

**COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME
ORGANIZADO**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 330, DE 2006

(Apenso: Projeto de Lei Complementar nº 554, de 2010)

Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do artigo 40, §4º, inciso III, da Constituição Federal, conforme redação da Emenda Constitucional, nº 47, de 05 de julho de 2005.

Autor: Deputado MENDES RIBEIRO FILHO

Relator: Deputado MARCELO ITAGIBA

I – RELATÓRIO

O **Projeto de Lei Complementar nº 330, de 2006**, de autoria do Deputado MENDES RIBEIRO FILHO, “dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do artigo 40, §4º, inciso III (*sic*), da Constituição Federal, conforme redação da Emenda Constitucional, nº 47, de 05 de julho de 2005”.

O autor, em sua justificativa, argumenta que sua iniciativa visa à criação das condições para a aplicação da disposição constitucional referida que trata da aposentadoria especial de servidores públicos que exercem atividades sob condições especiais que prejudicam a saúde e a integridade física.

O projeto apresentado no início de 2006 foi distribuído pela Mesa em 09 de fevereiro daquele ano para as Comissões de Seguridade Social e Família e Constituição e Justiça e de Cidadania, sujeito à apreciação do Plenário sob regime de prioridade na sua tramitação.

Na Comissão de Seguridade Social, a proposta foi aprovada à unanimidade, no dia 12.07.2006, com complementação de voto e substitutivo, com base nos argumentos do então Relator, o *DD*. Deputado Arnaldo Faria de Sá.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no dia 23.08.2007, apesar do voto em separado do Deputado Luiz Couto pela rejeição da proposta, aprovou o projeto acompanhando o Parecer do Relator, o *DD*. Deputado Roberto Magalhães.

Neste ano, todavia, no dia 22.02.2010, o Poder Executivo encaminhou a MSC 63/2010 com vistas a submeter à apreciação do Congresso Nacional o **Projeto de Lei Complementar nº 554, de 2010**, que "regulamenta o inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição, que dispõe sobre a concessão de aposentadoria especial a servidores públicos que exerçam atividade de risco" que, no dia 04.03.2010, foi apensado ao primeiro.

No dia 10.03.2010, por meio do Requerimento nº 6.423, foi requerida, pelo Deputado Laerte Bessa, a revisão do despacho de distribuição do PLP nº 330/06 e do PLP 554/10, apensado, para que a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado pudesse apreciar os projetos, o que foi deferido pelo Presidente da Câmara, mantendo o substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família como preferencial na fase de Plenário.

Recebida a proposta na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em 06.04.2010, fui designado para relatar a matéria, somente no dia 24.06.2010.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Na forma do disposto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, XVI, "d" e "g"), é da alçada desta Comissão Permanente a análise de matérias relativas à segurança pública interna, políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais.

Trata-se, a matéria sob análise, de questão crucial ao bom funcionamento dos órgãos de segurança pública compostos por homens que

arriscam as suas vidas em prol de toda a sociedade. Assim é que, em síntese, passo a discorrer sobre cada um dos projetos apresentados.

De acordo com o **PLP nº330, de 2006**, dentre outros direitos, fica garantido que “o funcionário policial será aposentado 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”, nos termos que especifica.

Consideramos, no entanto, que este projeto (e seu substitutivo aprovado na CSSF), apesar de meritório, está ultrapassado, na medida em que ao tentar compatibilizar a Lei Complementar nº 51, de 1985, que trata especificamente da aposentadoria policial, aos ditames constitucionais de 1988, não se valeu da vasta jurisprudência que se solidificou desde a sua propositura até a presente data.

Ademais disso, disciplina o assunto, equivocadamente, como se relativo fosse ao inciso III do §4º do art. 40 da Constituição, referente à aposentadoria especial de servidores públicos cujas atividades são exercidas sob condições especiais que prejudicam a saúde ou a integridade física, conquanto, na verdade, trata-se de matéria regulada pelo que dispõe o inciso II do mesmo dispositivo constitucional, ou seja, atinente a servidor que exerce atividades de risco.

