

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 898492

SUSCITANTE: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão
REFERÊNCIAS: Art. 20-B, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 84, de 26/07/2005, substituído pelo art. 73, § 2º, da Lei Complementar n. 129, de 08/11/2013, que trata da aposentadoria especial do servidor policial civil do Estado de Minas Gerais
Processo de Aposentadoria n. 858587 e outros.
RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

EMENTA

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. APOSENTADORIAS ESPECIAIS DOS SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE. INADMITIDO O INCIDENTE, RELATIVAMENTE AO § 2º DO ART. 73 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 129/2013. RECONHECIDA A RELEVÂNCIA DO EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE DO § 2º DO ART. 20-B DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 84/2005. MÉRITO. APLICAÇÃO DE CRITÉRIOS E REQUISITOS DIFERENCIADOS PARA O CÁLCULO DOS PROVENTOS. INCOMPATIBILIDADE VERTICAL COM O § 4º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O controle incidental de constitucionalidade somente se legitima e executa tendo em vista a condição de antecedente lógico e necessário da decisão acerca da conformidade ou não de determinada norma legal ao texto da Constituição, para solução de questão concreta, que será apreciada nos autos principais. Se a decisão acerca da conformidade ou não de determinada norma legal ao texto da Constituição não for antecedente lógico e necessário da decisão a ser proferida nos autos principais, o controle incidental não pode ser exercido, sob pena de transmutar-se em controle abstrato, cuja competência, nos termos da Constituição da República, é do Supremo Tribunal Federal – STF. Por isso, o incidente de inconstitucionalidade em tela deve ter como objeto tão somente o § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, ainda que a norma se encontre revogada, porque é o comando legal relevante para o registro ou não das aposentadorias examinadas nos processos principais.

2. O então § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84/05, ao dispor, com base na totalidade da remuneração do cargo efetivo, sobre a forma de cálculo e de revisão dos proventos com paridade, em relação à remuneração dos servidores em atividade, exorbitou da norma geral da União que estabelece “proventos integrais” à aposentadoria voluntária do servidor policial, devendo ser afastada sua aplicabilidade por este Tribunal de Contas, nos termos da Súmula n. 347 do STF.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

8ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 15/04/2015

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

RELATÓRIO

Trata-se de Arguição de Inconstitucionalidade suscitada pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, acolhida, por unanimidade, pela Primeira Câmara, na sessão de 11/12/12, nos termos do art. 26, inciso V, c/c o art. 88 do Regimento Interno deste Tribunal, Resolução n. 12/2008.

Em sua proposta de voto no Processo n. 898.492, o Conselheiro Substituto sugeriu, em preliminar, que se afetasse ao Tribunal Pleno a apreciação, incidentalmente, da constitucionalidade do art. 20B, §2º, da Lei Complementar Estadual n. 84/2005, que fundamentou as citados em seu relatório, às fls.02/03.

Observado o regular processamento da arguição, foram os autos remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, que emitiu o parecer acostado às fls. 19 a 31, opinando pela constitucionalidade dos artigos em questão.

Redistribuído o Incidente de Inconstitucionalidade à minha relatoria, em 12/02/2015, vieram os autos ao meu Gabinete.

É, em breve síntese, o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de Admissibilidade

O eminente Procurador-Geral informa que “o art. 123, II, da Lei Complementar Estadual n. 129, de 08/11/2013, nova Lei Orgânica da Polícia Civil de Minas Gerais, revogou o §2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 25/07/2005” e assevera que “embora o incidente envolva a apreciação da constitucionalidade do art. 20-B, §2º, da referida norma, o objeto destes autos se manteve preservado com a vigência do art. 73, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 129, de 08/11/2013, isto porque o mencionado art. 73, §2º, manteve a *mens legis* do art. 20-B, §2º, da LC/MG n. 84/2005”.

Assiste razão ao douto Procurador. Vejamos o que dizem os dois artigos:

Lei Complementar n. 84/2005:

art. 20-B - O policial civil será aposentado voluntariamente, independentemente da idade:

§ 2º - Os proventos do policial aposentado na forma do *caput* deste artigo corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e serão revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendidos ao policial aposentado quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos a esses servidores, inclusive os decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria.

Lei Complementar Estadual n. 129/2013:

art. 73 - O Policial Civil, ao ser aposentado, perceberá provento:

(...)

§ 2º - O provento integral a que se refere o inciso I do *caput* corresponderá à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e será reajustado, na mesma data e em idêntico percentual, sempre que se modificar, a qualquer título, a remuneração dos policiais civis em atividade, sendo estendido ao policial civil aposentado todo benefício ou vantagem posteriormente atribuídos ao cargo ou função em que se deu a aposentadoria, inclusive os decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, nos termos da Constituição da República.

A análise dos dois artigos revela que não ocorreram mudanças significativas na redação do novo dispositivo, razão pela qual entendo, como o Ministério Público junto ao Tribunal, que, revogado o art. 20-B, §2º, da LC n. 84/2005, o objeto do presente Incidente de Inconstitucionalidade passa a ser, naturalmente, o art. 73, §2º, da LC/MG n. 129/2013, e assim, **preliminarmente**, acolho o presente Incidente de Inconstitucionalidade.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, eu peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
17ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 01/07/2015

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Trata-se do incidente de inconstitucionalidade do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 25/7/2005, acrescido pela Lei Complementar Estadual n. 98, de 07/8/2007, o qual foi suscitado perante a Primeira Câmara, na Sessão de 11/12/2012.

Na Sessão do Tribunal Pleno de 15/4/2015, a Relatora, Conselheira Adriene Andrade, na admissibilidade, assim concluiu:

[...] entendo, como o Ministério Público junto ao Tribunal, que, revogado o art. 20-B, § 2º, da LC n. 84/2005, o objeto do presente Incidente de Inconstitucionalidade passa a ser, naturalmente, o art. 73, § 2º, da LC/MG n. 129/2013, e assim, **preliminarmente**, acolho o presente Incidente de Inconstitucionalidade. (destaque no original)

O Conselheiro em Substituição Licurgo Mourão e os Conselheiros Mauri Torres e José Alves Viana acompanharam a Relatora. Na sequência, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Ao suscitar este incidente, invocou-se o inciso V do art. 26 do Regimento Interno, que atribui ao Tribunal Pleno competência para “apreciar, incidentalmente, a constitucionalidade das leis ou de atos do poder público”.

A Primeira Câmara aquiesceu à suscitação assim formulada.

São oportunas, *mutatis mutandis*, as observações de Nelson Nery Junior & Rosa Maria de Andrade Nery (*Código de processo civil comentado e legislação extravagante*, 13ª ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2013, p. 919) a propósito da arguição – ou do incidente – de inconstitucionalidade:

Não é sucedâneo de recurso. É levantada no curso de um processo e constitui questão prejudicial do julgamento da causa no tribunal. Assim, esta fica sobrestada até que se resolva referido incidente. (...) O relator submete a arguição à câmara, turma ou outro órgão fracionário competente para o julgamento da causa, que é normalmente um recurso. Se rejeitada a alegação, prossegue normalmente no julgamento do recurso; se a câmara entender que procede, remete a questão ao tribunal pleno, que, de acordo com a CF 97, é o órgão competente para declarar, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo.

Perceba-se que o incidente de inconstitucionalidade está sempre vinculado a processo antecedente, cujo julgamento será influenciado pela decisão acerca da constitucionalidade ou não da lei ou ato normativo examinado incidentalmente.

Na espécie dos autos, qual é o processo antecedente? Na verdade, há sessenta e três processos antecedentes, todos eles voltados à apreciação da legalidade, para fins de registro, de atos de concessão de aposentadorias especiais de servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

Em todos esses processos consta, como fundamento legal dos atos de concessão de benefício previdenciário, o § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005¹, e não o § 2º do art. 73 da Lei Complementar Estadual n. 129, de 2013², que sequer existia à época em que foram praticados os atos concessórios (anos de 2007 e de 2008).

É preciso lembrar que a concessão e o registro da aposentadoria regem-se, em regra, pela lógica decantada no brocardo *tempus regit actum*.

Dessa forma, tendo em vista que os atos de aposentadoria examinados nos processos principais têm como fundamento o § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, esse dispositivo é que deve ser – neste incidente – objeto de apreciação pelo Pleno, para se decidir se o dispositivo questionado deve ser levado em consideração ou não para se determinar o registro ou não das aposentadorias em exame nesta Corte de Contas.

Em se tratando de processo para fiscalização da legalidade de ato de aposentadoria, pouco importa que, depois da concessão da aposentadoria, tenha sido revogada a norma legal que do ato consta como fundamento de validade.

¹ Os proventos do policial aposentado na forma do *caput* deste artigo corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e serão revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendidos ao policial aposentado quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos a esses servidores, inclusive os decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria.

² O provento integral a que se refere o inciso I do *caput* corresponderá à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e será reajustado, na mesma data e em idêntico percentual, sempre que se modificar, a qualquer título, a remuneração dos policiais civis em atividade, sendo estendido ao policial civil aposentado todo benefício ou vantagem posteriormente atribuídos ao cargo ou função em que se deu a aposentadoria, inclusive os decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, nos termos da Constituição da República.

A propósito, ainda em se tratando de processo de aposentadoria, pouco importa, para a decisão do incidente de inconstitucionalidade, que a lei tenha sido revogada, na data da sessão em que será deliberado.

Trata-se aqui do tema da eficácia da lei no tempo e da sucessão de leis no tempo, por isso deve-se ter em vista que a lei é ordem permanente, embora não eterna. Como explica Caio Mário da Silva Pereira³:

Nos regimes jurídicos em que a teoria geral das fontes de direito assenta na supremacia da lei escrita, deve ter e tem efetivamente esta um começo certo e um fim precisamente caracterizado; nasce, vive e morre, somente cessando sua obrigatoriedade em razão de um fato que o legislador reconhece, como hábil a este resultado, que é a revogação. Enquanto esta não ocorrer, a lei permanece em vigor, mesmo que decorra largo tempo sem que seja invocada e aplicada. Existe viva, persistente e eficaz, passível de aplicação, enquanto não se extinguir pelo meio regular. Esta persistência e permanência é o *princípio da continuidade*, que a sustenta até o surgimento de força contrária à sua vigência. E, como tal força há de emanar de outra lei, o princípio da continuidade enuncia-se nesta regra: não se destinando a vigência temporária, a lei estará em vigor até que outra a modifique ou revogue (Lei de Introdução, art. 2º).

Colaciono a doutrina do civilista mineiro para afirmar, categoricamente, que era a Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, que estava em vigor no momento em que as aposentadorias examinadas nos autos principais foram concedidas. Somente em data posterior, o § 2º de seu art. 20-B teve sua vigência revogada pela Lei Complementar Estadual n. 129, de 2013, que dispôs sobre o mesmo tema.

Imaginar o contrário seria dar força normativa retroativa à lei mais nova, o que, no direito brasileiro, somente se admite em casos excepcionais. Mas, na espécie de matéria tratada nos autos, esse não é o caso. A esse respeito, é sempre oportuna a lição de Vicente Rao⁴, para distinguir a retroatividade do efeito imediato de nova norma jurídica:

Os fatos ou atos pretéritos e seus efeitos, realizados sob o império do preceito antigo não podem ser atingidos pelo preceito novo sem retroatividade, a qual, salvo disposição legal expressa em contrário, é sempre proibida.

[...]

As novas normas relativas aos modos de constituição ou extinção das situações jurídicas não devem atingir a validade ou invalidade dos fatos passados, que se constituíram ou extinguíram, de conformidade com as normas então em vigor.

[...]

Retroatividade e efeitos imediatos da nova norma obrigatória são conceitos, pois, que não se confundem; enquanto aquela age sobre o passado, estes tendem a disciplinar o presente e o futuro.

Como é cediço, a lei vigente ao tempo em que o servidor reuniu as condições para a aposentadoria deve ser fundamento de validade do ato. O gozo do direito ao *otium cum dignitatis* é que será atingido pela lei nova. Assim, por exemplo, o valor dos proventos será revisto, à medida que novas leis sucedem a que foi vigente no momento da concessão.

³ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Vol. I. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 80.

⁴ RAO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. Vol. I. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, p. 373.

De outro lado, examinar agora, incidentalmente, a constitucionalidade de dispositivo da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, não implica reconhecer a esse diploma ultratividade. A ultratividade consiste em ser aplicada a lei a fatos ocorridos após a sua revogação. Esse fenômeno ocorre, no direito brasileiro, em matéria penal, no caso de aplicação de norma mais benéfica, conforme se depreende do voto do Ministro Celso de Mello, na Extradicação 1.121, julgada em 2009:

O sistema constitucional brasileiro impede que se apliquem leis penais supervenientes mais gravosas, como aquelas que afastam a incidência de causas extintivas da punibilidade (...), a fatos delituosos cometidos em momento anterior ao da edição da *lex gravior*.

A eficácia ultrativa da norma penal mais benéfica – sob cuja égide foi praticado o fato delituoso – deve prevalecer por efeito do que prescreve o art. 5^a, XL, da Constituição, sempre que, ocorrendo sucessão de leis penais no tempo, constatar-se que o diploma legislativo anterior qualifica-se como estatuto legal mais favorável ao agente. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

A Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, não pode ser utilizada como fundamento de validade para aposentadorias que se dão após o término da sua vigência, mas o fato de não mais ser ela a norma válida, isto é, apta a produzir efeitos, não significa que se possa negar que ela existiu e produziu efeitos. Nesse sentido, exemplifica Carlos Maximiliano Pereira dos Santos⁵, por meio da invocação do artigo final do pretérito Código Civil, de 1916:

O último artigo do Código Civil determina: ficam revogadas as Ordenações, Alvarás, Leis, Decretos, Resoluções, Usos e Costumes concernentes às matérias de Direito Civil reguladas neste Código.

