Advocacia-Geral da União
Fls. 172
DEAEX-CGU/AGU

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS EXTRAJUDICIAIS

NOTA Nº 033/2011-DEAEX/CGU/AGU - JCMB

PROCESSO Nº 00400.019476/2009-58 (Em apenso: 00400.015790/2010-03; 00400.003630/2010-11; 00400.013574/2010-15; 00400.006551/2010-54; 00400.006552/2010-07; 00400.003646/2010-16)

INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL

ASSUNTO: Regime Previdenciário dos Servidores Policiais. Aposentadoria Especial. Integralidade. Paridade. Contagem de Tempo Fictício. Previsão Constitucional. Art. 40, § 4º, inciso II, e § 17 da Constituição Federal. Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985. Lei Ordinária nº 3.313, de 14 de novembro de 1957. Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

Senhor Diretor,

Trata-se de consulta jurídica oriunda da Direção-Geral do Departamento de Polícia Federal, manifestada em duas oportunidades: a) o pedido inaugural do presente feito (fls. 01 a 20); e b) o pedido de reconsideração de fls. 02 a 46 do processo nº 00400.015790/2010-03 (apensado a este processo principal), em face do Despacho nº 1657/2010, de autoria do Consultor-Geral da União.

2. No curso do processo, porém, também a Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais – FENAPRF apresentou pedido de reconsideração (fls. 107 a 126), contestando os termos do Parecer nº 062/2010/DECOR/CGU/AGU.

DELIMITAÇÃO DOS TEMAS OBJETO DE ANÁLISE NOS AUTOS

3. O cerne dos pleitos inseridos nos autos, seja do Departamento de Polícia Federal, seja da entidade de classe representante dos Policiais Rodoviários Federais,

Advocacia-Geral da União Fls. 23 DEAEX-CGU/AGU

cinge-se a três aspectos relacionados ao regime jurídico previdenciário aplicável à carreira policial, todos vinculados, em maior ou menor grau, às peculiaridades do seu regime especial de aposentadoria:

a) manutenção da integralidade na aposentação, em virtude da recepção constitucional do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985;

b) permanência da paridade entre os subsídios dos policiais ativos e inativos, permitindo o reajuste automático sempre que este ocorrer para os servidores em atividade, atendendo à dicção do art. 38 da Lei nº 4.848, de 3 de dezembro de 1965;

c) contagem do tempo fictício de 20% (vinte por cento) sobre o tempo de serviço do servidor policial que, até o advento da Lei Complementar nº 51/1985, não possuísse 30 (trinta) anos de tempo de serviço, como passou a determinar esse último diploma legislativo (revogando, nesse particular, a Lei nº 3.313, de 14 de novembro de 1957, que autorizava a aposentadoria com apenas 25 anos de serviço policial).

4. Convém esclarecer que, enquanto a integralidade se refere ao direito de perceber proventos equivalentes ao salário recebido na ativa quando da aposentadoria, a paridade diz respeito ao reajuste automático e obrigatório dos proventos de aposentadoria, sempre que houver modificação no valor do salário do cargo público que ocupava em atividade.

5. Buscando conferir melhor compreensão acerca de temas que, embora aparentemente homogêneos, revelam-se propensos a soluções jurídicas inteiramente diversas, esta Nota analisará os temas separadamente, de forma a facilitar não apenas a abordagem de cada um deles, mas o próprio entendimento geral sobre o assunto.

BREVE RESUMO HISTÓRICO DO REGIME ESPECIAL DE APOSENTADORIA DOS POLICIAIS

6. As especificidades de algumas carreiras do serviço público têm levado o legislador constituinte pátrio, desde a Constituição Federal de 1937, a compensar as adversidades dessas profissões, através do estabelecimento de regime jurídico próprio e especial à sua previdência, como bem destacado pelo Departamento de Polícia Federal às fls. 11 e 12 do processo nº 00400.015790/2010-03.

Advocacia-Geral da União Fls. 176 DEAEX-CGU/AGU

7. Desde a edição da Lei nº 3.313/57, cujo fundamento de validade se encontrava no § 4º do art. 191 da Constituição Federal de 1946[1], o ordenamento jurídico pátrio passou a disciplinar o regime previdenciário dos policiais de forma apartada das demais carreiras do serviço público, reduzindo o tempo de serviço necessário à aposentação, com proventos integrais, para 25 (vinte e cinco) anos; portanto, 05 (cinco) anos a menos em relação àquele previsto para os funcionários públicos em geral no art. 191, § 2º, da Carta Política de 1946.

8. Com o advento da Constituição Federal de 1967, inovou-se em matéria de regime previdenciário dos policiais apenas para alterar a forma da legislação destinada a regê-lo, passando-se a exigir o tratamento da matéria em lei complementar, e não mais por meio de lei ordinária. Nesse sentido, adveio a Lei Complementar nº 51/85, para estabelecer novos critérios e requisitos de aposentadoria para os policiais, a exemplo do tempo de serviço de 30 (trinta) anos – sendo 20 (vinte) em atividades de natureza exclusivamente policial – para a aposentadoria voluntária com proventos integrais.

9. A atual Constituição Federal de 1988, desde o seu texto originário, tem previsto o disciplinamento especial do regime previdenciário de carreiras públicas que envolvam atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas[2], excepcionalidade essa mantida até hoje, mesmo após as modificações perpetradas no seu art. 40 pelas Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/2003 e 47/2005 (responsáveis por diversas e profundas modificações no regime jurídico previdenciário dos servidores públicos no Brasil), encontrando-se assim a redação atual:

> "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.
> (...)

---

[1] Constituição Federal de 1946: "Art. 191. O funcionário será aposentado: (...) I - por invalidez; II - compulsoriamente, aos 70 anos de idade. § 1 º - Será aposentado, se o requerer, o funcionário que contar 35 anos de serviço. § 2 º - Os vencimentos da aposentadoria serão integrais, se o funcionário contar 30 anos de serviço; e proporcionais, se contar tempo menor. § 3 º - Serão integrais os vencimentos da aposentadoria, quando o funcionário, se invalidar por acidente ocorrido no serviço, por moléstia profissional ou por doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei. **§ 4 º - Atendendo à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos em o nº II e no § 2º deste artigo**". **(grifo nosso)**

[2] Texto originário da Constituição Federal de 1988: "Art. 40. O servidor será aposentado: (...) III - voluntariamente: a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; (...)c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; (...)§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas".

Advocacia-Geral da União Fls. 175 DEAEX-CGU/AGU

> § 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.

