Do mesmo modo: MI 1832 AgR/DF, Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j, 24/03/2011, DJe de 18/05/2011.

Em relação aos policiais, o Plenário do STF negou o pedido no MI 4528 AgR, sob o fundamento de ausência de omissão legislativa, tendo em vista a existência de regras próprias para a aposentadoria especial dos policiais, que exige tempo exclusivo na atividade (art. 1º, I, da LC 51/85) e não pode ser conjugada com outras, ainda que exercidas em condições especiais:

“AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL. ATIVIDADE DE RISCO. ART. 40, § 4º, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO LEGISLATIVA.

1. A Lei Complementar n. 51/1985, que trata da aposentadoria especial dos policiais, foi recepcionada pela Constituição da República de 1988 (ADI 3.817/DF).

2. O reconhecimento da existência e da aplicabilidade de norma infraconstitucional regulamentadora do direito constitucional pleiteado evidencia o não cabimento do mandado de injunção, por inexistir omissão legislativa inviabilizadora do exercício de direito constitucionalmente assegurado.

3. Impossibilidade de conjugação do sistema da Lei Complementar n. 51/1985 com o do art. 57 da Lei n. 8.213/91, para com isso, cogitar-se de idade mínima para aposentação. Precedentes.

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (MI

MI 2406 / DF

4528 AgR/DF, Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 13/06/2012,, DJe de 01/08/2012).

Com igual teor: MI 2518 AgR/DF, Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j, 28/04/2011, DJe de 13/05/2011.

4. Em suma, a jurisprudência do STF está assentada nas seguintes diretrizes: (a) enquanto não editada a lei complementar de que trata o § 4º do art. 40 da Constituição, os servidores públicos têm direito à aposentadoria especial de acordo com as normas do Regime Geral de Previdência Social (atualmente os arts. 57/58 da Lei 8.213/91 e arts. 64/70 do Decreto 3.048/99, ou as normas vigentes no momento da prestação da atividade em condições especiais); (b) o mandado de injunção é instrumento apto a afirmar e suprir a referida lacuna normativa, mas não para assegurar, desde logo, a própria concessão do benefício de aposentadoria especial, que deve ser requerido administrativamente.

Ainda, devem ser observadas as seguintes situações específicas: (a) na verificação do interesse processual, incumbe ao impetrante comprovar inicialmente o requerimento administrativo da aposentadoria especial, mas, nos processos já instruídos, presume-se a resistência quando há impugnação ao mérito ou omissão quanto à ausência de interesse por parte dos impetrados, (b) o STF é competente para processar e julgar mandados de injunção impetrados por servidores públicos municipais, estaduais, distritais e federais, (c) a Presidente da República deve obrigatoriamente figurar como autoridade impetrada, (d) os servidores públicos policiais não têm direito ao aproveitamento de outras atividades para a sua aposentadoria, ainda que desempenhadas em condições especiais .

5. No caso concreto, as impetrantes alegam que a Lei Complementar 51/85 é aplicável apenas aos funcionários policiais do sexo masculino, discriminando as policiais do sexo feminino. Contudo, não há essa restrição, mas sim uma ausência de diferenciação, tendo em vista que a norma assegura o direito à aposentadoria sem distinção de gênero:

“Art.1º - O funcionário policial será aposentado:

I - voluntariamente, com proveitos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte, pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial;

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, aos 65 anos (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados.

Art. 2º - Subsiste a eficácia dos atos de aposentadoria expedidos com base nas Leis nºs. 3.313, de 14 de novembro de 1957, e 4.878, de 3 de dezembro de 1965, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969.

Art. 3º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário”.

Ademais, no julgamento da ADI 3817, o Plenário desta Corte declarou a recepção da Lei Complementar 51/85 pela Constituição de 1988:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL N. 3.556/2005. SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS CIVIS CEDIDOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL: TEMPO DE SERVIÇO CONSIDERADO PELA NORMA QUESTIONADA COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE POLICIAL. AMPLIAÇÃO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS ESTABELECIDO NO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 51, DE 20.12.1985. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Inexistência de afronta ao art. art. 40, § 4º, da Constituição da República, por restringir-se a exigência constitucional de lei complementar à matéria relativa à

aposentadoria especial do servidor público, o que não foi tratado no dispositivo impugnado.

2. Inconstitucionalidade formal por desobediência ao art. 21, inc. XIV, da Constituição da República que outorga competência privativa à União legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal.

3. O art. 1º da Lei Complementar Federal n. 51/1985 que dispõe que o policial será aposentado voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial foi recepcionado pela Constituição da República de 1988. A combinação desse dispositivo com o art. 3º da Lei Distrital n. 3.556/2005 autoriza a contagem do período de vinte anos previsto na Lei Complementar n. 51/1985 sem que o servidor público tenha, necessariamente, exercido atividades de natureza estritamente policial, expondo sua integridade física a risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial do art. 40, § 4º, da Constituição da República: inconstitucionalidade configurada.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 3817/DF, Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 13/11/2008, DJe de 03/04/2009).

Em caso similar ao destes autos:

“(…) Não assiste razão à impetrante quando argumenta estar submetida a norma geral. A Lei Complementar nº 51/85 trata especificamente dos **policiais**, que é o caso da autora do presente mandamus.

Da mesma forma, não deve prosperar o argumento de que as mulheres ocupantes de cargo de policial militar estariam submetidas a requisitos previdenciários idênticos às que ocupam cargos no serviço público não submetidos a condições perigosas ou insalubres.

Veja-se que, a despeito da igualdade da exigência de 30 (trinta) anos de contribuição para se aposentar com proventos

MI 2406 / DF

integrais, não é exigido das policiais o requisito de 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, que é condição necessária e sucessiva a ser comprovada pelas servidoras que laboram sem se submeter a condições especiais” (MI 4226/DF, decisão monocrática, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 20/03/2012, DJe de 10/04/2012).

Acrescenta-se que, do mesmo modo que a Lei Complementar 51/85, a Lei 8.213/91 não distingue entre homens e mulheres, assegurando a todos o benefício de aposentadoria especial de acordo com a atividade desempenhada, sem diferenciação de tempo de contribuição com fundamento no gênero da pessoa:

“Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei”.

6. Diante do exposto, nego seguimento ao pedido.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 20 de agosto de 2013.

Ministro **TEORI ZAVASCKI**

Relator

Documento assinado digitalmente