Do texto peremptório se não infere a proibição genérica de invocar, em digressões esclarecedoras, o Direito anterior brasileiro, bem como o romano, o canônico e o de Portugal. Cumpre distinguir entre *leges e jura*, isto é, entre as disposições positivas e o complexo de elementos e fatores constitutivos da ciência jurídica nacional. Revogam-se as *leis* anteriores; continua de pé o sistema de princípios e regras formados em torno das mesmas. O Direito evoluiu apenas; tem o presente suas raízes no passado: estuda-se este, para compreender aquele. Promulgaram nova *lex*: mas o *jus* ficou firme, ininterrupto, embora rejuvenescido, arejado, loução.

Por todo exposto, entendo que o incidente de inconstitucionalidade em tela tem como objeto o § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, ainda que a norma se encontre revogada, porque é o comando legal relevante para o registro ou não das aposentadorias examinadas nos mencionados processos principais.

Para que não pare qualquer dúvida sobre isso, lanço apenas mais um argumento, que me parece irrefutável: este Tribunal de Contas, não raro, determina o registro de aposentadorias que têm como fundamento de validade leis já revogadas.

De afirmar-se, por isso, que o julgamento dos sessenta e três processos antecedentes depende da solução da questão da constitucionalidade do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, que, já por isso, deve constituir o objeto deste incidente de inconstitucionalidade.

⁵ SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 18^a ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999, pp. 366-7.

Mas e quanto à Lei Complementar Estadual n. 129, de 2013, que dispôs sobre o mesmo tema da lei revogada? Podem ser as suas disposições objeto de análise pelo Tribunal de Contas, nestes autos?

Inexistindo normas específicas sobre a tramitação do incidente de inconstitucionalidade neste Tribunal, há que se buscar, no restante do ordenamento jurídico, as razões para embasar a decisão de questões processuais relacionadas a essa espécie de incidente. Para responder à questão posta, consulta ao Código de Processo Civil⁶, à Teoria Geral do Processo e à Teoria da Constituição é reveladora, sobretudo quando se leva em consideração o disposto nos artigos 480 e 481 daquele Código, os quais estão inseridos no capítulo disciplinador da declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais do Poder Judiciário:

Art. 480. Arguida a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, ouvido o Ministério Público, submeterá a questão à turma ou câmara a que tocar o conhecimento do processo.

Art. 481. Se a alegação for rejeitada, prosseguirá o julgamento; se for acolhida, será lavrado o acórdão, a fim de ser submetida a questão ao tribunal pleno.

Parágrafo único. Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão. (grifo meu)

Gilmar Ferreira Mendes⁷, com amparo em Buzaid, Zagrebelsky e Cappelletti, explicita qual é a distinção que considera fundamental entre os métodos concentrado e incidental de controle de constitucionalidade:

Assim, a característica fundamental do controle concreto ou incidental de normas parece ser o seu desenvolvimento inicial no curso de um processo, no qual a questão constitucional configura antecedente lógico e necessário à declaração judicial que há de versar sobre a existência ou inexistência de relação jurídica. (grifo meu)

O Ministro Moreira Alves, relator da questão de ordem suscitada incidentalmente na ADC-1, explana, em seu voto, a evolução histórica que, do controle difuso e *in concreto* existente na primeira metade do século XX, leva à adoção do controle abstrato no Brasil, mais por necessidade de se preservar os valores da certeza do direito e da segurança jurídica do que pela existência de um mister ontologicamente distinto do julgador ao declarar a norma constitucional ou inconstitucional nos dois métodos:

Desde a Constituição de 1891 até a Emenda Constitucional n. 16, de 1965, o sistema de controle de constitucionalidade dos atos normativos no Brasil se cingiu ao controle difuso, de inspiração norte-americana, pelo qual qualquer Juiz ou Tribunal pode afastar, no caso concreto em que presta jurisdição, a aplicação de norma que viole a Constituição. Por não haver no Brasil o princípio do *stare decisis* – que, como acentua Nelson de Sousa Sampaio (O Supremo Tribunal Federal e a Nova Fisionomia do Judiciário, *in* Revista de Direito Público, n. 75, p. 11), atribui força vinculante às decisões da Suprema Corte americana, pois as faz obrigatórias para os demais órgãos judiciais -, a Constituição de 1934 criou, no inciso IV do artigo 91, o mecanismo de suspensão, pelo Senado, da

⁶ É preciso dizer que, além de inspiração aos legisladores que elaboraram as leis gerais de processo administrativo da União e do Estado de Minas Gerais, o Código de Processo Civil é fonte supletiva para, nos termos do art. 379 do RITCEMG, ser aplicada aos processos que o Tribunal decida, quando houver omissão em suas normas procedimentais.

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade. Aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 200.

execução, no todo ou em parte, de ato normativo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ato político esse que, no entendimento predominante, dá eficácia *erga omnes* às declarações de inconstitucionalidade em concreto.

A Emenda Constitucional n. 16, de 1965, visando a reduzir a sobrecarga imposta ao Supremo Tribunal Federal, instituiu, ao lado do controle difuso, e portanto, incidental, de constitucionalidade dos atos normativos, o controle de constitucionalidade deles em abstrato por meio da representação de inconstitucionalidade, que se inspirou na representação interventiva, já existente como meio de aferição, para fins de intervenção federal, da observância, ou não pelos Estados-membros dos princípios constitucionais federais sensíveis. Com isso, a par do controle difuso e incidental, típico da prestação jurisdicional, se introduziu, no sistema jurídico pátrio, um controle concentrado, direto e em abstrato, próprio das Cortes Constitucionais do tipo europeu continental. Assim, enquanto o controle difuso continuou a exercer-se, incidentalmente, no caso concreto, e conseqüentemente, em processo *inter partes*, restringindo-se a eficácia da declaração de inconstitucionalidade aos partícipes da relação processual, já que a extensão dela a todos depende do ato político do Senado à vista da comunicação que lhe é feita pelo Supremo Tribunal Federal, esse controle concentrado se fez diretamente pelo Supremo Tribunal Federal por meio de processo de natureza objetiva por visar, não à defesa de direitos subjetivos, mas à tutela da Constituição, processo esse desencadeado por representação de inconstitucionalidade proposta exclusivamente pelo Procurador-Geral da República, que dela não poderia desistir embora lhe fosse possível, afinal, dar parecer contrário à inconstitucionalidade arguida, tendo a decisão final desta Corte – quer pela procedência (e, portanto, pela inconstitucionalidade), quer pela improcedência (e, conseqüentemente, pela constitucionalidade) – eficácia *erga omnes* (inclusive para o próprio Supremo Tribunal Federal), independentemente da atuação do Senado).

Esse sistema misto de controle de constitucionalidade foi mantido pela Constituição de 1988 [...]. (grifos meus)

O controle incidental de constitucionalidade somente se legitima e executa tendo em vista a condição de antecedente lógico e necessário da decisão acerca da conformidade ou não de determinada norma legal ao texto da Constituição, para solução de questão concreta, que será apreciada nos autos principais. Se a decisão acerca da conformidade ou não de determinada norma legal ao texto da Constituição não for antecedente lógico e necessário da decisão a ser proferida nos autos principais, o controle incidental não pode ser exercido, sob pena de transmutar-se em controle abstrato, cuja competência, nos termos da Constituição da República, é do Supremo Tribunal Federal – STF.

Nesse sentido, é oportuna a transcrição de notícia de julgamento iniciado perante o STF, em seu Informativo de Jurisprudência n. 781, publicado em 24 de abril do corrente ano:

Controle de constitucionalidade e órgão administrativo - 2

O direito subjetivo do exercente da função de Promotor de Justiça de permanecer na comarca elevada de entrância não pode ser analisado sob o prisma da constitucionalidade da lei local que previu a ascensão, máxime se a questão restou judicializada no STF. Com base nessa orientação, a Primeira Turma concedeu a ordem em mandado de segurança impetrado por procurador-geral de justiça contra decisão do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que declarara a inconstitucionalidade de norma local e glosara a pretensão do impetrante de permanecer na comarca que fora elevada de entrância — v. Informativo 745. A Turma asseverou que o CNMP não ostentaria competência para efetuar controle de constitucionalidade de lei, haja vista se tratar de órgão de natureza administrativa, cuja atribuição se circunscreveria ao controle da legitimidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público federal e estadual (CF, art. 130-A, § 2º). Assim, o CNMP, ao declarar a inconstitucionalidade do art. 141, “in fine”, da Lei Orgânica do Ministério Público de

Santa Catarina (“O membro do Ministério Público terá garantida a sua permanência na comarca cuja entrância for elevada e, quando promovido, nela será efetivado, desde que formalize a opção no prazo de cinco dias”) teria exorbitado de suas funções, que se limitariam ao controle de legitimidade dos atos administrativos praticados por membros do “parquet”. MS 27744/DF, rel. Min. Luiz Fux, 14.4.2015. (MS-27744)

Controle de constitucionalidade e órgão administrativo - 3

O Ministro Roberto Barroso acompanhou o Ministro Luiz Fux (relator) para conceder a ordem, porém, com fundamentação diversa. Aduziu que não houvera, na espécie, controle abstrato de constitucionalidade. A declaração de inconstitucionalidade da parte final do art. 141 da LC estadual 197/2000 fora feita “*incidenter tantum*” e desconstituía, de forma específica, determinadas “promoções virtuais”. Assinalou que o acórdão atacado não alcançara promoções pretéritas ou futuras, mas apenas aquelas havidas à época do Processo de Controle Administrativo - PCA, por não terem as respectivas promotorias de justiça sido ofertadas aos demais membros do Ministério Público estadual. Dessa forma, o controle teria se realizado no caso concreto. Defendeu que quem tem a incumbência de aplicar a norma a uma situação concreta não poderia ser compelido a deixar de aplicar a Constituição e aplicar a norma que com ela considerasse incompatível. [...]. MS 27744/DF, rel. Min. Luiz Fux, 14.4.2015. (MS-27744) (grifo meu).

Depreende-se, da notícia do julgado em análise pelo STF, que se exige correlação lógica entre a questão principal e a decisão do incidente, ou dito de outra forma, ainda que isso configure obviedade, que o incidente só merece seu nome se for incidental a uma questão que se diz principal. Na espécie dos autos, é de meridiana clareza que a Lei Complementar Estadual n. 129, de 2013, não é fundamento legal para a concessão das aposentadorias examinadas nos autos principais. Sendo assim, a decisão acerca de sua constitucionalidade ou não de maneira alguma influenciaria a decisão a respeito do registro dos atos concessivos nos processos principais que deram ensejo à suscitação deste incidente de inconstitucionalidade.

Posto isso, este Tribunal não pode, nos autos do incidente de inconstitucionalidade em exame, apreciar a constitucionalidade de dispositivo da Lei Complementar Estadual n. 129, de 2013, sob pena de, fazendo-o, usurpar a competência outorgada ao Supremo Tribunal Federal, para julgar, *in abstracto*, a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual em face da Constituição de 1988. Tomo a liberdade de transcrever parte da lição de Gilmar Ferreira Mendes⁸ a esse respeito:

Ao contrário do que se verifica nas demais instâncias, que só poderão declarar a inconstitucionalidade de norma que deva ser aplicada à causa, o STF entende possível que, verificada a inconstitucionalidade em sede de controle difuso, deve ele emitir juízo quanto à validade da norma, ainda que esta se mostrasse dispensável à solução da controvérsia. [...]

O Tribunal abandonava entendimento clássico da teoria estadunidense do controle difuso [...], ao interpretar que, uma vez suscitada a inconstitucionalidade de “lei federal” (em sentido amplo), a questão deveria ser apreciada em razão da tarefa institucional de guardião da Constituição. [...] Tem-se aqui também um *quid de objetivação* do processo de controle incidental no âmbito da Excelsa Corte. (grifos meus)

Compreendo o desejo de buscar conferir maior utilidade à decisão incidental a ser proferida nestes autos, pois o texto da Lei Complementar Estadual n. 129, de 2013, tem o mesmo

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, pp. 1143-4.

sentido da lei revogada, a Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005. Todavia, há que se pautar a conveniência da Corte pelo direito, e não o direito pela conveniência da Corte.

Isso quer dizer que o Tribunal, para apreciar a constitucionalidade ou não da lei nova, a Lei Complementar Estadual n. 129, de 2013, terá de aguardar o surgimento de oportunidade em que tal exame seja lícito, ou seja, no exercício do controle da legalidade de ato de aposentadoria que tenha essa lei por fundamento.

Por último, é preciso dizer, de modo a espancar qualquer dúvida que se possa ter a respeito dos pressupostos de validade do incidente de inconstitucionalidade, que, pelas disposições do parágrafo único do art. 481 do Código de Processo Civil, não é necessário submeter a questão da constitucionalidade da norma ora examinada à nova decisão do Pleno do Tribunal, em caso de outras aposentadorias concedidas com o mesmo fundamento legal, ao estatuir que: “os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão”.

Assim, decidido este incidente pela constitucionalidade ou não do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, as Câmaras do Tribunal de Contas poderão examinar outras aposentadorias fundadas nesse mesmo dispositivo legal, além daquelas que ensejaram o incidente, com base na mesma decisão, sem que se viole a cláusula de reserva de plenário prevista no art. 97 da Constituição de 1988, que assim estabelece: “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”. A esse respeito, há remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça de Minas.