10. Visando à regulamentação infraconstitucional do § 4º acima transcrito, o Poder Executivo Federal encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 554/2010, que se encontra sob análise da de Trabalho, de Administração e Serviço Público daquela Augusta Casa Legislativa[3].

INTEGRALIDADE NA APOSENTADORIA DOS POLICIAIS

11. A previsão de integralidade nos proventos de aposentadoria dos servidores públicos em geral advém desde a Constituição de 1946, passando pelas Constituições de 1967 (incluída a Emenda nº 1/69) e de 1988, tendo sido reafirmada especificamente aos policiais pela Lei nº 3.313/57 (artigo 1º, inciso II[4]), no que foi mantida pela Lei Complementar nº 51/1985 (art. 1º, inciso I[5]).

12. As dúvidas acerca da permanência, ou não, do direito à integralidade dos proventos pelos servidores policiais, surgem apenas a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 41/2003, que suprimiu do texto constitucional a previsão de aposentadoria dos servidores públicos com proventos integrais, ou seja, em valor equivalente ao último salário percebido em atividade. Segundo a nova regulação constitucional, o cálculo das aposentadorias no serviço público deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, remetendo aos §§ 3º e 17 do art. 40 da Carta Magna o disciplinamento da matéria, cujos textos assim prescrevem:

> "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

[3] Site da Câmara dos Deputados: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=466677

[4] "Art. 1º Os servidores do Departamento Federal de Segurança Pública, que exerçam (VETADO) atividade estritamente policial, terão direito a: (...) II - aposentaria com vencimentos integrais, ao completarem 25 (vinte e cinco) anos de serviço (artigo 191, § 4º, da Constituição Federal)".

[5] "Art.1º - O funcionário policial será aposentado: I - voluntariamente, com proveitos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte, pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial;"

Advocacia-Geral da União
Fls. 176
DEAEX-CGU/AGU

> o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.
> § 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:
> I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;
> II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;
> III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:
> a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
> b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.
> (...)
> § 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.
> (...)
> § 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3° serão devidamente atualizados, na forma da lei".

13. Dessa maneira, e ao contrário da tradição constitucional brasileira, o § 3º não mais previu a aposentadoria com proventos integrais, mas fixou diretrizes gerais acerca da base de cálculo das aposentadorias no serviço público, transferindo para a legislação ordinária infraconstitucional a competência para a sua regulamentação, o que veio a ocorrer com a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, cujo artigo 1º assim dispõe:

> "Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.
> § 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a

Advocacia-Geral da União Fls. DEAEX-CGU/AGU

> mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.
>
> § 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.
>
> § 3º Os valores das remunerações a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado ou por outro documento público, na forma do regulamento.

14. De fato, com a publicação da Lei nº 10.887/2004, ficaram definidos os critérios de cálculo das aposentadorias no serviço público, a partir da 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, respeitando-se, assim, o caráter contributivo do novo regime jurídico dedicado à previdência no serviço público brasileiro, vigente desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98.

15. Ocorre, porém, que tais disposições constitucionais e infraconstitucionais não devem alcançar os servidores policiais.

16. Ao instituir no art. 40, § 1º, da Constituição Federal, que o cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos em geral seria disciplinado pelos §§ 3º e 17 do mesmo artigo, e, ao mesmo tempo, ao excetuar dessa regra geral os servidores abrangidos pelo § 4º também do mesmo artigo (abrangidos pela aposentadoria especial), o constituinte derivado manifestou inequivocamente que entre os critérios de concessão de aposentadoria especial, a serem disciplinados em lei complementar, estaria incluída a sua forma de cálculo. Não por outro motivo, o art. 1º, "caput", da Lei nº 10.887/04, faz remissão expressa e direta aos parágrafos do art. 40 da CF que regulamenta, quais sejam os §§ 3º e 17.

17. No caso dos servidores policiais, a Lei Complementar nº 51/85 parece suprir a regulamentação exigida pelo § 4º do art. 40 da Constituição.

18. Nesse sentido, inclusive, o Supremo Tribunal Federal – STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3817-6[6], e, seguindo proposta da relatora,

---

[6] Ação direta ajuizada pelo Governo do Distrito Federal, em razão de lei distrital que reconhecia como tempo de efetivo exercício da atividade policial o período de cessão para a Administração Direta e Indireta da União e do Distrito Federal. Com isso, os servidores policiais cedidos para outras atividades

Advocacia-Geral da União Fls. DEAEX-CGU/AGU

Ministra Carmen Lúcia, o Plenário do STF teve a oportunidade de reconhecer a recepção integral do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/1985, pela Constituição Federal. Em outras palavras, o Tribunal validou não apenas o requisito de tempo de serviço diferenciado para os policiais, mas também autorizou a percepção de proventos integrais, ou seja, iguais ao subsídio da ativa recebido quando do momento da aposentadoria. Eis sua ementa:

> "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. 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".

19. O raciocínio hermenêutico utilizado pela Corte levou em consideração o

---

não envolvidas necessariamente com o exercício da profissão policial teriam a possibilidade de contar aquele tempo para a concessão da aposentadoria especial prevista no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, c/c o art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/1985.

Advocacia-Geral da União Fls. DEAEX-CGU/AGU

histórico constitucional, que, já na Carta Política de 1946[7], previa a possibilidade de lei estabelecer a existência de regimes especiais de aposentadoria para servidores que desempenhem exerçam sua função pública sob condições especiais; quadro esse que se mantém até a presente data, mesmo após a reforma da previdência concluída com a Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que discriminou em seus três incisos o rol de hipóteses especiais de aposentadoria os servidores que exerçam atividade de risco[8].

20. No relatório da ação direta sobredita, a Ministra Carmen Lúcia traz ainda maiores esclarecimentos ao tema:

> "A Lei Complementar n. 51, de 20.12.1985, foi editada com fundamento no art. 103 da Emenda n. 1, de 1969, que estabelecia:
> 'Art. 103 – 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'.
> O texto deixou ao legislador complementar, a partir de iniciativa exclusiva do Presidente da República, a escolha das atividades que se submeteriam a regras outras de aposentadoria que não aquelas previstas no art. 102 daquele documento.
> Assim se estabeleceu, quanto à atividade policial, que o direito à aposentadoria voluntária seria obtido mediante a comprovação de trinta (30) anos de serviço, dos quais pelo menos vinte (20) desses em cargo de natureza estritamente policial (art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n. 51/85).
> A Constituição de 1988 definiu novo regime constitucional para os servidores públicos, fixando alguns parâmetros para a exceção à regra geral de aposentadoria, o que também haveria de ser pormenorizado pelo legislador complementar.
> A norma originária do texto constitucional de 1988 (º do art. 40) estabelecia:
> '§ 1º Lei Complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, 'a' e 'c', no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas'.
> As normas dos dispositivos mencionados no parágrafo

[7] "Art 191 - O funcionário será aposentado: (...) § 4 º - Atendendo à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos em o nº II e no § 2º deste artigo".

