

Processo nº 898.492
Natureza: Incidente de Inconstitucionalidade
Suscitante Conselheiro Substituto Licurgo Mourão
Ref.: Processo de Aposentadoria nº 858.587 e outros

Retorno dos autos para apreciação do mérito.

.

Em sua proposta de voto no Processo nº 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 nº 84/2005, que fundamentou as aposentadorias especiais dos servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais 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.

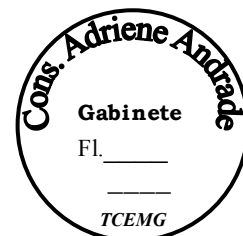
Redistribuído o Incidente de Inconstitucionalidade à minha relatoria, em 12/02/2015, vieram os autos ao meu Gabinete.

É, em breve síntese, o relatório.

À Secretaria do Pleno, incluir em pauta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Conselheira Adriene Andrade



TCEMG

TCEMG

Tribunal de Contas, 30 de março de 2015.

Conselheira Adriene Andrade
Relatora

Processo nº 898.492
Natureza: Incidente de Inconstitucionalidade
Suscitante Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

Fundamentação

Preliminar de Admissibilidade (OBS: a Conselheira reformulou o seu voto no tocante à preliminar, ao acolher o voto-vista do Conselheiro Gilberto Diniz)

~~O eminente Procurador Geral informa que “o art. 123, II, da Lei Complementar Estadual nº 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 nº 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 nº 129, de 08/11/2013, isto porque o mencionado art. 73, §2º, manteve a *mens legis* do art. 20-B, §2º, da LC/MG nº 84/2005”.~~

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

~~Lei Complementar 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 nº 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 nº 84/2005, o objeto do presente Incidente de Inconstitucionalidade passa a ser, naturalmente, o art. 73, §2º, da LC/MG nº 129/2013, e assim, **preliminarmente**, acolho o presente Incidente de Inconstitucionalidade.~~

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, ^{TCEMG} 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 nº 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 nº 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.

Cumpre registrar que a referida Lei Complementar nº 51/1985 foi atualizada com a edição da Lei Complementar nº 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 nº 144, de 15 de maio de 2014

O art. 1º da Lei Complementar nº 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 nº 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 Nº 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 nº 51/85, datada de 2008, ocorreu sob a vigência das Emendas Constitucionais nºs 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 nº 51/85^{TCEMG} 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 nº 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 nº 2835/2010 - Plenário, segundo o qual a Lei Complementar nº 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 ^{TCEMG}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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 862633, segundo a qual as alterações decorrentes das Emendas nºs 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 nº 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 nº 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 nº 167/2004, convertida na Lei nº 10.887/200

Acórdão nº 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^{TCEMG} 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 nº 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 nº 2835/2010.

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

TCEMG
TCEMG

No Estado de Minas, após o acréscimo do parágrafo único do art. 38 da Constituição do Estado de 1989 pela EC nº 68/2004 e a alteração decorrente da EC nº 77/2007, foi publicada a Lei Complementar nº 98/2007, que introduziu os artigos 20-A e 20-B na LC nº 84, para estabelecer a aposentadoria especial dos policiais civis. ~~Mais tarde, em 2013, foi aprovada a Lei Orgânica da Polícia Civil de Minas Gerais, Lei Complementar nº 129/2013, cujo capítulo VI dispôs sobre os benefícios previdenciários diferenciados:~~

~~Art. 71. O policial civil será aposentado:~~

~~(...)~~

~~§ 2º É adotado regime especial de aposentadoria, nos termos dos incisos II e III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, para o policial civil, cujo exercício é considerado atividade de risco.~~

~~(...)~~

~~Art. 73. O policial civil, ao ser aposentado, perceberá provento:~~

~~I – integral:~~

~~a) se contar com tempo para a aposentadoria especial;~~

~~(...)~~

~~§ 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.~~

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 art. 73, §2º, da LC nº 129/2013, repetindo o teor do art. 20-B, § 2º, da LC nº 84/2005, manteve a previsão de **previu a** integralidade e paridade dos proventos dos policiais civis do Estado.

Ressalto que o art. 20-B, § 2º, da LC nº 84/2005 foi revogado pela LC nº 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 nº 129/2013. No entanto, a despeito dessa revogação, o objeto de análise do presente incidente é o art. 20-B, §2º, da LC nº 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 art. 73 **20-B** da Lei Complementar Estadual nº **84/2005** ~~129/2013~~, por sua especificidade, também não sofreria incidência da regra geral prevista pela EC nº 41/2003, que trouxe as alterações do art. 40 e seus §§3º e 8º da CR/1988.

Considero que a expressão “proventos integrais”, prevista no § 2º do art. **20-B** ~~73~~, pressupõe **garante**, assim como o art. 1º da Lei Complementar Federal nº 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 do art. 73, §2º, da LCE nº 129, de 08/11/2013, que substituiu o revogado 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.

Como 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.

Tribunal de Contas, 30 de março de 2015.

Conselheira Adriene Andrade
Relatora