Do Supremo Tribunal Federal, toma-se, como exemplo a decisão, em 25 de março de 2014, pela Segunda Turma, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 787.942/PE, da relatoria do Ministro Teori Zavascki:

FUNDAÇÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES DOS SERVIDORES DO ESTADO DE PERNAMBUCO - FUNAPE PROC.(A / S)(ES): PROCURADOR - GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO AGDO.(A / S): LOURDES MIRANDA CHAVES ADV.(A / S) : JOSÉ OMAR MELO JÚNIOR

Por fim, quanto à alegada ofensa ao art. 97 da Constituição Federal, inaplicável a reserva de plenário ante a existência de reiterados pronunciamentos do Tribunal Pleno do STF (RE 597.154-QO-RG, rel. Min. Presidente GILMAR MENDES, DJe de 29/05/2009; RE 633.933-RG, DJe de 01/09/2011, e o ARE 642.827-RG, DJe de 31/08/2011, ambos de Relatoria do Min. Presidente CEZAR PELUSO) sobre a específica questão constitucional, que culminou, inclusive, na edição da Súmula Vinculante 20. Aplicável ao caso o disposto no art. 481, parágrafo único, do CPC. Nesse sentido: AGRAVO REGIMENTAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXISTÊNCIA DE PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RESERVA DE PLENÁRIO. DESNECESSIDADE. TRIBUTÁRIO. MULTA. DESPROPORCIONALIDADE. GRAVIDADE OU POTENCIAL OFENSIVO DO ATO PUNIDO. ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO. Como o acórdão recorrido está em conformidade com os precedentes da Corte sobre a matéria de fundo (desproporcionalidade de multa tributária), é inexigível a submissão da controvérsia ao Plenário (art. 481, par. ún., do CPC). Agravo regimental ao qual se nega provimento. (ARE 594.515 AgR, rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe de 22/05/2012)

No Superior Tribunal de Justiça, a decisão do Recurso Especial 996874/SP, em 1º de abril de 2008, curiosamente, da lavra do então ministro Teori Albino Zavascki, deixa claro, ainda por

cima, que a decisão prévia do Plenário do STF sobre o mesmo dispositivo não necessariamente precisa ter ocorrido em controle abstrato de constitucionalidade:

PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. COMPENSAÇÃO. TRIBUTOS DE DIFERENTES ESPÉCIES. SUCESSIVOS REGIMES DE COMPENSAÇÃO. APLICAÇÃO RETROATIVA OU EXAME DA CAUSA À LUZ DO DIREITO SUPERVENIENTE. INVIABILIDADE. COFINS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 9.718/98.

1. É entendimento sedimentado o de não haver omissão no acórdão que, com fundamentação suficiente, ainda que não exatamente a invocada pelas partes, decide de modo integral a controvérsia posta. 2. Não podem ser desconsideradas as decisões do Plenário do STF que reconhecem constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de diploma normativo. Mesmo quando tomadas em controle difuso, são decisões de incontestável e natural vocação expansiva, com eficácia imediatamente vinculante para os demais tribunais, inclusive o STJ (CPC, art. 481, § único: "Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão"), e, no caso das decisões que reconhecem a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, com força de inibir a execução de sentenças judiciais contrárias, que se tornam inexigíveis (CPC, art. 741, § único; art. 475-L, § 1º, redação da Lei 11.232/05). (grifo meu)

No Judiciário mineiro, o Tribunal de Justiça considera irrelevantes os incidentes de inconstitucionalidade suscitados quando já exista decisão pela inconstitucionalidade, e até tem norma regimental nesse sentido, como se depreende na Arguição de Inconstitucionalidade n. 1.0112.12.001770-5/002, não conhecida pelo Órgão Especial, em 27/11/2013:

EMENTA: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 1º, ALÍNEA "C", DA LEI COMPLEMENTAR Nº 81/2009 DO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - QUESTÃO JÁ APRECIADA PELO ÓRGÃO ESPECIAL DESTES TRIBUNAL - ARGUIÇÃO JULGADA IRRELEVANTE.

- De acordo com o art. 481, parágrafo único, do CPC, art. 297, §1º, inciso II e art. 298, §4º, ambos do RITJMG, deve ser tida como irrelevante a arguição de inconstitucionalidade de lei que já houver sido deliberada pelo Órgão Especial.

Peço vênia para reproduzir trecho do voto do desembargador Edilson Fernandes, por considerar elucidativo o seu raciocínio:

A propósito, no Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n. 1.0112.10.012471-1/002 (Rel. Des. BRANDÃO TEIXEIRA, DJe: 23.08.2013), já havia me manifestado no sentido de julgar "irrelevante a arguição incidental de inconstitucionalidade do artigo 1º, da LC Municipal n. 81/2009 quando inexistir óbice a que o órgão fracionário julgue o recurso independentemente da questão constitucional, nos termos do artigo 297, § 1º, inciso IV, do RITJMG".

Entretanto, mesmo havendo disposição legal estabelecendo que os órgãos fracionários do Tribunal devam submeter a questão relativa a inconstitucionalidade à apreciação do Tribunal Pleno ou seu Órgão Especial, nos termos dos artigos 480 e seguintes do CPC, a Lei n. 9.756, de 17.12.98, acrescentou o parágrafo único ao artigo 481, dispensando tal procedimento quando já houver pronunciamento do próprio Tribunal ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão constitucional, o que se justifica não só pela adoção dos princípios da efetividade, da celeridade e da economia, que orientam o direito processual civil contemporâneo, como também para preservar a segurança jurídica.

No mesmo sentido, leciona o insigne Professor JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA: "É intuitiva a finalidade da nova regra: evitar a inútil multiplicação de incidentes,

responsáveis, tantas vezes, por grande retardamento da marcha dos pleitos em que são suscitados. Nas hipóteses arroladas, o órgão fracionário, ainda que lhe pareça fundada a arguição, abster-se-á de levá-la à apreciação do plenário ou do órgão especial e dará normal prosseguimento à sua atividade cognitiva. Fica excluída a cisão funcional da competência” (Comentários ao Código de Processo Civil, vol. V, Forense, 11ª ed., p. 44).

[...]

Além do mais, o RITJMG estabelece no § 1º do artigo 297 que "a arguição será tida como irrelevante" nas seguintes hipóteses:

I - já houver sido decidida pelo Supremo Tribunal Federal;

II - já houver sido decidida pelo Órgão Especial;

III - for inequivocamente improcedente;

IV - o julgamento, pelo órgão a que couber o conhecimento do processo em que se levantou a arguição, puder ser feito independentemente da questão constitucional. (grifamos)

É oportuna a explicação de Sua Excelência. O que justifica a desnecessidade de instauração para tantos incidentes de inconstitucionalidade quantos forem os processos principais em que a norma legal questionada for relevante para a decisão do direito material é, além da economia processual, o risco de que, em incidentes diversos, num mesmo tribunal, se chegasse a conclusões distintas quanto à constitucionalidade ou não da mesma norma.

III - DECISÃO

São essas as considerações pelas quais, neste incidente de inconstitucionalidade, quanto à admissibilidade, voto pelo reconhecimento da relevância de se examinar a constitucionalidade ou não do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, e, ao mesmo tempo, inadmitir o incidente, relativamente ao § 2º do art. 73 da Lei Complementar Estadual n. 129, de 2013.

Quanto ao mais, fico no aguardo de que a Relatora, Conselheira Adriene Andrade, esgote a matéria de mérito.

É como voto nesta fase do julgamento.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Diante da manifestação do voto-vista do Conselheiro Gilberto Diniz, indago da nobre Relatora, a Conselheira Adriene Andrade, como interpreta.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Senhor Presidente, diante da fundamentação que o Conselheiro Gilberto Diniz nos trouxe, eu encampo o voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Indago do Conselheiro Licurgo Mourão se acompanha a manifestação ou se deseja fazer alguma alteração em relação ao voto que Vossa Excelência já apresentou.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

Mantenho o meu entendimento, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Revejo o voto, Senhor Presidente. Voto de acordo com a Relatora.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho as novas modificações trazidas pelo Conselheiro Gilberto Diniz e encampadas pela Relatora.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

Na mesma linha, voto de acordo com a Relatora, que encampou o voto-vista proferido pelo eminente Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Eu também voto de acordo com a Relatora, com a alteração que Sua Excelência proferiu neste instante.

APROVADO O VOTO DA RELATORA, QUE ENCAMPOU O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ. VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO.

Ultrapassada a preliminar, vamos voltar a palavra à Relatora para relatar o mérito.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Senhor Presidente, não estou preparada para relatar o mérito hoje. Então, peço o adiamento da matéria.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

FICA ADIADA PARA A PRÓXIMA SESSÃO A MANIFESTAÇÃO DO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

19ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 05/08/2015

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Retorno dos autos para apreciação do mérito

Trata-se de Arguição de Inconstitucionalidade suscitada pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, acolhida, por unanimidade, pela Primeira Câmara, na sessão de 11/12/12, nos termos do art. 26, inciso V, c/c o art. 88 do Regimento Interno deste Tribunal, Resolução n. 12/2008.

Em sessão do dia 15/04/2015, trouxe o Incidente para apreciação do Plenário na análise da Preliminar de Admissibilidade, o Conselheiro Gilberto Diniz pediu vista.

Em sessão do dia 1º /07/2015, o Conselheiro Gilberto Diniz retornou com o pedido de vista, cujo voto foi pelo reconhecimento da relevância de se examinar a constitucionalidade ou não do art. 20B, §2º, da Lei Complementar Estadual n. 84/2005 e ao mesmo tempo inadmitir o incidente, relativamente ao § 2º do art. 73 da Lei Complementar Estadual n. 129, de 2013, que encampei.

Os Conselheiros Mauri Torres, Conselheiro José Alves Viana, Conselheiro em Substituição Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Sebastião Helvécio votaram com a relatora. O Conselheiro em Substituição Licurgo Mourão ficou vencido, uma vez que manteve seu voto anteriormente proferido.

É, em síntese, o relatório

Passo a manifestação de mérito.

Acolho, como razões de decidir, os fundamentos expendidos no parecer do eminente Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Dr. Daniel de Carvalho Guimarães, às fls. 17 a 37, que adoto com a devida vênia, acrescentando:

Os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos que exercem atividade de risco, nos termos do art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição da República, ou em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (art. 40, § 4º, III), possuem contagem especial de tempo de serviço, conforme previsto na Carta Magna:

Art. 40 – aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 41, 19/12/2003).

§4º **É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria** aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, **ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:**

I - portadores de deficiência;

II - **que exerçam atividades de risco;**

III – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Grifamos.)

Pela leitura dos dispositivos acima, verifica-se que os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo que exerçam atividade de risco ou em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física possuem contagem especial de tempo de serviço e são considerados, portanto, exceções à regra geral.

A aposentadoria especial do policial civil, em razão do exercício de atividade de risco e das circunstâncias específicas às quais se submete, foi objeto de regulamentação por meio do art. 1º da Lei Complementar Federal n. 51/85, cuja redação é a seguinte:

Art. 1º O funcionário policial será aposentado:

I - Voluntariamente, com proventos 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 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados.

Cumpra registrar que a referida Lei Complementar n. 51/1985 foi atualizada com a edição da Lei Complementar n. 144/2014, que substituiu o termo “funcionário” pelo termo “servidor” em todo o texto e passou a fazer a distinção entre policiais do sexo masculino e feminino, que, antes, se aposentavam com base nos mesmos requisitos. Tal diferenciação de critérios de aposentadoria para homens e mulheres não é novo, estando prevista em alguns dispositivos da Constituição da República, como os arts. 40, § 1º, III, e 201, §7º.

Saliento que tais alterações não prejudicam a presente análise, uma vez que permanece a aposentadoria especial com proventos integrais, e isto porque as alterações foram feitas apenas para regulamentar, especificamente, a aposentadoria da mulher servidora policial. Vejamos:

Lei Complementar n. 144, de 15 de maio de 2014

O art. 1º da Lei Complementar n. 51, de 20 de dezembro de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º O **servidor** público policial será aposentado:

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

II-voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade:

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação. (Grifamos.)

Verifica-se que a Lei Complementar reclamada no art. 40, §4º, II, da Constituição da República, viabilizadora do direito à aposentadoria especial pelo exercício de atividade de risco por policial, não apenas existe, como, também, teve sua recepção reconhecida, de forma incidental, pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI n. 3.817/DF, conforme ementa do seguinte julgado:

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 N. 51, DE 20.12.1985. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Inexistência de afronta ao 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.

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.

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. (...) (ADI 3817/DF - Pleno - Rel. Min Cármen Lúcia - Julgamento em 13/11/2008. Publicação em 03/04/2009). (Grifamos.)

Constata-se, ainda, que a manifestação do Supremo Tribunal Federal na referida ADI sobre a recepção da Lei Complementar n. 51/85, datada de 2008, ocorreu sob a vigência das Emendas Constitucionais n. 20/98, 41/2003 e 47/2005, ou seja, após as modificações operadas na Carta Magna pelas referidas emendas. Assim, pode-se concluir facilmente que o regime especial de aposentadoria para os policiais civis subsiste, amparado pelo art. 40, § 4º, da Constituição da República, ficando aferida, então, a perfeita compatibilidade da Lei Complementar n. 51/85 com o disposto no art. 40, § 4º, da Constituição da República. Portanto, a citada lei é válida e eficaz enquanto não for revogada ou modificada por nova lei complementar federal, permanecendo válida, por consequência, a regra de aposentadoria especial de que trata a referida lei complementar.

Ademais, considerando que, até o momento, nenhuma lei revogou a aposentadoria especial do servidor policial ou excluiu a garantia da integralidade dos seus proventos, é de se concluir, também, que a Constituição da República garantiu que os proventos da sua aposentadoria sejam revistos na mesma proporção e na mesma data em que houver a modificação da remuneração do policial civil em atividade, o que se convencionou chamar de “paridade”.

Por óbvio, não se pode entender a integralidade de proventos sem a paridade, pois, se assim fosse, seria uma integralidade efêmera e sem significado, pois só ocorreria no momento da aposentadoria, e sabemos que não foi esse o espírito da lei.

Ao interpretar a lei, deve-se focar em sua finalidade principal e nos fundamentos que nortearam sua criação. No caso da Lei Complementar n. 51/1985, a integralidade somente persiste se houver o reajustamento da remuneração na mesma proporção e na mesma data da modificação feita para os servidores da ativa, ou seja, desde que estabelecida a paridade. Conclui-se sem dificuldade, portanto, que a integralidade pressupõe a paridade.

Vale destacar, como fez o douto Procurador-Geral, o entendimento do Tribunal de Contas da União, expresso no voto do Ministro Valdir Campelo, Acórdão n. 2835/2010 - Plenário, segundo o qual a Lei Complementar n. 51/1985 estabeleceu os requisitos e os critérios diferenciados para a aposentadoria especial dos policiais civis, garantidos pelo §4º do art. 40 da Constituição Federal, devendo-se entender, como requisitos, as condicionantes para a existência do direito e, como critério, a forma de cálculo do valor devido.