[8] "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. (...) § 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".

Advocacia-Geral da União Fls. DEAEX/CGU/AGU

> mencionado cuidavam dos requisitos para a concessão de aposentadoria voluntária.
> O Projeto de Lei que se veio a converter na Lei Complementar n. 51/1985 emanou do Presidente da República, reconhecendo-se, desde então, o direito à aposentadoria especial daquele que desempenha atividade estritamente policial, como bem demonstrado em memorial apresentado pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal. Este policial expõe-se a permanente risco em sua integridade física e psicológico, a perigos permanentes em benefício de todos os cidadãos, o que justifica o cuidado legal, na esteira da previsão constitucional. Ora, não houve alteração quanto às exigências com o advento da nova Constituição.
> (...)
> Enquadrada a natureza especial da atividade policial no critério de perigo ou risco, e, ainda, considerando ter sido a matéria objeto da mesma espécie normativa exigida pela Constituição atual (lei complementar), tenho como recepcionada a Lei Complementar nº 51/85 pela Constituição de 1988".

21. Tal posição foi reafirmada recentemente pela Corte Constitucional, após reconhecer repercussão geral sobre o tema e julgar o Recurso Extraordinário nº 567110, também relatado pela Ministra Carmem Lúcia[9].

22. Essa foi a linha de raciocínio que também conduziu o Tribunal de Contas da União a decidir pela recepção da Lei Complementar nº 51/85 pela Constituição Federal de 1988, e, em consequência, pelo reconhecimento do direito à integralidade por parte dos servidores policiais.

---

[9] Informativo nº 604 do STF: *"O Plenário negou provimento a recurso extraordinário interposto pelo Instituto de Previdência do Estado do Acre – ACREPREVIDÊNCIA, contra acórdão de tribunal de justiça local que concedera a servidor público policial o direito a aposentadoria especial conforme a Lei Complementar 51/85, que dispõe, nos termos do art. 103 da Constituição anterior, sobre aposentadoria do funcionário policial. Na origem, delegado de polícia civil estadual impetrara mandado de segurança no qual pleiteara a aplicação da referida lei complementar, mesmo após a edição da ED 20/98 – que, dentre outras providências, modificou o § 4º do art. 40 da CF/88. A ordem fora denegada em primeira instância, o que ensejara apelação do impetrante à Corte estadual que, provida, culminara neste recurso extraordinário. Registrou-se que, depois do reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional suscitada neste recurso, houvera o julgamento da ADI 3817/DF (DJe de 3.4.2009), no qual concluíra-se que a Constituição atual recepcionara a LC 51/85, especificamente o seu art. 1º, I ("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"). Resolveu-se, inicialmente, reafirmar a recepção da LC 51/85. Em seguida, aduziu-se que o acórdão adversado baseara-se na recepção do diploma legal e examinara se ao recorrido era aplicável a lei, consideradas as condições de fato da prestação de serviço e, portanto, a submissão dele às condições de periculosidade pela permanência na carreira. Observou-se que rediscutir, diante dos fatos, se o recorrido preencheria as exigências legais para a aposentadoria especial não seria cabível em sede de recurso extraordinário. Quanto ao argumento do recorrente de que a aplicação da norma não seria automática, ressaltou-se que, na situação descrita nos autos, as instâncias de mérito, responsáveis pelo exame de provas, teriam comprovado que ele cumpriria rigorosamente as condições do aludido art. 1º. Por fim, o Min. Gilmar Mendes frisou que o exercício deve ocorrer em cargo de natureza estritamente policial para se atenderem aos requisitos do dispositivo legal" (RE 567110/AC, rel. Min. Carmen Lúcia, 13.10.2010).*

Advocacia-Geral da União Fls. DEAEX-CGU/AGU

23. Nesse sentido, em sede de procedimento de uniformização de jurisprudência, o Plenário do Tribunal de Contas da União pacificou seu entendimento acerca da recepção da Lei Complementar nº 51/85 pela Constituição Federal, para reconhecer o direito à integralidade pelos servidores policiais, lavrando o Acórdão nº 379/2009 – Plenário, com a seguinte conclusão:

> "9.1. firmar o entendimento no sentido de que a Lei Complementar 51, de 1985, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, e pelas Emendas Constitucionais ns. 20, de 1998, 41, de 2003, e 47, de 2005, continuando, por conseguinte, válida e eficaz, enquanto não for ab-rogada, derrogada ou modificada por nova lei complementar federal, subsistindo, portanto, a regra de previsão de aposentadoria especial de que trata a referida lei complementar;
> 9.2. em consonância com os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, autorizar, excepcionalmente, que:
> 9.2.1. os processos de aposentadoria e os recursos envolvendo exclusivamente a questão atinente à não-recepção da Lei Complementar n. 51, de 1985, sejam considerados legais por relação, ainda que contenham pareceres divergentes e/ou propostas de ilegalidades;
> 9.2.2. os processos de aposentadoria considerados ilegais pelo Tribunal em decorrência da não recepção da Lei Complementar n. 51, de 1985, inclusive os julgados há mais de cinco anos, sejam revistos de ofício, podendo ser considerados legais por meio de relação dos relatores originários, ainda que contenham pareceres divergentes e/ou propostas de ilegalidade;"

24. Esse mesmo entendimento foi reafirmado no Acórdão nº 2.835/2010, que será melhor analisado mais adiante, quando se tratar da paridade.

25. Aliás, a recepção da Lei Complementar nº 51/85 pela atual Carta Política já havia sido objeto de manifestação no âmbito desta Advocacia-Geral da União, através da Nota AGU/MS 06/2007, da lavra do eminente Procurador Federal, Dr. Marcelo de Siqueira Freitas, aprovado pelo então Advogado-Geral da União, Ministro Álvaro Augusto Ribeiro Costa, ao refutar a possibilidade de revogação da Lei Complementar nº 51/85 pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1988[10], afirmou-se que:

> "(...) ao contrário dos demais servidores públicos, os servidores

[10] Esta lei, resultado da conversão da Medida Provisória nº 2.187-13/2001, veda "a concessão de aposentadoria especial, nos termos do º 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria".