Já de acordo com o **Projeto de Lei Complementar nº 554, de 2010**, do Poder Executivo, dentre outras disposições, verifica-se que, tal qual proposto:

- Considera-se atividade que exponha o servidor a risco contínuo, a de polícia, relativa às ações de segurança pública, para a preservação da ordem pública ou da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, exercida pelos servidores referidos nos incisos I a IV do art. 144 da Constituição; ou a exercida no controle prisional, carcerário ou penitenciário e na escolta de preso (art. 2º);

- O servidor a que se refere o art. 2º fará jus à aposentadoria ao completar vinte e cinco anos de efetivo exercício em atividade de risco, cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, trinta anos de tempo de contribuição, e cinquenta e cinco anos de idade, se homem, e cinquenta anos, se mulher;

- Será considerado como tempo efetivo de atividade de risco, além do previsto no art. 2º: férias; licença por motivo de acidente em

serviço ou doença profissional; licença gestante, adotante e paternidade; ausência por motivo de doação de sangue, alistamento como eleitor, participação em júri, casamento e falecimento de pessoa da família; e deslocamento para nova sede;

- Não será considerado como tempo efetivo de atividade sob condições de risco o período em que o servidor não estiver no exercício de atividades integrantes das atribuições do cargo;

- São válidas as aposentadorias concedidas até a entrada em vigor desta Lei Complementar com base na Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, ou em leis de outros entes da federação, desde que atendidas, em qualquer caso, as exigências mínimas constantes da referida Lei Complementar nº 51, de 1985;

- As aposentadorias já concedidas e as pensões decorrentes terão os cálculos revisados para serem adequados aos termos das normas constitucionais vigentes quando da concessão;

Fácil ver que o Projeto de Lei Complementar nº 554, de 2010, tem diferenças profundas em relação ao projeto que já tramitava nesta Casa e à jurisprudência pacificada sobre a questão, diferenças que, a nosso ver, podem colocar em grave risco a garantia constitucional reservada aos agentes de segurança pública de aposentarem-se na forma diferenciada prevista na Carta Maior, dada a peculiaridade de suas atividades.

É que, as regras do art. 40, § 4º, da CF, contemplam a existência de aposentadoria que autoriza e impõe a adoção de requisitos e critérios distintos dos demais, e que devem estar dispostos em lei complementar. Os requisitos previstos no § 4º, do art. 40, da CF, necessariamente, não podem, pois, ser os mesmos requisitos previstos nos §§ (do mesmo artigo) indicados no projeto do Poder Executivo, por um motivo óbvio: deixariam de ser diferenciados, em afronta à própria Carta Magna.

Com isso, os critérios previstos no § 4º, do art. 40, da CF, necessariamente, não podem ser os mesmos critérios previstos no § 3º, do mesmo artigo, que foram descritos pelo Constituinte como critérios **a serem previstos em lei ordinária**. Não podem ser, de mesmo modo, os mesmos critérios definidos no § 8º, pelo mesmo motivo.

Ora, se este silogismo é necessário, os cálculos do § 17, do art. 40, da CF (previstos em lei ordinária), não podem se referir às hipóteses de que trata o § 4º (previstos em lei complementar), do art. 40, da CF, razão pela qual

é inadmissível, sob o ponto de vista da constitucionalidade, e no mérito, a previsão do Projeto de Lei Complementar nº 554, de 2010, do Poder Executivo, no sentido de que se aplica à espécie “o disposto nos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição às aposentadorias especiais concedidas de acordo com esta Lei Complementar”.

Isto porque, a título de estar regulamentando a matéria por lei complementar, conforme determina o §4º do artigo 40 da Constituição, estaria o Poder Executivo, por via transversa, anulando o comando constitucional para que o legislador complementar discipline a adoção de **requisitos e critérios diferenciados** para a concessão de aposentadoria aos servidores que exerçam atividades de risco, submetendo-os ao mesmo regime (§§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição) a que estão submetidos os servidores que não correm risco de vida no desempenho de sua atividade profissional.

Neste diapasão, também não há como não estranhar a falta de referência expressa e clara às guardas municipais, cujas atividades dispensam qualquer argumento, no que se refere à submissão de suas respectivas atividades ao risco de suas vidas.

De outro lado, se “são válidas as aposentadorias já concedidas” (art. 6º), é de se reconhecer, outrossim, tratarem-se de atos jurídicos perfeitos; se constituem ato jurídico perfeito, fazendo os proventos e pensões integrarem validamente o patrimônio de cada aposentado ou pensionista que já os recebem, referidos valores constituem-se também como direito adquirido dessas pessoas. Quanto a isso, registro a sempre atual lição de Leopoldo Braga¹, no sentido de que

“3. Hoje, e tradicionalmente, é princípio manso e pacífico, na ordenação jurídica brasileira, posto que amplamente reconhecido e proclamado em doutrina e jurisprudência, o de que o *status*, vale dizer, a situação jurídica do funcionário público aposentado, se rege sempre – em caráter permanente e definitivo -, pela lei vigente ao tempo da aposentadoria; situação que “definitivamente constituída”, se torna, por isto mesmo, intangível, inalterável, sejam quais forem as modificações legais pertinentes ao assunto, acaso posteriormente advindas. Essa lei contemporânea do fato da aposentação é que disciplina as CONDIÇÕES da aposentadoria e fixa os DIREITOS E VANTAGENS do aposentado.