Assim, a aposentadoria fundamentada em legislação especial não sofreria a incidência da regra geral prevista no § 3º do art. 40 da Constituição Federal, regulamentada pela Lei n. 10.887/2004 (cálculo dos proventos pela média das remunerações). O citado parágrafo 3º, que trata da regra geral de aposentadoria, não faz alusão às aposentadorias especiais previstas no parágrafo § 4º, uma vez que estas últimas são regulamentadas por lei complementar, não apenas quanto às condicionantes para a existência do direito, mas também no tocante ao cálculo do benefício, enquanto as primeiras são regulamentadas por lei ordinária, como a Lei n. 10.887/2004.

Podemos dizer, então, que o § 4º do art. 40 da Constituição da República autoriza a adoção, mediante lei complementar, tanto de requisitos quanto de critérios diferenciados para as aposentadorias especiais, o que, no caso dos policiais, se deu por meio da Lei Complementar n. 51/1985.

Deve-se lembrar que a exceção admitida refere-se ao regime de que trata **todo o art. 40**, incluídos os **critérios estabelecidos pelo § 3º c/c os §§ 8º e 17**, e não apenas aos **requisitos previstos no § 1º, c/c o § 5º**.

Nos termos do voto do Ministro Valdir Campelo, acima referido, os citados parágrafos do art. 40 da CR/88 poderiam ser traduzidos da seguinte forma:

- a) o § 1º, inciso III, c/c o § 5º: **definição de requisitos**, fixando os parâmetros para a existência do direito, mediante o atendimento de idade e tempo de contribuição;
- b) o § 3º, c/c os §§ 8º e 17: **definição de critérios**, dizendo tratar-se da forma de cálculo e de reajustamento das aposentadorias dos servidores abrangidos pelo regime estatuído no art. 40, nos termos assentados em **lei ordinária**, no caso, a Lei n. 10.887/2004, ressalvadas as aposentadorias especiais previstas no § 4º, cuja regulamentação é privativa de **lei complementar**;

Cumprе ressaltar que a resposta deste Tribunal à Consulta formulada pela Assembleia Legislativa, processo n. 862633, segundo a qual as alterações decorrentes das Emendas n. 41/2003 e 47/2005 também seriam aplicáveis aos policiais civis do Estado no que tange aos cálculos de integralidade e paridade, laborou em equívoco ao interpretar o entendimento do TCU na Consulta n. 007.305/2010.

Verifica-se que o trecho reiteradamente transcrito, e que fundamentou a conclusão desta Corte, foi o item 9.1.3 do Acórdão TCU 582/2009, que, após o voto do Revisor, foi tornado insubsistente, conforme Acórdão TCU n. 2835/2010.

Acórdão 582/2009

(...)

9.1.3. a aplicação da Lei Complementar nº 51/1985 não afasta a incidência da regra geral relativa aos cálculos dos proventos insculpida no § 3º do art. 40 da Constituição Federal, salvo para os policiais que implementaram os requisitos legais de inativação até 19.2.2004, véspera da publicação da Medida Provisória n. 167/2004, convertida na Lei n. 10.887/200

Acórdão n. 2835/2010 – Plenário

(...)

9.1. tornar insubsistente o item 9.1.3 do Acórdão n 582/2009 - TCU - Plenário;

9.2. firmar os seguintes entendimentos:

9.2.1. a Lei Complementar n 51/1985, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas Constitucionais nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005 - conforme reconhecido pelo TCU, mediante o Acórdão n 379/2009-Plenário, e pelo STF, por meio da ADI n 3.817 -, estabelece os requisitos e os critérios diferenciados para a aposentadoria especial dos policiais, garantidos pelo § 4º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n 47/2005, devendo ser entendidas como requisitos as condicionantes para a existência do direito, e compreendida como critério a forma de cálculo do valor devido;

9.2.2. a aposentadoria fundamentada na Lei Complementar n 51/1985 não sofre a incidência da regra geral prevista no § 3º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n 41/2003, regulamentada pela Lei n 10.887/2004, que é norma de caráter geral (cálculo dos proventos pela média das remunerações);

9.2.3. prevalece na espécie a Lei Complementar n 51/1985, que é norma de natureza especial, regulamentadora do § 4º do art. 40 da CF, devendo ser adotado, para fins de aplicação da aludida LC n 51/1985, o sentido que sempre teve o termo 'com proventos integrais', nela contido (art. 1º, inciso I), **significando que os proventos corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, conceito que vem sendo preservado pelo legislador desde a Constituição Federal de 1946** (art. 191, § 2º) até hoje, passando por outros 14 dispositivos constitucionais ou infraconstitucionais, a saber: art. 178 da Lei 1.711/1952; art. 1º, inciso II, da Lei 3.313/1957; art. 101, inciso I, da CF/1967; art. 102, inciso I, da EC n 1/1969; art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n 51/1985; art. 40, incisos I e III - a e b (redação original), art.93, inciso VI (redação original), e art. 53 do ADCT, todos da

CF/1988; arts. 186, 189 e 195 da Lei n 8.112/1990; art. 40, § 3º, com a redação dada pela EC n 20/1998, da CF/1988; art. 6º da EC n 41/2003; e art. 3º da EC n 47/2005, respeitado o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal;

9.2.4. ante o reconhecimento da vigência do art. 38 do estatuto jurídico dos policiais civis da União e do Distrito Federal - a Lei Especial n 4.878/1965, que prevalece sobre a Lei Geral n 10.887/2004 -, **está legalmente assegurada a paridade plena entre os proventos dos inativos e a remuneração dos policiais em atividade**, existindo o direito a que seja estendida aos aposentados toda revisão promovida na remuneração dos ativos, inclusive quaisquer benefícios ou vantagens que lhes forem posteriormente concedidas, mesmo quando decorrentes da reclassificação do cargo em que se deu a aposentadoria. (Grifamos)

Comungo do entendimento do douto Procurador-Geral, de que a conclusão da Consulta n. 862633 do TCEMG deve ser revista, uma vez que reproduziu o posicionamento do Órgão Técnico do TCU e não o entendimento dos seus membros, expresso no Acórdão n. 2835/2010.

Feitas essas considerações, passo às disposições objeto do presente incidente.

No Estado de Minas, após o acréscimo do parágrafo único do art. 38 da Constituição do Estado de 1989 pela EC n. 68/2004 e a alteração decorrente da EC n. 77/2007, foi publicada a Lei Complementar n. 98/2007, que introduziu os artigos 20-A e 20-B na LC n. 84, para estabelecer a aposentadoria especial dos policiais civis:

Art. 20-A. Será adotado regime especial de aposentadoria, nos termos do art. 40, § 4º, incisos II e III, da Constituição Federal, para os ocupantes dos cargos de provimento efetivo que integram as carreiras policiais civis, cujo exercício é considerado atividade de risco.

Art. 20-B. O policial civil será aposentado voluntariamente, independentemente da idade:
§ 2º Os proventos do policial aposentado na forma do *caput* deste artigo corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e serão revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendidos ao policial aposentado quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos a esses servidores, inclusive os decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria.

Da análise dos dispositivos transcritos, verifica-se que o previu a integralidade e paridade dos proventos dos policiais civis do Estado.

Ressalto que o art. 20-B, § 2º, da LC n. 84/2005 foi revogado pela LC n. 129/2013 e, atualmente, a previsão da integralidade e paridade dos proventos dos policiais civis do Estado de Minas Gerais encontra-se disciplinada no art. 73, §2º, da LC n. 129/2013. No entanto, a despeito dessa revogação, o objeto de análise do presente incidente é o art. 20-B, §2º, da LC n. 84/2005, considerando que as aposentadorias examinadas nos processos principais foram concedidas com fundamento nesse dispositivo.

Com as considerações acima expostas, entendo que a aposentadoria prevista pelo § 2º do 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84/2005, por sua especificidade, também não sofreria incidência da regra geral prevista pela EC n. 41/2003, que trouxe as alterações do art. 40 e seus §§3º e 8º da CR/1988.

Considero que o § 2º do art. 20-B, garante, assim como o art. 1º da Lei Complementar Federal n. 51/1985, a paridade plena, ou seja, a integralidade e a atualização dos proventos dos inativos nos moldes da remuneração dos policiais em atividade, entendimento também esposado pelo TCU e pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

Com tais fundamentos, e considerando a recepção da Lei Complementar n. 51/1985 pela Constituição da República de 1988 e o reconhecimento pelo Tribunal de Contas da União de que sua aplicação quanto aos requisitos e aos critérios diferenciados para a aposentadoria especial dos policiais civis, posiciono-me pela constitucionalidade do art. 20-B, §2º, da LCE n. 84, de 26/07/2005.

Pelo exposto, julgo improcedente o presente incidente de inconstitucionalidade, devendo os autos retornar ao relator suscitante para a continuidade do julgamento dos processos relacionados à fl. 02 destes autos.

Considerando que os pareceres emitidos na consulta possuem caráter normativo, nos termos do art. 210-A do Regimento Interno e considerando que a tese consolidada na Consulta n. 862.633 destoa, em parte, do entendimento defendido neste incidente, proponho que a Presidência deste Tribunal apresente proposta de ato normativo, nos termos da Resolução n. 06/2009, com o objetivo de reformar a tese da referida consulta nos pontos conflitantes com esta decisão.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
25ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 16/09/2015

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

VOTO-VISTA

Na sessão do Tribunal Pleno de 5/8/15, a Relatora, Conselheira Adriene Andrade, ao analisar o mérito do presente incidente, votou pela constitucionalidade do art. 20-B, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 84/05, que fundamenta os atos das aposentadorias concedidas pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, argumentando, em síntese, que o Tribunal de Contas da União reconheceu a aplicação de critérios e requisitos diferenciados para o cálculo dos proventos de aposentadoria especial dos servidores policiais.

Após o voto da Relatora, solicitei vista dos autos.

O citado § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84/05 prevê que “*os proventos do policial aposentado na forma do caput deste artigo corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e serão revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendidos ao policial aposentado quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos a esses servidores, inclusive os decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria*”.

A referida norma regulamenta, no âmbito do Estado de Minas Gerais, a aposentadoria especial prevista no art. 40, § 4º, da Constituição Federal, que, por sua vez, possui a seguinte redação, *in verbis*:

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I - portadores de deficiência;

II - que exerçam atividades de risco;

III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Extrai-se da sobredita norma que somente lei complementar poderá estabelecer requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria especial. No caso das atividades de risco, aplicam-se as disposições da Lei Complementar Federal n. 51/85 (LC n. 51/85), **norma geral sobre aposentadoria especial de servidor policial**.

Cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal - STF -, no julgamento da ADI n. 3.817, considerou que a LC n. 51/85 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Contudo, **o STF não chegou a se manifestar acerca da constitucionalidade da forma de cálculo dessas aposentadorias**. A esse respeito, confira-se o seguinte excerto da decisão monocrática proferida na Rcl. 13.665/SP, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, *in verbis*:

A reclamação aponta como paradigma o conteúdo do acórdão proferido na ADI 3.817/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia. O Plenário desta Casa, naquele julgamento, ao enfrentar questão prejudicial surgida no exame da constitucionalidade da Lei 3.556/2005, do Distrito Federal, reconheceu a recepção, pela atual Carta Magna, da Lei Complementar 51, de 20/12/1985, que prevê a aposentadoria diferenciada do funcionário policial aos 30 anos de serviço, desde que exercido, por pelo menos 20 anos, cargo de natureza estritamente policial. Sobre essa específica questão, assim se pronunciou a Relatora, Ministra Cármen Lúcia [...] Verifica-se, desse modo, que **este Tribunal, nos pronunciamentos acima indicados, em nenhum momento manifestou-se a respeito da exegese do art. 1º, I, da LC 51/1985, tendo-se em conta os dispositivos vigentes da Constituição Federal e das Emendas Constitucionais promulgadas até o presente momento**. O julgado tido por afrontado pelo reclamante **restringiu-se**, dessa forma, **a assentar a recepção, em si mesma, da específica hipótese de aposentadoria especial prevista na referida norma complementar, não tendo sido enfrentada qualquer questão relacionada à possibilidade de concessão daquela aposentadoria diferenciada com a integralidade de proventos**. (Grifos nossos). (STF. Rcl. 13665/SP. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 26/4/12. Dje em 8/5/12). (Grifamos).

Como se vê, ao analisar a constitucionalidade da LC n. 51/85, no âmbito da ADI 3.817, a Suprema Corte Brasileira manifestou-se de forma geral sobre a hipótese da aposentadoria especial tratada naquela norma, bem como sobre a contagem do tempo de serviço, sem, contudo, adentrar na forma de cálculo.

Outro ponto a ser destacado diz respeito ao momento da edição da LC n. 51/85. A Constituição Federal de 1967 limitava-se a dispor, em seu art. 100, *caput*, inciso III, e § 2º, que “o funcionário será aposentado voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço”. E ainda que “os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração, do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade”. Previa, ainda, no § 3º do mesmo artigo, que, em nenhum caso, os proventos da inatividade poderiam exceder à remuneração percebida na atividade.

Observa-se que a Constituição Federal de 1967 previa a manutenção do valor real dos proventos, mas não os vinculava às melhorias posteriores concedidas aos servidores em atividade. Em outras palavras, sob a égide da Constituição de 1967, não se previa a paridade.

Nesse sentido, a LC n. 51/85 **não assegurou a paridade como forma de revisão dos proventos**. Assim sendo, não se pode partir do pressuposto de que “*a integralidade pressupõe a paridade*”. Isto porque integralidade e paridade não se confundem: a primeira diz respeito ao cálculo dos proventos quando da concessão da aposentadoria, integrais ou proporcionais; a segunda se refere à forma pela qual os proventos serão reajustados após a concessão do benefício previdenciário. **Isto significa que o cálculo dos proventos independe da forma como eles são reajustados**. Nesse sentido é o magistério de Alex Sertão⁹, *in verbis*:

E o que vem a ser a integralidade e a paridade?

A **integralidade** é o direito de ter os proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, não podendo excedê-la. O cálculo pela integralidade é mais vantajoso do que o elaborado pela média aritmética simples das maiores remunerações da vida contributiva do servidor, porque preserva o valor da última e atual remuneração do cargo em que se der a aposentadoria. [...] A **paridade** é o direito que assiste ao inativo de ter seus proventos revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidas aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria. [...] (grifos do original).