Advocacia-Geral da União Fls. DEAEX-CGU/AGU

policiais, antes da promulgação da Constituição de 1988, haviam sido contemplados pela Lei Complementar nº 51/85, que estabelecia os requisitos e critérios especiais a serem observados na concessão de suas aposentadorias, a qual foi recepcionada pela nova Constituição, mesmo quando esta foi alterada pela EC nº 20/98. Como **a matéria por ela tratada era reservada à veiculação obrigatória por lei complementar, seja na vigência da EC nº 1/69 – art. 103, ou na da Constituição de 1988 – art. 40, § 1º, na redação original, e § 4º, após a EC nº 20/98 – , essa sua estatura primitiva, de lei complementar, foi preservada, motivo pelo qual não poderia ser revogada por medida provisória**".

26. Na esteira das considerações trazidas, reforçadas pelo caráter vinculante das decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade[11], tem-se por juridicamente adequado o reconhecimento da recepção do texto integral do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85, que, regulamentando o § 4º da Constituição Federal, confere aos servidores policiais o direito à integralidade nos proventos de aposentadoria.

PARIDADE NA APOSENTADORIA DOS SERVIDORES POLICIAIS

27. Sustenta o Departamento de Polícia Federal (fls. 02 a 46 do processo nº 00400.015790/2010-03, em apenso) haver fundamento jurídico à paridade dos proventos dos servidores policiais a partir da recepção constitucional do art. 38 da Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965 (dispõe sobre o regime jurídico dos policiais civis da União), como lei complementar regulamentadora do § 4º do art. 40 da Constituição Federal (em complemento à LC nº 51/85). Assim reza o dispositivo:

---

[11] Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999: "Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão. Parágrafo único. **A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal**". **(grifo nosso)**

Advocacia-Geral da União Fls. 183 DEAEX-CGU/AGU

> "Art. 38. O provento do policial inativo será revisto sempre que ocorrer:
> a) modificação geral dos vencimentos dos funcionários policiais civis em atividade; ou
> b) reclassificação do cargo que o funcionário policial inativo ocupava ao aposentar-se".

28. Assim, em relação aos servidores policiais, o atual § 4º do art. 40 da Constituição Federal de 1988 passaria a ser regulamentado por duas leis: a Lei nº 4.878/65 (recepcionada como lei complementar) e a Lei Complementar nº 51/85, sendo a primeira para tratar do regime de paridade de proventos dos servidores policiais aposentados e a segunda para reger o tempo mínimo de contribuição exigido para a aposentadoria e a integralidade do benefício previdenciário.

29. No entanto, cumpre destacar que, ao contrário do aduzido na peça do Departamento de Polícia Federal, a Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965, em nenhum momento regulamentou as exceções ao regime previdenciário geral dos servidores públicos, conforme previsto ainda no art. 191, § 4º, da Constituição Federal de 1946 (que apenas autorizava o advento de lei para reduzir os limites de tempo para aposentadoria compulsória e voluntária) e, atualmente, no § 4º do art. 40 da Constituição Federal de 1988, papel esse que coube, inicial e exclusivamente, à Lei nº 3.313/57 e, posteriormente, à Lei Complementar nº 51/85.

30. É preciso ficar claro, portanto, que o fundamento constitucional de validade do art. 38 da Lei nº 4.878/65 não se encontrava na regra de exceção do art. 191, § 4º, da Constituição de 1946 (bem como nas redações congêneres previstas nas Constituições posteriores), cuja regulamentação ocorreu a partir da Lei nº 3.313/57 e, em seguida, da Lei Complementar nº 51/85. Enquanto estas leis diziam respeito aos requisitos e critérios de concessão da aposentadoria especial dos servidores policiais, o art. 38 da Lei nº 4.878/67 disciplinava – entre vários outros assuntos – a paridade enquanto forma de reajuste dos proventos de aposentadoria. Mas qual seria, então, o respaldo histórico-constitucional para a paridade dos servidores policiais?

31. Da leitura do art. 38 acima transcrito, verifica-se tratar-se de uma quase repetição normativa do que já previa o art. 101 da Constituição de 1946[12], no que foi seguida pelas Constituições de 1967[13] (inclusive após a Emenda nº 1, de 17 de outubro

---

[12] Constituição Federal de 1946: "Art 193 - 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".

[13] Constituição Federal de 1967: "Art 101 - Os proventos da aposentadoria serão: (...)§ 2º - 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".

Advocacia-Geral da União Fls. 134 DEAEX-CGU/AGU

de 1969[14]) e de 1988 em sua redação originária[15], todas preceituando o direito à paridade enquanto critério de reajuste dos proventos de aposentadoria. Dessa forma, pode-se afirmar que a paridade prevista no art. 38 da Lei nº 4.878/67 tem sobrevivido juridicamente em razão da sua absoluta compatibilidade com as prescrições constitucionais mantidas desde 1946.

32. Apenas com o advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, que modificou diversas disposições do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, alterou-se o panorama jurídico-constitucional relativo à revisão dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos, suprimindo qualquer previsão constitucional de paridade entre os proventos de aposentadorias e os salários dos servidores em atividade. Preferiu o constituinte derivado transferir ao legislador ordinário a competência para disciplinar a fórmula jurídica de reajuste dos seus proventos de aposentadoria (não proibindo, contudo, a possibilidade de opção legislativa pela paridade)[16]. Com isso, aqui também se alterou antiga tradição constitucional em torno do regime previdenciário dos servidores públicos no Brasil, para não mais considerar constitucionalmente cogente o direito à paridade, revelando-se uma das principais inovações trazidas pelo constituinte derivado ao contexto político de Reforma da Previdência iniciada ainda na Emenda Constitucional nº 20/98.

33. Nesse contexto, coube ao legislador ordinário regulamentar o § 17 do art. 40 da Constituição, o que, para os servidores públicos em geral, ocorreu com a Lei nº 10.887/04, cujo artigo 15 dispõe que os proventos de aposentadoria serão reajustados na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, **ressalvados, acertadamente, os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente[17], no que se incluem os servidores policiais, respaldados pelo art. 38 da Lei nº 4.878/65.** Aliás, a própria Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006 (dispõe sobre a remuneração, via subsídio, dos servidores policiais federais e rodoviários federais), preservou a paridade entre os subsídios dos policiais aposentados e os

---

[14] Emenda Constitucional nº 1/69: "Art. 102. Os proventos da aposentadoria serão: (...) § 1° 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".