¹ in “As Garantias do Ato Jurídico Perfeito e do Direito Adquirido, na Aposentadoria Funcional, Rio de Janeiro.

Consumado o fato sob o regime dessa lei, configura-se, objetivamente, o “ato jurídico perfeito”, dele originando, desde logo, em favor do aposentado e sua garantia *ad futurum*, uma situação *subjetiva individual*, de caráter evidentemente *patrimonial*, ou, no dizer de PONTES DE MIRANDA, um “*direito público subjetivo*”, a que a tecnologia jurídica sói denominar “*direito adquirido*”.

“... Observa, por sua vez, NOGUEIRA ITAGIBA que, em nosso direito,

“reverdeceu o velho princípio de que a lei que regula a aposentadoria é a vigorante ao tempo de sua concessão (O Pensamento Jurídico Universal e a Constituição Brasileira, nº 215, pág. 441).

No mesmo sentido, guardada a diferenciação daqueles já mencionados critérios, é a opinião generalizada entre nossos mais autorizados constitucionalistas e administrativistas, tais como PONTES DE MIRANDA, THEMISTOCLES CAVALCANTI, CAIO TÁCITO, SEABRA FAGUNDES, CRETELLA JÚNIOR, HELY LOPES MEIRELLES, GUIMARÃES MENEGALE, MÁRIO MASAGÃO, BARROS JÚNIOR, ALCIDES CRUZ, etc...”

Ora, a previsão de revisão de valores incorporados ao patrimônio particular de servidores aposentados ou de pensionistas revelam-se, portanto, como regras que ferem direito adquirido, em afronta direta ao que dispõe o inciso XXXVI do art. 5º da Carta Maior, razão pela qual não podem permanecer como disposições aceitáveis aquelas contidas no art. 6º proposto, nem no *caput*, nem em seus parágrafos.

Há uma outra questão que causa espécie, no texto proposto pelo Poder Executivo e que diz respeito ao direito constitucional à livre representação política. Ao arrolar as hipóteses em que a interrupção da atividade de risco pode ser contada como tempo de serviço contabilizável para fins de aposentadoria, não arrola as hipóteses constitucionais do art. 38 da Carta Magna.

É que, de acordo com este dispositivo constitucional, ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, em qualquer caso que exija afastamento, é garantido que seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais (exceto para promoção por merecimento), sendo que, para efeito de benefício previdenciário, os valores serão determinados como se no exercício estivesse (incisos e *caput* do art. 38, CF).

O legislador não pode afastar, em razão desta disposição da nossa Lei Fundamental, também os mandatos classistas, por conta, outrossim, da garantia constitucional à plena liberdade de associação. Além de o mandato classista ser uma espécie do gênero mandato eletivo, a Constituição assegura, na espécie, a plena liberdade de associação. Daí, aliás, a melhor doutrina e nossos tribunais²³ garantirem a não intervenção estatal na organização e funcionamento sindical:

*“A liberdade sindical é uma forma específica de liberdade de associação (CF, art. 5º, XVII), com regras próprias, demonstrando, portanto, sua posição de tipo autônomo. Canotilho e Vital Moreira definem a abrangência da liberdade sindical afirmando que “é hoje mais que uma simples liberdade de associação perante o Estado. Verdadeiramente, o acento tônico coloca-se no direito à *actividade sindical*, perante o Estado e perante o patronato, o que implica, ... **o direito de não ser prejudicado pelo exercício de direitos sindicais (...)**” (Alexandre de Moraes *in* Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. Atlas, São Paulo, 2002, p. 261)*

Com isso, a prevalecer o entendimento esposado no projeto do Poder Executivo, de que o exercício de mandato classista retira do representante de sua categoria profissional direito tão sagrado como o de aposentar-se no prazo assinado para todos os demais pares de sua instituição, estaríamos admitindo, por via transversa, o direito do Estado intervir no direito coletivo de integrantes de determinada classe livremente associarem-se, na luta pela consolidação de seus direitos.