No mesmo sentido é a lição de Leonardo Barifouse e João Marcelo Gaio Souza¹⁰, ao tratar do cálculo de benefícios previdenciários após a edição da EC n. 41/03, *in verbis*:

A *integralidade* determinava que os proventos de aposentadoria e as pensões previdenciárias corresponderiam à totalidade da última remuneração do servidor, enquanto a *paridade* consistia na extensão a ambos os benefícios de todo aumento remuneratório concedido aos servidores ativos ocupantes do cargo paradigma.

Com efeito, a **paridade entre proventos de inativos e remuneração de ativos somente foi inserida no arcabouço constitucional instituído a partir da Constituição Federal de 1988**.

Por outro lado, na Constituição Federal de 1967, não havia previsão de regime contributivo e solidário, como de resto ficou assentado na redação do art. 40, *caput*, da Constituição Federal de 1988, a partir da edição das Emendas Constitucionais n. 20/98 e n. 41/03, *in verbis*:

Redação dada pela Emenda Constitucional Federal n. 20/98:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo**. (g.n.).

Redação dada pela Emenda Constitucional Federal n. 41/03:

⁹ SERTÃO, Alex. A aposentadoria voluntária com proventos integrais no serviço público. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1007, 4 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8191>>. Acesso em: 29 ago. 2015

¹⁰ BARIFOUSE, Leonardo e GAIO SOUZA, João Marcelo. Integralidade e Paridade no Regime Próprio dos Servidores Públicos: Reminiscências pós EC 41/03. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro. Nº 67, 2013, págs. 173 a 188. Disponível em www.download.rj.gov.br/documentos/10112/2327569/DLFE-75346.pdf/revista67173.

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (g.n.).

Todas as emendas constitucionais posteriores à Constituição Federal de 1988 que tiveram como objeto a reforma do sistema de previdência visaram à obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprio e geral.

Não é admissível, e muito menos condizente com a Constituição Federal vigente, matriz do regime próprio de previdência social, que uma determinada categoria profissional, no caso, os policiais, **possua tratamento exclusivo quanto à forma de cálculo e de reajuste de proventos, sem respaldo constitucional**.

Corroborando este posicionamento, cita-se o Prejulgado n. 14 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, apreciado em 21/7/11, no sentido de que **os servidores policiais que ingressaram depois da vigência da Emenda Constitucional Federal n. 41/03 não têm direito à fixação dos proventos integrais pela última remuneração e à paridade com a remuneração dos servidores em atividade**, *in verbis*:

INCIDENTE DE PREJULGADO. **Aposentadorias especiais. Policiais Civis**. Cálculo de Proventos. Emenda Constitucional n. 41/03. Lei Federal n. 10887/04. Art. 40, §4º da CR/88. Ausência de regulamentação. Mora do legislador infraconstitucional. **Ausência de regras de transição. Tratamento anti-isonômico. Prejuízo aos servidores**. Declaração pelo STF em mandados de injunção. Conflito de princípios constitucionais. Segurança jurídica, igualdade e legalidade. Harmonização entre os princípios. Servidores que ingressaram antes da vigência da EC 41/03. Possibilidade de fixação dos proventos integrais pela última remuneração e paridade. **Servidores que ingressam depois da vigência da EC 41/03. Aplicação da lei federal n. 10.887/04**. (Grifos nossos).

Nesse cenário, considerando que a LC n. 51/85 consubstancia-se em norma geral, uma vez que a União possui competência legislativa para estabelecer as regras gerais atinentes à previdência social, inclusive quanto aos regimes próprios de previdência social, a teor do disposto no art. 24, XII, §§ 1º a 4º, da Constituição Federal de 1988, as diretrizes por ela delineadas, relativas aos requisitos e critérios estabelecidos para a concessão da aposentadoria, **devem ser observadas pelos demais entes federados**.

Como se sabe, compete aos demais entes federados suplementar as normas editadas pela União para atender às peculiaridades locais, **sob pena de inconstitucionalidade formal e material. Formal porque solapa competência reservada à lei complementar e material porque afronta o conteúdo disposto na norma geral acerca dos proventos decorrentes da aposentadoria do servidor policial**.

Logo, é de se notar que o então § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84/05, alterado pela Lei Complementar Estadual n. 98/07, ao dispor, com base na totalidade da remuneração do cargo efetivo, sobre a forma de cálculo e de revisão dos proventos com paridade, em relação à remuneração dos servidores em atividade, **também exorbitou da norma geral da União que estabelece “proventos integrais” à aposentadoria voluntária do servidor policial**, devendo ser afastada sua aplicabilidade por este Tribunal de Contas, nos termos da Súmula n. 347 do STF.

Veja-se, ainda, que o então art. 103, da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 1/69, previa que a “*Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, **indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço**, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e*

disponibilidade” (g.n.). Ao se referir “ao tempo e natureza de serviço”, o dispositivo limitava o alcance da matéria a ser disciplinada, o que foi feito pela LC n. 51/85.

Em outras palavras, o caráter especial da aposentadoria fundamentar-se-ia no exercício da atividade de risco, devendo sobre essa recair necessariamente os “requisitos e critérios” diferenciados, sob pena de afronta ao princípio constitucional da isonomia.

Tenho que a análise da constitucionalidade do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84/05 depende, fundamentalmente, da definição e do alcance da expressão “requisitos e critérios”, prevista no art. 40, § 4º, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 40, § 4º, É vedada a adoção de **requisitos e critérios** diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I - portadores de deficiência;

II - que exerçam atividades de risco;

III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (grifos nossos).

Com base no voto proferido pelo Min. Valmir Campelo, no Acórdão n. 2835-40/10-P, o qual estabeleceu que “*requisitos são os parâmetros para se adquirir o direito*” e “*critérios contemplam forma de cálculo, a qual, no caso das aposentadorias comuns, deve estar disciplinada em lei ordinária, na hipótese, a Lei n. 10.887/2004*”, alguns intérpretes incluem no conceito da expressão “requisitos e critérios”, excepcionada no comando constitucional, a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria.

Ao meu sentir, ao interpretar sistematicamente a Constituição e a Lei n. 8.213/91, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, **a conclusão a que se chega, de modo a preservar a isonomia e a solvência do já combatido sistema de previdência público, é a de que requisitos, critérios e forma de cálculo são conceitos completamente distintos.**

O ordenamento jurídico fornece definições para a exegese das expressões “requisitos e critérios” em diversas normas constitucionais e legais, a indicar ao intérprete o alcance e o limite desses conceitos.

Em relação aos “requisitos”, veja-se que o § 5º do art. 40 da Constituição Federal estabelece, o que se transcreve *ipsis litteris*:

Art. 40, § 5º, Os **requisitos de idade e de tempo de contribuição** serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, “a”, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (grifo nosso).

Segundo a referida norma, pelo menos a idade do contribuinte e o seu tempo de contribuição devem ser considerados como requisitos para a concessão da aposentadoria. Percebe-se, então, que a exegese constitucional do termo “requisitos” estabeleceu que estes **são condições objetivas que devem ser previamente satisfeitas para a concessão do benefício previdenciário.**

Já quanto aos “critérios”, tanto a Constituição quanto as demais normas de direito previdenciário utilizam esta expressão para diversos fins, tornando a sua conceituação mais complexa. Não obstante, tais normas indicam **o que não deve ser incluído na definição de critério.** Exemplo disso pode ser extraído do art. 39, inciso II, da Lei n. 8.213/91, *in verbis*:

Art. 39. Para os segurados especiais, referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, fica garantida a concessão:

[...]

II - dos benefícios especificados nesta Lei, observados **os critérios e a forma de cálculo** estabelecidos, desde que contribuam facultativamente para a Previdência Social, na forma estipulada no Plano de Custeio da Seguridade Social (grifo nosso).

Com base nesse dispositivo legal, pode-se interpretar literalmente, sem extremos de dúvidas, que “critério” e “forma de cálculo” são conceitos distintos e que um não engloba o outro, conforme erroneamente aduzido pelo Min. Valmir Campelo, data vênua, no voto proferido no Acórdão n. 2835/10-P. Se “critério” e “forma de cálculo” fossem expressões semelhantes, ou caso um estivesse inserido no aspecto normativo do outro, não haveria necessidade do art. 39, II, da Lei n. 8.213/91 ter disposto expressamente, e de forma distinta, os dois conceitos.

Quanto a esse ponto, convém citar o clássico brocardo jurídico, utilizado, entre outros, pelo Superior Tribunal de Justiça¹¹, de que “*a lei não contém palavras inúteis*”. Ou seja, se o legislador optou por inserir no art. 39, II, da Lei n. 8.213/91, as expressões “critério” e “forma de cálculo”, distintamente, é porque possuem indubitavelmente conteúdo normativo distintos.

Sobreleva notar que, no próprio voto do Min. Valmir Campelo, invocado como fundamento da pretensa constitucionalidade do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84/05, tal brocardo jurídico foi referenciado, asseverando a procedência do intérprete fazer a distinção dos vocábulos presentes no texto legal. Confira-se o seguinte excerto extraído do Acórdão n. 2835/10-P, que se transcreve *ipsis litteris*:

81. Aliás, não é outro o ponto de vista do renomado jurista Ives Gandra da Silva Martins, [...] dizendo: “O § 4º do art. 40 previu que a lei complementar pode adotar, para a regulamentação do regime previdenciário de servidores públicos que desempenham atividade de risco, critérios e requisitos diversos daqueles veiculados pelo texto constitucional para os demais servidores. **Ao intérprete é negado ignorar essa realidade ou mesmo pretender equiparar os termos “critérios” e “requisitos”. Se tais signos linguísticos possuísem o mesmo significado, o texto não os traria em duplicidade, pois inexistem na Lei Maior palavras inúteis ou desprovidas de conteúdo próprio.**”

Requisito não é o mesmo que critério. Requisito é uma condição que deve ser preenchida pelo sujeito para se tornar apto a usufruir de determinado status jurídico. Já critério importa no estabelecimento de um padrão para que situações, sujeitos e fatos possam ser classificados e comparados. Daí a conclusão de que o critério pode tanto ser objetivo quanto subjetivo (grifo nosso).

Mesmo diante da pretensa largueza interpretativa do conceito de “critérios”, devemos buscar seu alcance em consonância como os princípios da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da LC n. 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e com os princípios norteadores do sistema de previdência pública brasileiro, quais sejam: contributividade, solidariedade e equilíbrio financeiro e atuarial, previstos no art. 40, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Assim, com base na leitura sistêmica do art. 39, II, da Lei n. 8.213/91 e do art. 40, § 4º, da Constituição Federal de 1988, **afirma-se que a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria não está inserida na definição de “critérios”.**

¹¹ EDcl no AREsp 445.966/SC, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 27/03/2014, DJe 09/04/2014

Corroborando com a exegese de que a forma de cálculo não se confunde com a expressão “requisitos e critérios”, deve-se investigar como as normas de aposentadoria especial do Regime Geral de Previdência tratam a matéria.

De forma bastante semelhante ao que dispõe o § 4º do art. 40 da Constituição, o § 1º do art. 201 do texto constitucional **vedou a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social**, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e também quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

Quanto aos segurados portadores de deficiência, a Lei Complementar n. 142/13 também estabeleceu **requisitos de idade e de tempo de contribuição** diferenciados para a concessão do benefício previdenciário. Assim como nos demais casos, a **forma de cálculo** dos benefícios dos portadores de deficiência **segue a regra geral prevista no art. 29 da Lei n. 8.213/91**. É o que dispõe o *caput* do art. 8º da Lei Complementar n. 142/13, abaixo transcrito *ipsis litteris*:

Art. 8º A renda mensal da aposentadoria devida ao segurado com deficiência será calculada aplicando-se sobre o salário de benefício, apurado em conformidade com o disposto no art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, os seguintes percentuais: [...].

Da análise das normas supracitadas, conclui-se que a **idade e o tempo de contribuição foram excepcionados** para a concessão da aposentadoria especial, e, **em nenhum momento, foi estabelecida regra diferente quanto à forma de cálculo dos proventos**.

Veja-se que, na redação original da Constituição, promulgada em 5/10/88, o art. 40, §1º, previa que “*lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, ‘a’ e ‘c’ no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas*”. Ao se referir a “exceções”, o dispositivo tratou a matéria de forma ampla e geral, permitindo que tanto os requisitos e critérios quanto a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria fossem excepcionados.

No entanto, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98 - EC n. 20/98, em 15/12/98, a expressão genérica “exceções” foi substituída por uma mais restrita: “requisitos e critérios”.

Assim, a forma de cálculo de proventos prevista na ordem constitucional vigente se encontra fixada e definida a partir da interpretação do art. 40, *caput* e § 1º, que remete à sistemática dos §§ 3º e 17 do mesmo artigo, todos da Constituição Federal de 1988. Ou seja, o disposto na parte final do § 4º do art. 40 da CR/88, que remete à lei complementar a previsão de critérios e requisitos para concessão de aposentadoria especial, **não alcança a forma de cálculo dos proventos e tampouco permite subtrair a necessária incidência do disposto nos §§ 3º e 17 da CR/88 em tais aposentadorias**, que estabelecem o cálculo dos proventos pela **média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado**.

Nesta esteira, e até que o Pretório Excelso se manifeste quanto à expressão “proventos integrais” da LC n. 51/85, com fundamento no inciso V do art. 26 do Regimento Interno, **divirjo da Relatora** posto que serão nefastos para as finanças públicas os efeitos advindos de interpretação assistemática dos dispositivos constitucionais, ora incidentes, violando os princípios que garantem a solvabilidade do sistema previdenciário público insculpido no art. 40 da Constituição Federal de 1988.