[15] Texto originário da Constituição Federal de 1988: "Art. 40. O servidor será aposentado: (...) § 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei".

[16] Constituição Federal de 1988: "Art. 40. (...) § 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3° serão devidamente atualizados, na forma da lei".

[17] Lei nº 10.887/04: "Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente".

servidores policiais em atividade, estendendo àqueles o reajuste concedido naquele diploma aos últimos[18].

Advocacia Geral da União Fls. DEAEX-CGU/AGU

34. Embora sob construção interpretativa diversa, alcançou essa mesma conclusão o Tribunal de Contas da União, desta vez apreciando não apenas a recepção constitucional da Lei Complementar nº 51/85, mas todo o regime previdenciário dos servidores policiais (incluída a questão da paridade e da contagem de tempo fictício), tendo lavrado o Acórdão nº 2835/2010, cuja ementa prescreve:

> "**Sumário**: PESSOAL. APOSENTADORIA. ATOS EMITIDOS COM FUNDAMENTO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 51/1985.
> REQUISITOS E CRITÉRIOS DIFERENCIADOS GARANTIDOS PELO § 4º DO ART. 40 DA CF, SEJA QUANTO ÀS CONDICIONANTES PARA A EXISTÊNCIA DO DIREITO, SEJA NO TOCANTE AO CÁLCULO DO VALOR DEVIDO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL AOS 30 ANOS DE SERVIÇO E COM O EXERCÍCIO MÍNIMO DE 20 ANOS EM CARGO DE NATUREZA ESTRITAMENTE POLICIAL. NOVO ENTENDIMENTO CONSUBSTANCIADO NO ACÓRDÃO Nº 379/2009-TCU-PLENÁRIO. NORMA RECEPCIONADA PELA CF/1988 E EC SUBSEQUENTES. NÃO INCIDÊNCIA DA REGRA GERAL INSTITUÍDA PELA EC Nº 41/2003 E REGULAMENTADA PELA LEI Nº 10.887/2004. NECESSIDADE DE REVISÃO DO ACÓRDÃO Nº 582/2009-TCU-PLENÁRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL COM DIREITO À PARIDADE PLENA, ANTE O RECONHECIMENTO DA VIGÊNCIA DA LEI Nº 4.878/1965 (ART. 38). FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO RELATIVAMENTE À CONTAGEM FICTA DE TEMPO DE SERVIÇO, RESSALVADA A POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DO ACRÉSCIMO DECORRENTE DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADES INSALUBRES, PENOSAS OU PERICULOSAS, ANTERIORES À ATIVIDADE POLICIAL, CONTEMPLADAS POR LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. LEGALIDADE DOS ATOS QUE GUARDAM CONFORMIDADE COM O NOVO ENTENDIMENTO DO TCU. ILEGALIDADE DAS DEMAIS CONCESSÕES, EM FACE DA CONTAGEM PONDERADA DE TEMPO DE SERVIÇO SEM PREVISÃO LEGAL.
> **1.** Conforme o entendimento firmado pelo Tribunal,

[18] "Art. 8º Aplica-se às aposentadorias concedidas aos servidores integrantes das Carreiras de que trata o art. 1º desta Lei e às pensões o disposto nesta Lei, ressalvadas as aposentadorias e pensões reguladas pelos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004".

Advocacia-Geral da União Fls. DEAEX-CGU/AGU

mediante o Acórdão nº 379/2009-TCU-Plenário, a Lei Complementar nº 51/1985 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, bem assim pelas Emendas Constitucionais nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005, continuando, por conseguinte, válida e eficaz, enquanto não for ab-rogada, derrogada ou modificada por nova lei complementar federal, subsistindo, portanto, a regra de previsão de aposentadoria especial de policial aos 30 anos de serviço e com o exercício mínimo de 20 anos em cargo de natureza estritamente policial.

2. A Lei Complementar nº 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 nº 379/2009-Plenário, e pelo STF, por meio da ADI nº 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 nº 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.

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

4. Prevalece na espécie a Lei Complementar nº 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 nº 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 nº 1/1969; art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 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 nº 8.112/1990; art. 40, § 3º, com a redação dada pela EC nº 20/1998, da CF/1988; art. 6º da EC nº 41/2003; e art. 3º da EC nº 47/2005.

5. Ante o reconhecimento da vigência do art. 38 do estatuto jurídico dos policiais civis da União e do Distrito Federal – a Lei especial nº 4.878/1965, que prevalece sobre a Lei geral nº 10.887/2004 –, está legalmente assegurada a paridade plena entre os proventos dos inativos e a remuneração dos policiais em atividade,

Advocacia-Geral da União Fls. 187 DEAEX-CGU/AGU

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.
6. É ilegal a contagem de tempo de serviço prestado durante a vigência da Lei nº 3.313/1957, de forma ponderada, se o servidor não reunia, à época, as condições para a aposentação.
7. A Lei Complementar nº 51/1985 não obstaculiza o cômputo de tempo de serviço incentivado em decorrência do exercício de atividades insalubres, penosas ou periculosas, anterior à atividade policial, desde que tal vantagem tenha sido assegurada por diplomas legais específicos e averbada pelo órgão competente".

35. A Corte de Contas, portanto, reconheceu como juridicamente possível a manutenção da paridade nos proventos dos servidores policiais aposentados, preservando a vigência da Lei nº 4.878/65.

36. Portanto, e muito embora *data vênia* não se comungue – nesse ponto específico da paridade – com o fundamento jurídico utilizado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2835/2010[19], alcança-se a mesma conclusão quanto à manutenção da vigência do art. 38 da Lei nº 4.878/65, permanecendo o direito à paridade nos proventos dos servidores policiais, direito esse, porém, que poderá ser revogado a qualquer tempo por meio de legislação ordinária, e não complementar como concluiu o Tribunal de Contas da União.