Por todas essas razões, e pelas sugestões que me foram apresentadas, como as sugeridas pela Associação Nacional das Mulheres Policiais do Brasil – AMPOL, dentre outras articuladas por representações de classes, proponho um texto alternativo em que procuro alcançar o equilíbrio entre os interesses dos profissionais da segurança pública e os da sociedade brasileira, sem descuidar do necessário respeito aos preceitos constitucionais que regem a matéria.

² “Não podem prevalecer restrições legais face à Constituição Federal de 1988 (...) **As associações são dotadas de autonomia de organização e funcionamento**” (STJ – MS nº 1.291-0/DF – 1ª Seção – Rel. Min. Garcia Vieira – Ementário STJ, nº 6/280).

³ “A liberdade de associação e sindical está erigida como significativa realidade constitucional, **favorecendo o fortalecimento das categorias profissionais**” (MS nº 916-0/DF – 1ª Seção – Rel. Min. Milton Luiz Pereira – Ementário STJ nº 5/269).

Isto posto, votamos, no mérito, pela aprovação do PLP nº 330, de 2006; do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família ao PLP nº 330, de 2006, na forma do Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e do Substitutivo da Subemenda Substitutiva ao Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, e do Projeto de Lei Complementar nº 554, de 2010, do Poder Executivo, na forma do texto alternativo que ora submeto aos membros desta Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado MARCELO ITABIGA

Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 330, DE 2006

(APENSO: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº554, DE 2010)

Dispõe sobre a concessão de aposentadoria a servidores públicos que exerçam atividade de risco.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A concessão da aposentadoria de que trata o inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição ao servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que exerça atividade de risco fica regulamentada nos termos desta Lei Complementar.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar considera-se atividade que exponha o servidor a risco:

I - a de polícia, exercida pelos servidores referidos nos incisos I a IV do art. 144 da Constituição Federal;

II - a exercida em guarda municipal, no controle prisional, carcerário ou penitenciário e na escolta de preso;

III - a exercida pelos profissionais de segurança dos órgãos referidos no art. 51, IV, e no art. 52, XIII, da Constituição Federal.

Art. 3º. O servidor a que se refere o art. 2º fará jus à aposentadoria:

I - voluntariamente, ao completar 30 (trinta) anos de contribuição, com proventos integrais e paritários ao da remuneração ou subsídio do cargo em que se der a aposentadoria, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício de atividade de risco;

II – voluntariamente, ao completar 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, com proventos integrais e paritários ao da remuneração ou subsídio do cargo em que se der a aposentadoria, desde que conte, pelo menos, 20 anos (vinte) anos de exercício de atividade de risco, se mulher;

III – por invalidez permanente, com proventos integrais e paritários ao da remuneração ou subsídio do cargo em que se der a aposentadoria, se decorrente de acidente em serviço ou doença profissional, ou quando acometido de moléstia contagiosa ou incurável ou de outras especificadas em lei; ou

IV – por invalidez permanente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição em atividade de risco, tendo por base a última remuneração ou subsídio do cargo em que se der a aposentadoria, se decorrente de doenças não especificadas em lei ou em razão de acidente que não tenha relação com o serviço.

§1º Os proventos da aposentadoria de que trata esta Lei terão, na data de sua concessão, o valor da totalidade da última remuneração ou subsídio do cargo em que se der a aposentadoria.

§2º Os proventos da aposentadoria de que trata esta Lei serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração ou subsídio dos servidores em atividade.

§3º Serão estendidos aos aposentados quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, incluídos os casos de transformação ou reclassificação do cargo ou da função em que se deu a aposentadoria.

§4º O valor mensal da pensão por morte corresponderá a cem por cento do valor da aposentadoria que o servidor recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento, observado, em qualquer caso, o disposto nos §§2º e 3º deste artigo.

§5º As pensões já concedidas na data da publicação desta Lei terão os cálculos revisados para serem adequadas aos termos deste artigo.

§6º Serão considerados tempo de efetivo serviço em atividade de risco, para os efeitos desta Lei, as férias, as ausências justificadas, as licenças e afastamentos remunerados, as licenças para exercício de mandato classista e eletivo e o tempo de atividade militar.

Art. 4º O disposto nesta Lei Complementar não implica afastamento do direito de o servidor se aposentar segundo as regras gerais.

Art. 5º Ficam ratificadas as aposentadorias concedidas até a entrada em vigor desta Lei Complementar com base na Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, ou em leis de outros entes da federação.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Ficam revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado MARCELO ITABIGA

Relator