Claro está portanto que tal exegese, no longo prazo, poderá agravar ainda mais o equilíbrio das contas do regime próprio de previdência do Estado de Minas Gerais que apresenta evolução deficitária crescente de mais de 52,9% (cinquenta e dois vírgula nove por cento) em pouco mais de 5 anos (2010 a 2014), conforme constatado por este próprio Tribunal de Contas, a partir de dados extraídos de seus relatórios emitidos quando da análise das contas do Governo do Estado, senão vejamos:

EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM A PREVIDÊNCIA PRÓPRIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS					
VARIÁVEIS	EXERCÍCIOS				
	2010	2011	2012	2013	2014
Receitas Previdenciárias	2.669.372.293,	3.121.389.751,	4.622.963.004,	4.361.740.164,	5.370.345.334
Despesas Previdenciárias	8.782.431.855,	9.941.341.405,	11.388.776.993,	12.678.923.114	14.720.888.458
Resultado Previdenciário	(6.113.059.562)	(6.819.951.654)	(6.765.813.989)	(8.317.182.950)	(9.350.543.124)
Evolução do Déficit	--	11,56%	(0,79%)	22,93%	12,42%

Fonte: Relatório Técnico sobre as Contas do Governador do Estado de Minas Gerais - exercício de 2010 (Tabela 310, à fl. 436); exercício de 2011 (Tabela 340, à fl. 578); exercício de 2012 9 (Tabela 317, à fl. 619); exercício de 2013 (Tabela 239, à fl. 456) e exercício de 2014 (Tabela 140, à fl. 215).

Sendo assim, em vista da incompatibilidade vertical com o § 4º do art. 40 da Constituição, **aprecio como inconstitucional o art. 20-B, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 84/05,** o qual estabelece que os proventos do policial aposentado corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e serão revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade **exorbitando, inclusive, da norma geral federal,** qual seja, a Lei Complementar Federal n. 51/85.

Embora as aposentadorias especiais não estejam textualmente previstas nas normas transitórias inseridas pela Emenda à Constituição Federal n. 41/03, em função dos princípios da isonomia, razoabilidade e da segurança jurídica, deve-se reconhecer o direito à integralidade e à paridade dos proventos aos policiais civis **que ingressaram antes da vigência da Emenda Constitucional n. 41/03** e que preencheram os requisitos infraconstitucionais exigidos à época.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Indago da eminente Conselheira Relatora Adriene Andrade, diante da manifestação do voto-vista, se deseja fazer alguma consideração.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Eu mantenho o meu entendimento: pela constitucionalidade.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

ENTENDENDO A RELEVÂNCIA DO TEMA, ESTA PRESIDÊNCIA, ANTES DE CONTINUAR COM A VOTAÇÃO, PEDE VISTA DA MATÉRIA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

18ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 15/06/2016

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Incidente de Inconstitucionalidade suscitado pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, na Sessão da Primeira Câmara de 11/12/2012, na qual se decidiu fossem os autos submetidos à apreciação deste Plenário, nos termos do inc. V, art. 26 c/c art. 88 do RITCE/MG.

Isso porque se discute a possível inconstitucionalidade do art. 20-B, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 84, de 26/7/2005, substituído pelo art. 73, § 2º, da Lei Complementar n. 129, de 8/11/2013, que dispõe sobre os proventos de aposentadoria do policial civil, os quais corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e serão revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade [...]

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, parecer de fl. 19/37, opinou pela constitucionalidade do art. 20-B, § 2º, e do art. 73, § 2º, respectivamente, da Lei Complementar n. 84/2005 e Lei Complementar n. 129/2013.

Na Sessão do Tribunal Pleno de 15/4/2015, a Relatora Conselheira Adriene Andrade, em preliminar de admissibilidade acolheu o presente incidente, sendo acompanhada pelos Conselheiros Licurgo Mourão, Mauri Torres e José Alves Viana.

Na Sessão do dia 1º/7/2015, o Conselheiro Gilberto Diniz, após pedido de vista, votou pelo reconhecimento da relevância de se examinar a constitucionalidade ou não do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005 e, ao mesmo tempo, inadmitir o incidente, relativamente ao § 2º do art. 73 da Lei Complementar Estadual n. 129, de 2013.

Naquela assentada, foi aprovado o voto da relatora, que encampou o voto vista do Conselheiro Gilberto Diniz, vencido, em parte, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Em Sessão Plenária realizada no dia 5/8/2015, retornando os autos para apreciação do mérito, a Conselheira Relatora posicionou-se pela constitucionalidade do art. 20-B, § 2º, da LCE n. 84, de 26/7/2005, para julgar improcedente este incidente de inconstitucionalidade, argumentando que a Lei Complementar n. 51/1985 foi recepcionada pela Constituição e que o Tribunal de Contas da União reconheceu a sua aplicação quanto aos requisitos e aos critérios diferenciados para a aposentadoria especial dos policiais civis.

Iniciada a votação, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão solicitou vista dos autos e, em Sessão do dia 16/9/2015, em seu voto-vista, divergiu do entendimento da Relatora, por reputar inconstitucional o art. 20-B, § 2º da LCE n. 84/2005.

A Relatora manteve o seu entendimento e, diante da relevância do tema, solicitei vista dos autos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A matéria integrou a pauta da Sessão de 16/9/2015 deste Plenário, ocasião em que pedi vista dos autos a fim de melhor refletir sobre o tema. Esclareço que, naquela assentada, após a prolação do judicioso voto-vista do suscitante Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, a Conselheira Relatora Adriene Andrade manteve o seu entendimento pela constitucionalidade do art. 20-B, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 84/2005, argumentando que a Lei Complementar Federal n. 51/1985 foi recepcionada pela Constituição e que o Tribunal de Contas da União reconheceu a sua aplicação quanto aos requisitos e aos critérios diferenciados para a concessão da aposentadoria especial dos policiais civis.

Registro que observei atentamente as razões de mérito apresentadas a este Colegiado na Sessão do dia 5/8/2015 e, diante dos posicionamentos contidos no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, da lavra do eminente Procurador-Geral Dr. Daniel de Carvalho Guimarães, e no voto de autoria da Conselheira Adriene Andrade, alinho-me às considerações neles expostas e acompanho o entendimento pela constitucionalidade art. 20-B, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 84/2005, por considerar que:

- a Lei Complementar Federal n. 51/1985 (atualizada pela Lei Complementar n. 144 de 2014), a qual dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, foi recepcionada pela Constituição e, conforme estabelece o § 4º, do seu art. 40, a aposentadoria especial foi assegurada aos servidores públicos que exercem atividades de risco, como é o caso dos policiais, nos termos definidos em lei complementar;
- a aposentadoria especial fundamentada na Lei Complementar n. 51/1985 não sofre incidência do § 3º do referido art. 40 (regra geral para o cálculo de proventos), devendo prevalecer sua especialidade quanto aos requisitos e aos critérios diferenciados para a aposentadoria dos policiais civis, em detrimento do cálculo previsto pela Lei Federal n. 10.887/2004, regulamentadora do art. 2º da Emenda Constitucional n. 41/2003.

Vale acrescentar que, no meu sentir, diante dos fundamentos legais e jurisprudenciais apresentados nos autos, a atividade policial é peculiar e possui tratamento legal específico, uma vez que a adoção de requisitos e de critérios diferenciados para a aposentação dos servidores que exercem atividades de risco remonta à Constituição de 1946, a qual já os tratava de forma apartada das demais carreiras do serviço público.

Assim, nem mesmo a EC n. 41/2003, que trouxe grandes modificações no panorama jurídico relativo ao regime previdenciário dos servidores públicos e aboliu do texto constitucional os dispositivos asseguradores da paridade e da integralidade dos proventos, foi capaz de suprimir das aposentadorias especiais os requisitos e critérios diferenciados de inativação dos policiais, resguardados no art. 40, §4º, da Constituição.

Sendo assim, pedindo vênia ao bem lançado entendimento apresentado pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, posiciono-me pela constitucionalidade do art. 20-B, § 2º, da LCE n. 84 de 26/7/2005.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto e, notadamente, dos fundamentos legais e jurisprudenciais apresentados nos autos, pedindo vênia ao entendimento divergente do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, voto pela constitucionalidade do art. 20-B, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 84, de 26/7/2005, acompanhando a Relatora, Conselheira Adriene Andrade.

Nessa matéria já havia votado a Conselheira Adriene Andrade, julgando constitucional. O Conselheiro Licurgo abriu uma divergência e eu, agora, acompanho a Relatora.

Colho, agora, os votos que estão faltando.

Conselheiro Mauri Torres, como vota?

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo com a Relatora.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Vou pedir vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 26/04/2017

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de incidente de inconstitucionalidade constituídos a partir de determinação da Primeira Câmara, na Sessão de 11/12/2012, que acatou proposição do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão acerca da inconstitucionalidade do art. 20B, § 2º, da Lei Complementar Estadual n.º 84/2005, que fundamentou as aposentadorias especiais dos servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

Na sessão do Tribunal Pleno de 05/08/2015, a Conselheira Relatora Adriene Andrade, enfrentou o questionamento, manifestando-se pela constitucionalidade da referida norma, *in verbis*:

Da análise dos dispositivos transcritos, verifica-se que o previu a integralidade e paridade dos proventos dos policiais civis do Estado. Ressalto que o art. 20-B, § 2º, da LC n.º 84/2005 foi revogado pela LC n.º 129/2013 e, atualmente, a previsão da integralidade e paridade dos proventos dos policiais civis do Estado de Minas Gerais encontra-se disciplinada no art. 73, §2º, da LC n.º 129/2013. No entanto, a despeito dessa revogação, o objeto de análise do presente incidente é o art. 20-B, §2º, da LC n.º 84/2005, considerando que as aposentadorias examinadas nos processos principais foram concedidas com fundamento nesse dispositivo. Com as considerações acima expostas, entendo que a aposentadoria prevista pelo § 2º do 20-B da Lei Complementar Estadual n.º 84/2005, por sua especificidade, também não sofreria incidência da regra geral prevista pela EC n.º 41/2003, que trouxe as alterações do art. 40 e seus §§3º e 8º da CR/1988. Considero que o § 2º do art. 20-B, garante, assim como o art. 1º da Lei Complementar Federal n.º 51/1985,

a paridade plena, ou seja, a integralidade e a atualização dos proventos dos inativos nos moldes da remuneração dos policiais em atividade, entendimento também esposado pelo TCU e pelo Ministério Público junto ao Tribunal. Com tais fundamentos, e considerando a recepção da Lei Complementar nº 51/1985 pela Constituição da República de 1988 e o reconhecimento pelo Tribunal de Contas da União de que sua aplicação quanto aos requisitos e aos critérios diferenciados para a aposentadoria especial dos policiais civis, posiciono-me pela constitucionalidade art. 20-B, §2º, da LCE nº 84, de 26/07/2005. Pelo exposto, julgo improcedente o presente incidente de inconstitucionalidade, devendo os autos retornar ao relator suscitante para a continuidade do julgamento dos processos relacionados à fl. 02 destes autos. Considerando que os pareceres emitidos na consulta possuem caráter normativo, nos termos do art. 210-A do Regimento Interno e considerando que a tese consolidada na Consulta nº 862.633 destoa, em parte, do entendimento defendido neste incidente, proponho que a Presidência deste Tribunal apresente proposta de ato normativo, nos termos da Resolução nº 06/2009, com o objetivo de reformar a tese da referida consulta nos pontos conflitantes com esta decisão.

Naquela assentada, foi concedida vista ao Conselheiro Substituto Licurgo Mourão que na sessão do dia 16/09/2015 se manifestou da seguinte forma, *in verbis*:

Sendo assim, em vista da incompatibilidade vertical com o § 4º do art. 40 da Constituição, aprecio como inconstitucional o art. 20-B, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 84/05, o qual estabelece que os proventos do policial aposentado corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e serão revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade exorbitando, inclusive, da norma geral federal, qual seja, a Lei Complementar Federal nº 51/85. Embora as aposentadorias especiais não estejam textualmente previstas nas normas transitórias inseridas pela Emenda à Constituição Federal nº 41/03, em função dos princípios da isonomia, razoabilidade e da segurança jurídica, deve-se reconhecer o direito à integralidade e à paridade dos proventos aos policiais civis que ingressaram antes da vigência da Emenda Constitucional nº 41/03 e que preencheram os requisitos infraconstitucionais exigidos à época.

Após a manifestação do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão a conselheira relatora manteve o seu entendimento esposado na sessão de 05/08/2015, ato contínuo, o conselheiro presidente à vista da relevância do tema pediu vista da matéria.

Na sessão de 15/06/2016, o presidente à época Conselheiro Sebastião Helvécio assim se manifestou, *in verbis*:

Diante do exposto e, notadamente, dos fundamentos legais e jurisprudenciais apresentados nos autos, pedindo vênias ao entendimento divergente do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, voto pela constitucionalidade do art. 20-B, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 84, de 26/7/2005, acompanhando a Relatora, Conselheira Adriene Andrade.

Em seguida, o Conselheiro Mauri Torres acompanhou o voto da Conselheira relatora, ato contínuo, pedi vista dos autos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Mérito

Detive-me atentamente à leitura dos votos dos meus pares e passo a analisar a matéria.

A Emenda Constitucional n.º 20/1998, dispôs sobre hipóteses de aposentadorias especiais concedidas em razão da prática de atividades sob condições especiais que prejudiquem a

saúde ou a integridade física, aplicando-se requisitos e critérios diferenciados definidos por leis complementares.

Por seu turno, a Emenda Constitucional n. 47/2005, deu nova redação ao art. 40, § 4º, da Constituição da República, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional n.º 41/2003. *Verbis*:

Art. 40. [...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I – portadores de deficiência;

II – que exerçam atividades de risco;

III – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Ressalto que a natureza especial da atividade policial enquadra-se no critério de risco, previsto no inciso II.

Desse modo, em face da exigência de leis complementares para previsão de requisitos e critérios diferenciados para concessão de aposentadorias especiais, a orientação jurisprudencial corrente no STF é pelo reconhecimento da recepção da Lei Complementar n.º 51, de 20 de dezembro de 1985, com a redação dada pela Lei Complementar n.º 144 de 2014, que assim dispõe:

Art. 1º - O servidor público policial será aposentado:

I – revogado

II – voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade:

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

Dessa forma, transcrevo a ementa do julgamento da ADI n.º 3.817 (Pleno, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, ac. por maioria, j. 13.11.2008), que considerou recepcionada a Lei Complementar n.º 51/85 face a Constituição de 1988.