CONTAGEM DE TEMPO FICTÍCIO PARA OS SERVIDORES POLICIAIS

[19] O Tribunal de Contas da União entendeu pela recepção constitucional do art. 38 da Lei nº 4.878/65 como lei complementar, vinculando-o à regra de exceção para as aposentadorias especiais do § 4º do art. 40 da CF. Parece-nos, todavia, *data venia* inadequado o fundamento jurídico utilizado por aquela Corte de Contas para reconhecer o direito à paridade dos servidores policiais, uma vez que, sobre esse tema, a CF remete sua regulamentação à legislação ordinária, e não à legislação complementar. A rigor, a própria análise histórica acerca do tratamento constitucional conferido ao assunto nos permite perceber a tradicional separação no tratamento destinado aos requisitos e critérios para o **momento de concessão** da aposentadoria, de um lado, e dos critérios de **revisão futura** dos proventos de aposentadoria, de outro. Não por outra razão, tanto o § 3º, quanto o § 4º, ambos da atual redação do art. 40 da CF, referem-se ao **momento de concessão** da aposentadoria, sendo o primeiro para afirmar a forma como será calculada a aposentadoria no momento da sua concessão, enquanto o segundo excepciona dessa regra geral os servidores que desempenhem aquelas atividades elencadas nos seus incisos I a III (atividades de risco, insalubres e portadores de deficiência física). Já o § 17 do mesmo art. 40 trata apenas dos critérios de reajuste para **revisão futura** dos proventos de aposentadoria, e nisso não poderia ser diferente, uma vez que a revisão de proventos se opera apenas em momento posterior à concessão da aposentadoria; nunca no mesmo instante. Por isso, integralidade e paridade não podem ser tratados como fenômenos jurídicos congêneres, pois enfrentam soluções constitucionais e legais distintas, levando o primeiro a receber, hoje, tratamento via lei complementar (na forma do § 4º do art. 40), enquanto o segundo se resolve por meio de lei ordinária (na forma do § 17 do art. 40).

Advocacia-Geral da União
Fls 182
DEAEX-CGU/AGU

37. Sobre o tema, o Departamento de Polícia Federal fundamenta juridicamente seu pedido em virtude do acréscimo no tempo de serviço exigido para a concessão de aposentadoria pela Lei Complementar nº 51/85, em relação à previsão anterior constante da Lei nº 3.313/57. Enquanto este último diploma legislativo previa a necessidade do servidor policial completar 25 (vinte e cinco) anos de tempo de serviço para adquirir o direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais, a lei complementar passou a exigir 30 (trinta) anos de tempo de serviço (sendo 20 anos em atividade estritamente policial), o que teria gerado o suposto direito de acréscimo na ordem de 20 % (vinte por cento) no tempo de serviço daqueles servidores policiais que não tivessem completado o requisito temporal de 25 (vinte e cinco) anos até o advento da Lei Complementar nº 51/85.

38. Acerca desse assunto, o Tribunal de Contas da União – no mesmo Acórdão 2835/2010 já analisado acima, quando da abordagem acerca da paridade dos servidores policiais – entendeu não ser possível tal entendimento, uma vez que não há direito adquirido a regime jurídico por parte de servidor público, o que invalida a tese fundada na não aplicação da modificação legislativa promovida pela Lei Complementar nº 51/1985 (elevou para 30 anos o tempo de serviço mínimo para a concessão de aposentadoria) àqueles policiais que já haviam ingressado nos quadros da Polícia antes do seu advento, mas ainda não cumpriam os requisitos de tempo estabelecidos pela legislação anterior (segundo a Lei nº 3.313/57, 25 anos de tempo de serviço).

39. Ora, a contagem de tempo fictício de serviço sequer consta do texto de quaisquer das leis referidas (Lei nº 3.313/57 e Lei Complementar nº 51/85), o que levou o eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa, no relatório do sobredito Acórdão nº 2835/2010, a concluir pela inexistência "por parte dos servidores que exerceram atividade policial sob a égide das Leis 3.313/1957 e 4.878/1965, o direito ao cômputo incentivado do tempo de serviço, por ausência de previsão legal desse benefício".

40. Absolutamente correta a posição do TCU. Não haveria outra solução jurídica ao caso, sobretudo considerando a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da inexistência de direito adquirido a regime jurídico relativo à aposentadoria, prevalecendo o princípio jurídico *tempus regit actum*, por meio do qual a lei de regência é aquela vigente no momento da concessão da aposentadoria[20].

41. Nesse mesmo sentido, inclusive, e como bem destacado pelo Advogado da União, Dr. Daniel Silva Passos, no bojo do Parecer nº 062/2010/DECOR/CGU/AGU, o

[20] Precedentes mais recentes do STF: RE 563895; AI 766321; AI 813765; AI 745685; RE 608812; RE 461196; AI 741079.

Advocacia-Geral Fls. 189 DEAEX-CGU/AGU

Superior Tribunal de Justiça também já decidiu:

> "RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SÚMULA 284/STF. POLICIAL FEDERAL. APOSENTADORIA. LEIS 3.313/57 E 4.878/65. SUPERVENIÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR 51/85. CÔMPUTO PROPORCIONAL DE 20%. IMPOSSIBILIDADE. LEI VIGENTE À ÉPOCA EM QUE PREENCHIDOS OS REQUISITOS.
>
> 1. Se o recorrente limita-se a transcrever as normas que entende violadas, estas transcrições não se apresentam suficientes para empreender a necessária fundamentação do recurso especial, incidindo, assim, a Súmula 284/STF.
> 2. Este Tribunal, na linha do entendimento do Supremo Tribunal Federal, entende que a aposentadoria deve se regular pela lei vigente à época em que o servidor preencheu os requisitos.
> 3. Destarte, se o policial federal não preenchia os requisitos para aposentadoria quando entrou em vigor a LC 51/85, não tem direito a se aposentar nos termos das legislações revogadas e nem mesmo parcialmente por estas leis, mesmo que vigentes durante certo período da carreira do servidor.
>
> 4. Recurso especial provido. (REsp 412127/SC, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 28/10/2008, Dje 17/11/2008)

42. Assim, como não houve regra de transição na Lei Complementar nº 51/85, pode-se concluir da seguinte maneira: aqueles servidores que, na data de publicação daquele diploma, ainda não haviam adquirido o direito à aposentadoria na forma da Lei nº 3.313/57 (ou seja, completos 25 anos de tempo de serviço), passaram a se sujeitar ao novo regime jurídico, que então exigia 30 (trinta) anos de tempo de serviço. Portanto, desde a entrada em vigor da Lei Complementar nº 51/85, o tempo mínimo de serviço para a concessão de aposentadoria voluntária, com proventos integrais, passou a ser de 30 (trinta) anos (sendo 20 deles em atividade estritamente policial), não havendo direito adquirido ao regime jurídico anterior, muito menos à contagem fictícia de tempo de serviço em razão da mudança legislativa.