EMENTA: 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 (grifo acrescentado).

Em outro julgado, o STF, também por seu Plenário, veio a reafirmar a recepção do referido diploma legal pré-constitucional no julgamento de mérito do RE 567.110/AC, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, cujo acórdão está assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. RECEPÇÃO CONSTITUCIONAL DO ART. 1º, INC. I, DA LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. ADOÇÃO DE REQUISITOS E CRITÉRIOS DIFERENCIADOS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA A SERVIDORES CUJAS ATIVIDADES NÃO SÃO EXERCIDAS EXCLUSIVAMENTE SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS QUE PREJUDIQUEM A SAÚDE OU A INTEGRIDADE FÍSICA. 1. **Reiteração do posicionamento assentado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.817, Relatora a Ministra Carmen Lúcia, da recepção do inc. I do art. 1º da Lei Complementar n. 51/1985 pela Constituição.** 2. O Tribunal a quo reconheceu, corretamente, o direito do Recorrido de se aposentar na forma especial prevista na Lei Complementar 51/1985, por terem sido cumpridos todos os requisitos exigidos pela lei. 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento (grifo acrescentado).

Percebe-se, dos julgados acima transcritos, que a Suprema Corte apenas assentou a recepção da Lei Complementar nº 51/1985 para fins de concessão de aposentadoria especial para o servidor policial prevista na referida norma complementar, não tendo sido enfrentada qualquer questão relacionada à possibilidade de concessão de aposentadoria diferenciada com a integralidade e paridade de proventos.

Ademais, a expressão **proventos integrais** contida no art. 1º, II, da Lei Complementar nº 51/1985, desde a Emenda n.º 41, de 19.12.2003, não mais significa, como anteriormente, que os proventos corresponderão ao que o servidor percebia na ativa. Isso porque após a edição da referida emenda para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam o art. 40 e o art. 201 na forma da lei (art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição da República). **É dizer: os servidores que ingressaram após a emenda em alusão farão jus a proventos integrais sem a integralidade.**

Assim, após a edição da Emenda n.º 41/2003, o regime próprio de previdência do servidor público não mais contempla a equiparação de proventos à remuneração da atividade, houve o fim da integralidade de proventos. De acordo com a nova sistemática, ao dar nova redação ao § 1º do art. 40 da Carta Magna, e com a respectiva regulamentação dada pela Medida Provisória n. 167/2004, posteriormente convertida na Lei nº 10.887/2004, os proventos passaram a ser calculados pela “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”, constituindo-se o resultado da referida média aritmética na base de cálculo do benefício. **Em suma, os proventos continuaram integrais, sendo alterada apenas a metodologia para o seu cálculo.**

Nessa esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p.301), assim se manifesta com relação ao conceito de proventos integrais após a Emenda n.º 41/2003:

Assim quando se diz que os **proventos serão integrais**, isto não significa – como ocorria no passado – que corresponderão à integralidade dos vencimentos mensais que percebia na atividade ao se aposentar. **Significa – isto sim – que corresponderão ao montante dos valores que serviram de base de cálculo de sua contribuição previdenciária** (art. 40, § 3º), e devidamente atualizados na forma da lei (art. 40, § 17). (grifos acrescentados)

Por seu turno, para o servidor policial fica ressalvada a situação dos que tiverem preenchido os requisitos e critérios para obtenção de aposentadoria especial, definidos na Lei Complementar Federal n. 51/85, até 19.02.2004, aplicando-se, assim, o regime anterior à Medida Provisória n. 167/04, publicada em 20.02.2004, convertida na Lei n. 10.887/04, em observância ao disposto na regra de transição do art. 6º da Emenda Constitucional n. 41/03.

Por tais razões, considero que o § 2º do art. 20-B da Lei Complementar n.º 84/2005 não se coaduna com as novas regras constitucionais vigentes para a concessão de aposentadoria dos policiais civis, após a edição da Emenda Constituição n.º 41/2003.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, acompanho a divergência aberta pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão para julgar procedente o incidente de inconstitucionalidade e afastar no caso concreto a aplicação do art. 20-B, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 84/05, o qual estabelece que os proventos do policial aposentado corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e serão revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendidos ao policial aposentado quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos a esses servidores, inclusive os decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria.

Todavia, ressalvo a situação dos policiais civis que tiverem preenchido os requisitos e critérios para obtenção de aposentadoria especial, definidos na Lei Complementar Federal n. 51/85, até 19.02.2004, data anterior a publicação da Medida Provisória n.º 167/04, ocorrida em 20.02.2004, convertida na Lei n.º 10.887/2004, à vista do disposto na regra de transição do art. 6º da Emenda Constitucional n.º 41/2003.

É como voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, tenho voto pronto sobre a matéria, mas não o trouxe porque me informaram que essa matéria não seria apreciada hoje.

Vou pedir vista. Peço até a Vossa Excelência que pedisse ao Secretário para reincluir o processo na próxima sessão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Perfeito.

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ. FICA, DESDE JÁ, A ORIENTAÇÃO PARA QUE O PROCESSO SEJA INCLUÍDO NA PRÓXIMA SESSÃO.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, apesar da manifestação do voto-vista do Conselheiro Gilberto Diniz, queria manifestar, agora, uma alteração no meu posicionamento, para ficar registrado de uma vez.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pois não, Excelência.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Ouvindo atentamente a fundamentação do bem lançado voto-vista do Conselheiro José Alves Viana, revejo meu posicionamento. Entendo que, de fato, com a edição da Emenda Constitucional n. 41/2003, foi implementada nova sistemática para o cálculo dos proventos, incompatível com a regra prevista no § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84/2005.

Acompanho a divergência, com as ressalvas consignadas no voto-vista do Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, pensando melhor, retiro o meu pedido de vista do processo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Sem problema, Excelência.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Assim resolvemos a situação.

A minha conclusão converge com aquela exposta no voto divergente, para considerar inconstitucional o dispositivo que está sendo discutido nos autos conforme a fundamentação que apresentarei por escrito, para que seja encartada nos autos e consignada nas notas taquigráficas.

Para se determinar a constitucionalidade ou não do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, faz-se necessário interpretar de forma sistemática o disposto no inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição da República, de modo a descobrir a *mens legis* da norma constitucional. A meu sentir, não chegará a bom termo a empreitada hermenêutica que se dispuser a analisar apenas o dispositivo constitucional citado, em sua literalidade, apartado do contexto em que se insere. Nesse sentido, permanece atual a quase centenária advertência de Carlos Maximiliano de que a interpretação verbal, “como toda meia ciência, deslumbra, encanta, e atrai; porém fica longe da verdade as mais das vezes, por envolver um só elemento de certeza, e precisamente o menos seguro” (*Hermenêutica e aplicação do direito*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 112).

A interpretação sistemática já vem sendo feita, pelo Supremo Tribunal Federal – STF, ao examinar controvérsias envolvendo aposentadoria de policial, tanto civil quanto militar. A esse respeito, o recente Informativo n. 781 traz notícia de julgamento de ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão apreciada pelo excelso Pretório e na qual se discutiu a previsão de período de tempo diferenciado para concessão de aposentadoria voluntária ao policial civil do sexo feminino:

Policiais civis e militares do sexo feminino e aposentadoria - 1

O Plenário, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ajuizada com o objetivo de ser declarada a mora legislativa do Estado de São Paulo na elaboração de lei complementar estadual sobre os critérios diferenciados para aposentadoria de policiais civis e militares do sexo feminino, nos termos do art. 40, §§ 1º e 4º, da CF. No tocante ao regime das policiais civis, o Colegiado mencionou a existência da LC estadual 1.062/2008, que dispõe sobre requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria voluntária aos policiais civis locais. Por outro lado, no plano federal, apontou haver a LC 144/2014, em alteração à LC 51/1985, que cuida da aposentadoria do funcionário policial, para regulamentar a aposentadoria da mulher servidora policial. A edição de lei complementar nacional, na atual configuração centralizadora da Federação, seria impositiva, pois a matéria exigiria regramento uniforme, de caráter geral, mediante edição de lei pela União, a fim de evitar criação de regras distintas pelos Estados-Membros para servidores em situações semelhantes. Assim, se a lei federal sobre a matéria regulamenta o tempo de contribuição para efeito de aposentadoria dos policiais de forma exaustiva, não poderia a lei estadual dispor de modo diverso, sob pena de afrontar as regras de repartição de competência firmadas pela Constituição. Quanto às servidoras policiais civis, o pleito aduzido no sentido de que se adotassem critérios diferenciados para aposentadoria de policiais do sexo feminino já teria sido atendido pela LC 144/2014, que possui abrangência nacional e incide, portanto, sobre servidores do Estado de São Paulo. [...]. ADO 28/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, 16.4.2015. (ADO-28) (grifo meu).

No parecer em que o Procurador Geral da República opinou pela improcedência da ação omissiva, ou seja, pela ausência de omissão legislativa a impedir o exercício de direito subjetivo, há informação que julgo relevante:

Em informações, a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO posicionou-se pela improcedência do pedido, por entender inexistente a omissão, dada a edição de regras próprias, na Lei Complementar 1.150/2011 e no Decreto 260/1970, daquele Estado, que fixam regras específicas para servidores policiais militares. Afirma que, em relação às policiais civis, a questão se encontra superada pela edição da Lei Complementar 144, de 15 de maio de 2014, a qual lhes regulamentou a aposentadoria. Caso se superem tais argumentos, aduz não haver norma constitucional que imponha critério de diferenciação por motivo de gênero para fins de aposentadoria.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO informa que, com o advento da Lei Complementar 144/2014, ficou suspensa a eficácia da Lei Complementar estadual 1.062/2008. Em relação às policiais militares, afirma que sua passagem para a reserva já é regulada por dois diplomas normativos estaduais. A seu ver, não há exigência constitucional de critérios específicos para as servidoras, mas os Estados, no uso de sua competência, podem estabelecê-los, desde que observem a necessidade de equilíbrio atuarial.

Manifestação do ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO sustenta improcedência do pedido e aduz que a Lei Complementar 144/2014 alterou a Lei Complementar 51, de 20 de dezembro de 1985, para regulamentar a aposentadoria da servidora policial civil. Conclui que o pleito foi atendido, pois o novel ato normativo possui abrangência nacional e incide sobre os servidores do Estado de São Paulo. Quanto aos servidores militares, afirma não

haver omissão atribuível ao Estado no que diz respeito à edição de lei complementar referida pelo art. 40, § 4º, da Constituição Federal, pois militares estão submetidos a regime próprio de previdência social, de acordo com o art. 42 da Carta da República. (grifos meus).

A razão pela qual a Assembleia Legislativa e o Chefe do Poder Executivo paulista, em relação à questão de fundo que é análoga àquela que, nos autos principais, será influenciada pelo desate deste incidente de inconstitucionalidade, admitem, de plano, que o fundamento legal de validade para a aposentadoria dos policiais estaduais deve ser a Lei Complementar Federal n. 51, de 1985, não é outra senão o fato de ter a Constituição de 1988, ao consagrar novo pacto federativo, ter definido a competência para legislar sobre previdência social como concorrente (art. 24, XII).

Como é cediço, pelo fato de ser concorrente, ao exercitar a União sua competência para traçar normas gerais, suspende-se a eficácia da lei estadual, naquilo que for contrária às normas federais, que têm natureza de lei nacional (CF/88, art. 24, § 4º). Aos Estados e ao Distrito Federal, a Constituição de 1988 defere competência legislativa, em matéria de previdência social, apenas enquanto persistir o que Gilmar Ferreira Mendes, no livro *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*, 5ª edição, página 239, denomina “vácuo legislativo”.

Em se tratando de aposentadoria de servidor policial civil, é o próprio STF que entende que a Lei Complementar Federal n. 51, de 1985, regula plenamente a matéria, como se lê da ementa da decisão do Mandado de Injunção n. 1664/DF, da relatoria do Ministro Celso de Mello, prolatada em 1º/8/2014:

MANDADO DE INJUNÇÃO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO – ALEGADA OMISSÃO ESTATAL NO ADIMPLENTO DE PRESTAÇÃO LEGISLATIVA DETERMINADA NO ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – SERVIDOR POLICIAL – PRETENDIDO ACESSO AO BENEFÍCIO DA APOSENTADORIA ESPECIAL – INOCORRÊNCIA DE SITUAÇÃO CONFIGURADORA DE INÉRCIA ESTATAL – EXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO, EDITADA PELA UNIÃO FEDERAL, PERTINENTE À DISCIPLINA NORMATIVA DA APOSENTADORIA ESPECIAL DOS SERVIDORES POLICIAIS INTEGRANTES DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO (LEI COMPLEMENTAR N. 51/85), DISPONDO, DE MANEIRA PLENA, SOBRE A MATÉRIA – PRECEDENTES – INVIABILIDADE, DE OUTRO LADO, DO PEDIDO DE CONTAGEM DIFERENCIADA DO TEMPO DE SERVIÇO EXERCIDO EM ATIVIDADES DE RISCO OU INSALUBRES, PAR EFEITO DE CONVERSÃO EM TEMPO COMUM – INEXISTÊNCIA DE LACUNA TÉCNICA – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (grifo meu).

Embora tenha afirmado o Pretório excelso que a Lei Complementar Federal n. 51, de 1985, regulou plenamente o tema, percebe-se, pela comparação de seu conteúdo com o dos artigos 20-A e 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, que a sobreposição não é total, como demonstram os grifos que fiz nos textos normativos a seguir reproduzidos, chamando a atenção, desde já, para o fato de que a lei federal é bastante mais concisa que a estadual:

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 51, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1985

Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal (Redação dada pela Lei Complementar n. 144, de 2014)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º O servidor público policial será aposentado: (Redação dada pela Lei Complementar n. 144, de 2014)

I - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados; (Redação dada pela Lei Complementar n. 144, de 2014)

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade: (Redação dada pela Lei Complementar n. 144, de 2014)

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; (Incluído pela Lei Complementar n. 144, de 2014)

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher. (Incluído pela Lei Complementar n. 144, de 2014)

Art. 2º - Subsiste a eficácia dos atos de aposentadoria expedidos com base nas Leis n. 3.313, de 14 de novembro de 1957, e 4.878, de 3 de dezembro de 1965, após a promulgação da Emenda Constitucional n. 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.

LEI COMPLEMENTAR N. 84, DE 25 DE JULHO DE 2005

.....
Art. 20-A (Revogado pelo inciso II do art. 123 da Lei Complementar n. 129, de 8/11/2013.)

Dispositivo revogado:

“Art. 20-A. Será adotado regime especial de aposentadoria, nos termos do art. 40, § 4º, incisos II e III, da Constituição Federal, para os ocupantes dos cargos de provimento efetivo que integram as carreiras policiais civis, cujo exercício é considerado atividade de risco.”

(Artigo acrescentado pelo art. 1º da Lei Complementar n. 98, de 6/8/2007.)

Art. 20-B (Revogado pelo inciso II do art. 123 da Lei Complementar n. 129, de 8/11/2013.)

Dispositivo revogado:

“Art. 20-B. O policial civil será aposentado voluntariamente, independentemente da idade:

I - se homem, após trinta anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, vinte anos de efetivo exercício nos cargos a que se referem os incisos I a V do art. 1º desta Lei Complementar;

II - se mulher:

a) após trinta anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, vinte anos de efetivo exercício nos cargos a que se referem os incisos I a V do art. 1º desta Lei Complementar;
ou

b) após vinte e cinco anos de contribuição e de efetivo exercício nos cargos a que se referem os incisos I a V do art. 1º desta Lei Complementar.

(*Caput* com redação dada pelo art. 4º da Lei Complementar n. 113, de 29/6/2010.)

§ 1º Para a obtenção do prazo mínimo de efetivo exercício nos cargos, poderá ser considerado o tempo de serviço prestado como militar integrante dos Quadros da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 4º da Lei Complementar n. 113, de 29/6/2010.)

§ 2º Os proventos do policial aposentado na forma do caput deste artigo corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e serão revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendidos ao policial aposentado quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos a esses servidores, inclusive os decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria.”

(Artigo acrescentado pelo art. 1º da Lei Complementar n. 98, de 6/8/2007.)

Duas normas sobressaem da lei estadual que não encontram paralelo na lei federal. As decorrentes dos §§ 1º e 2º do art. 20-B. A primeira admite, para obtenção da aposentadoria especial do policial civil, a contagem de tempo prestado como “militar integrante dos Quadros da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais”. A segunda estabelece que os proventos do policial civil aposentado corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e serão revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

Mas se não há correlação total entre a lei mineira e a lei federal, por que afirma o Supremo Tribunal Federal que a última regulou plenamente a matéria? É a interpretação sistemática do texto constitucional que fornece a resposta a tal questão, sendo que interpretar sistematicamente um dispositivo significa cotejar a parte com o todo, isto é, com o sistema no qual está inserido.

No caso da aposentadoria dos servidores públicos civis, o sistema, que é constitucionalmente previsto, sofreu, ao longo dos anos, modificações profundas. Em sua redação original, o art. 40 da Constituição de 1988 previa, no § 4º, regra que estabelecia que os proventos fossem revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificasse a remuneração dos servidores em atividade. Essa paridade foi extinta com a Emenda Constitucional n. 41, de 2003, que deu nova redação ao *caput* do art. 40, à luz do qual todos os demais dispositivos que o integram deverão ser interpretados, sob pena de se desfazer as conexões lógicas que permitem considerá-lo um todo homogêneo e sistematicamente organizado.

A referida emenda constitucional decorreu de proposição originada no Poder Executivo, mais precisamente pela PEC n. 40/2003, conforme texto disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BD86E81A8875E72C6126410D756FC967.proposicoesWeb1?codteor=129815&filename=PEC+40/2003, visualizado em 10/5/2015, cuja exposição de motivos deixa clara a intenção de seu autor, ao extinguir a paridade entre proventos de servidores inativos e remuneração de servidores ativos, que é aproximar o regime previdenciário dos servidores públicos ao dos trabalhadores da iniciativa privada:

4. É sabido que a Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC n. 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo.

5. Trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se aos servidores públicos, no que for

possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente para o longo prazo. Esta convergência de regras proposta na Emenda Constitucional em anexo, que inclui a criação de um teto comum de benefícios e contribuições para os segurados futuros dos diversos regimes previdenciários existentes no Brasil, será um passo decisivo na direção em que aponta o Programa de Governo de Vossa Excelência citado mais acima.

[...]

12. Ao se examinar a regra de determinação do benefício de aposentadoria da Previdência Social no serviço público brasileiro, verifica-se que esta constitui um caso único no mundo inteiro. Na maioria dos países, o valor do benefício é inferior à remuneração dos servidores ativos. Nações como a França e a Alemanha oferecem a seus servidores um benefício equivalente, em regra, a 75% do valor da última remuneração, isto após 37,5 e 40 anos, respectivamente, de contribuição. (grifos meus)

Nota-se que no texto da justificativa consta a expressão “requisitos e critérios” que, mais tarde, foi empregada pela Emenda Constitucional n. 47, de 2005, que deu nova redação ao § 4º do art. 40, para contemplar a situação especial dos policiais civis e de outras categorias, que, na percepção do constituinte derivado, estariam a merecer tratamento diferenciado. Nem todas as alterações pretendidas pelo Governo, em 2003, mostraram-se politicamente possíveis. Por isso, parte da matéria somente foi aprovada dois anos depois, em decorrência da Proposta de Emenda à Constituição n. 77-A, de 2003 (originalmente, PEC n. 77, de 2003, no Senado Federal, e n. 227, de 2004, na Câmara dos Deputados), que alterou os arts. 28, 37, 40, 195 e 201 da Constituição da República, para dispor sobre a previdência social, a chamada “PEC Paralela da Reforma da Previdência”. Embora a interpretação objetiva seja sempre preferível à subjetiva, a vontade do legislador, nesse caso, é elucidativa. Isso porque ficou claro, no Parecer n. 1032, de 2005, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, que o intuito da proposição, que “nasceu no Senado Federal com o objetivo de promover ajustes na Reforma da Previdência, a Emenda Constitucional n. 41, de 2003, que resultou da PEC n. 67, de 2003, para viabilizar politicamente a sua aprovação sem alterações”, foi suprimir, desde o início, a competência legislativa dos estados-membros, conforme se lê do ponto em que o Relator, Senador Rodolfo Tourinho, trata da alteração proposta para o § 4º do art. 40:

2. POSSIBILIDADE DA ADOÇÃO DE REQUISITOS E CRITÉRIOS DIFERENCIADOS PARA APOSENTADORIA DE PORTADORES DE DEFICIÊNCIA E DE SERVIDORES QUE EXERCEM ATIVIDADES DE RISCO

Neste ponto não há divergência. O texto do Senado Federal autorizou que lei complementar defina, para os deficientes físicos, requisitos e critérios de aposentadoria diferenciados dos usados para as pessoas sem deficiência. A Câmara dos Deputados atendeu o mesmo objetivo, de forma diversa. Cuidou ainda, a Câmara, da inclusão da possibilidade de existirem normas especiais para a aposentadoria dos servidores policiais civis – as chamadas “atividades de risco”. Ainda que o novo texto trate da matéria de forma um pouco diferente, retirando o tema da competência legiferante dos Estados e do Distrito Federal, como fazia o texto do Senado Federal, a alteração deve ser acolhida em nome da agilização da promulgação da “PEC Paralela”. A matéria, que foi um dos claros compromissos feitos quando do nascimento da proposição, faz justiça aos portadores de deficiência e está pronta para ser promulgada. (grifo meu)

Voltando à interpretação objetiva, a hermenêutica dos parágrafos atrelados ao *caput* do art. 40 da Constituição de 1988, peço vênias para ressaltar o conteúdo do § 8º, depois do advento da Emenda Constitucional n. 41, de 2003, que estabelece a grande mudança no sistema de remuneração das aposentadorias dos servidores públicos civis ao assegurar não mais a revisão

dos proventos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, mas, tão somente, “para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real”.

O constituinte derivado fez opção bastante clara, ao tratar da disposição da matéria, ao longo do art. 40. O citado § 8º, que trata dos proventos de aposentadoria já concedida, somente aparece depois das regras que tratam do momento lógico antecedente, que é o da concessão da aposentadoria. Assim, os parágrafos 1º a 5º prescrevem as regras aplicáveis no momento em que o servidor deixa a atividade. Por exemplo, o § 2º estabelece que os proventos, no momento da concessão da aposentadoria, não poderão exceder a remuneração do cargo efetivo em que ela se deu e o § 3º determina que o cálculo dos proventos de aposentadoria, também por ocasião da sua concessão, considerará as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência do setor público e do setor privado, em nítida aproximação a este último, como já havia sido salientado pela *mens legislatoris*.

O § 4º trata, igualmente, do momento de concessão da aposentadoria, mas, para estabelecer tratamento excepcional àqueles que, por critério de igualdade material, merecem, no entender do constituinte derivado, neste momento, tratamento diferenciado. Esses são os indivíduos cujas situações sejam descritas, abstratamente, pelos incisos I a III. Ressalvadas essas hipóteses, o dispositivo veda “a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo”.

O trecho citado entre aspas deixa claro que o art. 40 constitui um regime previdenciário. Por isso, seus dispositivos precisam ser vistos como parte de um todo coeso. Não é admissível que o exegeta, seja ele o legislador estadual, o magistrado, o administrador ou mesmo este Tribunal, por meio de atividade hermenêutica, crie novo regime previdenciário, aplicável apenas aos policiais civis, sob pena de se violar o *animus* que determinou a reforma constitucional das citadas regras.

Pode-se até discordar das normas trazidas a lume nas citadas emendas constitucionais. Entretanto, ressalvada a apreciação da constitucionalidade de tais normas – já realizada pelo Supremo Tribunal Federal, que decidiu pela validade delas –, não cabe ao intérprete, mesmo ao legislador, ainda que por meio de lei ordinária estadual, tentar subverter a vontade do constituinte derivado.

A meu juízo, e com a devida vênia, foi isso o que fez a Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, ao estabelecer regramento diferenciado apenas para os policiais civis. É dizer, se entendeu equivocada a opção adotada pelo constituinte derivado, o legislador estadual procurou desfazer um equívoco com outro.

Isso porque, se a paridade de proventos com vencimentos é, na sua percepção, a melhor opção, o legislador estadual deveria, por dever de coerência e de isonomia, tê-la garantido a todos os servidores mineiros, já que não há justificativa razoável para defender a tese de que o policial civil aposentado é mais merecedor de proteção do Estado do que os demais servidores públicos civis.

Por apreço ao debate, deixo consignado, também, meu ponto de vista sobre a expressão “requisitos e critérios” que, como antes exposto, surge, pela primeira vez, na exposição de motivos da proposta que viria a ser a Emenda Constitucional n. 41, de 2003. Sua origem em texto não normativo milita contra a aplicação do brocardo jurídico de que a lei não deve conter palavras vazias. A meu perceber, no art. 40, a Constituição da República somente excepcionou a regra geral de concessão de aposentadoria ao servidor público civil, que é a prevista no § 1º, por meio de previsão de tempo de serviço ou de idade diferenciados. Não é

outra a razão pela qual, no § 5º, o texto afirma que, para o professor, “os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º”.

Por todo o exposto, entendo que é inconstitucional o § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, razão pela qual esse dispositivo deve ser afastado no caso concreto, isto é, no exame da legalidade, para fim de registro, de ato concessório de aposentadoria de servidor policial civil submetido à apreciação do Tribunal de Contas.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Houve um voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Foi reestabelecida a ordem.

Na verdade, eu ia passar a palavra para a Conselheira Relatora, para ver se ela tinha interesse ou não de, enfim, trazer outros argumentos ou alterar o seu voto, mas, em face da retomada da votação e da modificação do voto do Conselheiro Sebastião Helvecio e da manifestação do Conselheiro Gilberto Diniz, indago à Conselheira Adriene Andrade se tem interesse em refundamentar sua decisão.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Vou encampar o voto-vista.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Nesse caso, vou acompanhar a Conselheira Adriene, que encampou o voto-vista.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o voto-vista, encampado pela Conselheira Relatora.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Completada a votação. O primeiro que votou quanto à divergência foi o Conselheiro Licurgo Mourão.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO, COM AS CONSIDERAÇÕES TRAZIDAS PELO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA, ACRESCIDAS DAS FUNDAMENTAÇÕES DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ, POR UNANIMIDADE, UMA VEZ QUE A CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE E OS DEMAIS CONSELHEIROS QUE HAVIAM ACOMPANHADO A CONSELHEIRA RELATORA MUDARAM A SUA POSIÇÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das notas taquigráficas, diante das razões expendidas no voto da Conselheira Adriene Andrade, que encampou o voto-vista do Conselheiro Gilberto Diniz, em preliminar de admissibilidade, por maioria de votos, em reconhecer a relevância de se examinar a constitucionalidade ou não do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84, de 2005, e, ao mesmo tempo, inadmitir o incidente, relativamente ao § 2º do art. 73 da Lei Complementar Estadual n. 129, de 2013. Vencido, em parte, na preliminar, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão. No mérito, por unanimidade, nos termos do voto da Conselheira Adriene Andrade, que encampou o voto do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, com as considerações do Conselheiro José Alves Viana, declaram inconstitucional o art. 20-B, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 84/05, em vista da incompatibilidade vertical com o § 4º do art. 40 da Constituição da República, ressalvada a situação dos policiais civis que tiverem preenchido os requisitos e critérios para obtenção de aposentadoria especial, definidos na Lei Complementar Federal n. 51/85, até 19.02.2004, data anterior a publicação da Medida Provisória n. 167/04, ocorrida em 20.02.2004, convertida na Lei n. 10.887/2004, à vista do disposto na regra de transição do art. 6º da Emenda Constitucional n. 41/2003.

Plenário Governador Milton Campos, 26 de abril de 2017.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente

ADRIENE ANDRADE
Relatora

(assinado eletronicamente)

ahw/SR/fg/rrma/dca

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/____.

**Coord. Sistematização e Publicação das
Deliberações e Jurisprudência**