POSIÇÃO ATUAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Advocacia Fls. 190 DEAEX-CGU/AGU

43. Consultado pelo Departamento de Polícia Federal, ainda em 28 de outubro de 2009, o Advogado-Geral da União, Ministro Luis Inácio Lucena Adams, aprovou o já citado Parecer nº 062/2010/DECOR/CGU/AGU, cuja ementa assim prescreve:

> "APOSENTADORIA DE POLICIAL FEDERAL. AUMENTO DO TEMPO EXIGIDO PARA A APOSENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA DE REGRA DE TRANSIÇÃO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 51/85. AUSÊNCIA DE DIREITO AUTOMÁTICO A PROVENTOS NO VALOR EQUIVALENTE À INTEGRALIDADE DOS VENCIMENTOS. §§ 3º E 4º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO QUE VEICULAM REGRAS DISTINTAS ENTRE SI".

44. A posição atual da Advocacia-Geral da União consiste, portanto, na compreensão da impossibilidade jurídica de manutenção das regras de paridade e integralidade ao regime previdenciário dos policiais, justificando sua conclusão por considerar que a autorização constitucional constante do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, para o disciplinamento dos requisitos e critérios de aposentadoria especial, "não abarca os critérios de cálculo do valor do benefício, sendo que a LC 51/85 não pode relativizar as regras veiculadas pela Lei 10.887/2004"[21]. Considerou, ainda, que esse entendimento não conflita com o julgamento da ADI nº 3717-6/DF, pelo STF, uma vez que o Tribunal teria reconhecido a validade da LC 51/85 apenas e tão-somente quanto aos requisitos de tempo para a concessão de aposentadoria, o que não envolveria aspectos ligados ao cálculo do valor do benefício.

45. Quanto à contagem fictícia de tempo de serviço, com base na Lei nº 3.317/57, o mesmo Parecer nº 062/2010/DECOR/CGU/AGU afirma, citando passagem do Parecer CONJUR/MPS nº 261/2010, que, "na ausência de regra de transição, e com base na tese de inexistência de direito adquirido a regime jurídico, conclui-se que os requisitos da lei revogada foram totalmente excluídos do mundo jurídico, sendo inviável qualquer 'adaptação' ou conversão de prazos da lei anterior para a lei nova"[22].

46. Idêntico posicionamento ainda foi colacionado às fls. 156 a 164 dos presentes autos e às fls. 48 a 56 do processo nº 00400.015790/2010-03, em resposta a pedidos de reconsideração do Departamento de Polícia Federal e da Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais.

---

[21] Trecho extraído da fl. 65 dos presentes autos.
[22] Trecho extraído das fls. 62 e 63 dos presentes autos.

Advocacia Geral da União
Fls. 191
DEAEX-CGU/AGU

CONCLUSÃO

Considerando a necessidade de pacificação administrativa da recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União sobre o regime especial de aposentadoria dos servidores policiais, e tendo em vista todas as razões de direito expostas nesta Nota, pede-se *venia* para, respeitosamente, concluir que:

a) o direito dos servidores policiais à integralidade da aposentadoria está garantido no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85, que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e serve de fundamento legislativo infraconstitucional para a regulamentação do § 4º do art. 40 da Constituição Federal;

b) o art. 38 da Lei nº 4.878/65 permanece em vigor, mantendo o direito dos servidores policiais à paridade na aposentadoria, sendo esse dispositivo o atual fundamento normativo a regulamentar o reajuste das suas aposentadorias previsto no § 17 do art. 40 da Constituição Federal;

c) não há direito adquirido à contagem de tempo fictício ou à regra do art. 1º, inciso II, da Lei nº 3.313/57 (25 anos de tempo de serviço) para aqueles servidores policiais que ingressaram na Polícia após a Lei Complementar nº 51/85, ou mesmo àqueles que, na entrada em vigor desse diploma legislativo, já estavam em atividade mas ainda não haviam preenchido os requisitos da Lei n 3.313/57.

À consideração.

Brasília, 29 de março de 2011.

Júlio César Melo Borges
Procurador Federal

Advocacia-Geral da União
Fls. 192
DEAEX-CGU/AGU

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
Departamento de Assuntos Extrajudiciais

Despacho do Diretor do DEAEX nº 039/2011

PROCESSO Nº 00400.019476/2009-58

INTERESSADO: Departamento de Polícia Federal

ASSUNTO: Regime Previdenciário dos Servidores Policiais. Aposentadoria Especial.

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

Estou de acordo com os termos da bem estruturada Nota nº 033/2011/DEAEX/CGU/AGU – JCMB.

2. A presente questão teve início por meio do Ofício nº 864/2009-GAB/DG/PF, de 28 de outubro de 2009, por meio do qual o Departamento de Polícia Federal formulou consultas ao Exmo. Sr. Advogado-Geral da União quanto a contagem de tempo ficto para fins de aposentadoria, bem como questões pertinentes à aposentadoria especial de que trata o § 4º do art. 40 da Constituição Federal.

3. A questão então foi submetida à análise do Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos – DECOR que se manifestou por meio do Parecer nº 062/2010/DECOR/CGU/AGU, o qual, em conclusão, posicionou-se "*pela inaplicabilidade do fator 1.2 sobre o tempo de serviço prestado pelos servidores policiais sob a égide da Lei 3.313/57 e; pela inexistência de direito a aposentadoria em valor integral aos mesmos servidores fora das regras estabelecidas pela legislação ordinária, não havendo, por conseguinte, direito a paridade entre proventos e vencimentos, ressalvados os casos de direito adquirido (preenchimento dos requisitos da LC nº 51/85 antes da promulgação da EC nº 41/2003 ou das regras de transição previstas nesta emenda)*".

4. Entendimento esse seguido pelos Exmos. Consultor-Geral da União e Advogado-Geral da União.

5. A Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais, o Sindicato dos Policiais Federais no Distrito Federal e a Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal ingressaram com pedidos de reconsideração do entendimento acima mencionado.

Advocacia-Geral da União
Fls. 193
DEAEX-CGU/AGU

6. Por meio do Parecer nº 109/2010/DECOR/CGU/AGU, de 27 de outubro de 2010, o ilustre parecerista firmou o entendimento de que os pedidos de reconsideração "*não veiculam fundamentos novos que infirmem a conclusão externada pelo Parecer nº 062/2010/DECOR/CGU/AGU* [...]".

7. Posteriormente a produção do Parecer nº 109/2010/DECOR/CGU/AGU, o Tribunal de Contas da União debruçou-se sobre o tema, tendo exarado o Acórdão nº 2835/2010-TCU-Plenário, no qual foi reconhecida a validade da paridade plena para as carreiras policiais.

8. Não obstante, mesmo diante das razões de decidir do Tribunal de Contas da União, os Despachos nºs 116/2010/MCL/CGU/AGU e 163/2010/SFT/CGU/AGU acabaram por aprovar o Parecer nº 109/2010/DECOR/CGU/AGU, ratificando o entendimento pelo não provimento dos recursos de reconsideração interpostos.

9. Em que pese os argumentos aduzidos pelo Parecer nº 109/2010/DECOR/CGU/AGU e pelos Despachos subsequentes que o aprovaram, os mesmos, com as devidas vênias, não merecem acolhimento na íntegra.

10. Consoante consignado na Nota nº 032/2011/DEAEX/CGU/AGU – JCMB, o entendimento perfilhado pelo Tribunal de Contas da União está correto, adequando-se aos ditames constitucionais inseridos no art. 40, § 4º, da Carta Política, na questão referente à integralidade e à paridade dos proventos da inatividade, uma vez que as carreiras policiais estão enquadradas na disciplina das aposentadorias especiais.

11. Registre-se que a Lei Complementar nº 51, de 1985, conforme entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3817, em 13 de novembro de 2008, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, como norma infraconstitucional regulamentadora da aposentadoria especial de que trata o § 4º do art. 40 da Constituição Federal.

12. Deve-se registrar, ainda, que a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, retirou do texto constitucional simplesmente a obrigatoriedade da integralidade e da paridade, mas não a proibiu, remetendo a disciplina do tema à legislação infraconstitucional, como sói ocorrer no presente caso.

13. Há de se destacar, também, que permanece em vigor o art. 38 da Lei nº 4.878, de 1965, o qual estabelece que o provento do policial inativo será revisto sempre que ocorrer a modificação geral dos vencimentos dos servidores da ativa.

14. Tal dispositivo se coaduna com disposto no art. 8º da Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, que estabelece *in verbis*:

> Art. 8º Aplica-se às aposentadorias concedidas aos servidores integrantes das Carreiras de que trata o art. 1º desta Lei e às pensões o disposto nesta Lei, ressalvadas as aposentadorias e pensões reguladas pelos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

15. De fato, do dispositivo acima colacionado, pode-se concluir que a remuneração atribuída aos servidores da ativa é extensível aos servidores da inativa, exceto aos servidores que têm suas aposentadorias regulamentadas pela Lei nº 10.887, de 2004, a qual, por sua vez,

Advocacia-Geral da União
Fls. 194
DEAEX-CGU/AGU

regulamenta o § 3º do art. 40 da Constituição Federal e o art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, dispositivos estes não aplicáveis às carreiras policiais, como já explicitado anteriormente.

16. Registro, por fim, que, em relação à contagem do tempo ficto para fins de aposentadoria, o entendimento perfilhado pelo DECOR, por este Departamento e pelo Tribunal de Contas da União é uníssono quanto a sua impossibilidade.

17. Do exposto, na linha do o entendimento assentado na Nota nº 032/2011/DEAEX/CGU/AGU – JCMB, sugere-se a adoção das seguintes conclusões:

i. a Lei Complementar nº 51, de 1985, regulamenta o disposto no § 4º do art. 40 da Constituição Federal, que prevê as aposentadorias especiais;

ii. a integralidade da aposentadoria dos servidores integrantes das carreiras policiais está garantida pelo art. 1º, I, da Lei Complementar nº 51, de 1985;

iii. o art. 38 da Lei nº 4.878, de 1965, não foi revogado, dessa forma mantêm-se o direito dos servidores das carreiras policiais à paridade na aposentadoria;

iv. o art. 38 da Lei nº 4.878, de 1965, deve ser interpretado em conjunto com o art. 8º da Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006; e

v. não há que se falar em direito adquirido à contagem de tempo fictício ou à regra do art. 1º, II, da Lei nº 3.313, de 1957 (25 anos de tempo de serviço) para aqueles servidores policiais que ingressaram nas carreiras policiais após a Lei Complementar nº 51, de 1985, ou mesmo àqueles que, na entrada em vigor desse diploma legislativo, já estavam em atividade, mas ainda não haviam preenchido os requisitos da Lei nº 3.313, de 1957, pra fins de aposentadoria.

18. Caso o entendimento ora firmado venha a prevalecer, propugna-se que seja dado conhecimento ao Departamento de Polícia Federal, ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal, ao Ministério da Justiça, ao Tribunal de Contas da União, bem como à Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais, ao Sindicato dos Policiais Federais no Distrito Federal e à Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal.

19. Em sentido inverso, caso prevaleça o entendimento esposado pelo DECOR, os presentes autos deverão ser encaminhados à Secretaria-Geral de Contencioso com vistas a adotar as medidas cabíveis no âmbito do Supremo Tribunal Federal no sentido de anular a decisão exarada pela Corte de Contas.

À consideração superior.

Brasília, 4 de abril de 2011.

RAFAELO ABRITTA
Diretor
Departamento de Assuntos Extrajudiciais

Consultoria-Geral da União
Fls. 195
GAB-CGU/AGU

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

Despacho do Consultor-Geral da União nº 538/2011

PROCESSO Nº 00400.019476/2009-58
INTERESSADO: Departamento de Polícia Federal - DPF
ASSUNTO: Regime Previdenciário dos Servidores Policiais. Aposentadoria Especial. Integralidade. Paridade. Contagem de Tempo Fictício. Previsão Constitucional. Art. 40, § 4º, inciso II, e § 17 da Constituição Federal.

Senhor Advogado-Geral da União

Estou de acordo com a Nota nº 033/2011/DEAEX/CGU/AGU – JCMB e com o Despacho nº 039/2011 que o aprovou.

À consideração,

Brasília, 14 de [illegible] de 2011.

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União

Gabinete do Advogado-Geral da União
Fl. 196

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO Nº 00400.019476/2009-58

INTERESSADO: Departamento de Polícia Federal

ASSUNTO: Pedido de reconsideração. Regime previdenciário dos servidores policiais. Aposentadoria especial. Integralidade. Paridade. Contagem de tempo fictício. Previsão constitucional. Art. 40, § 4º, inciso II e § 17 da Constituição Federal.

APROVO, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 537/2011 e do Despacho do Diretor do DEAEX nº 039/2011, a Nota nº 033/2011/DEAEX/CGU/AGU – JCMB, dando-se provimento ao pedido de reconsideração.

Dê-se ciência ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Justiça, ao Departamento de Policia Federal, ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal, bem como à Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais, ao Sindicato dos Policiais Federais no Distrito Federal e à Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal.

Brasília, 28 de junho de 2011.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS