

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 330, DE 2006

Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do art. 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 ROBERTO MAGALHÃES

VOTO EM SEPARADO

Do Deputado LUIZ COUTO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 330, de 2006, tem por objeto a disposição de normas diferenciadas para aposentadoria do servidor policial. Diz o artigo 1º, I do referido PLC 330/2006 que o servidor policial será aposentado voluntariamente, independente de idade, após 30 anos de contribuição, desde que conte, pelo menos com 20 anos de exercício em cargo de natureza policial, se homem, após 25 anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 anos de exercício em cargo de natureza policial, se mulher. No inciso II, está prevista a aposentadoria compulsória com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 anos de idade, se homem e, aos 60 anos de idade, se mulher, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados.

Em 12/07/2006, por meio do relator Deputado Arnaldo Faria de Sá, a Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF apresentou Substitutivo ao PLC 330/2006, tratando agora o texto de alteração na Lei Complementar 51 de 20/12/1985, estabelecendo, em resumo, a aposentadoria compulsória nos termos da CF/1988 e regras de aposentadoria por invalidez com proventos integrais e proporcionais.

Em 23/10/2006, a Comissão de Constituição e justiça e de Cidadania, por meio do relator Dep. Roberto Magalhães, apresentou novo Substitutivo ao PLC 330/2006, em que o seu texto altera o art. 1º da Lei Complementar nº 51 de 20/12/1985, para a seguinte forma:

PLC 330/2006, Substitutivo CCJC, art. 2º:

Art. 2º. O art. 1º da Lei nº 51, de 20 de dezembro de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º - O servidor público policial, do serviço penitenciário e das guardas municipais será aposentado:

I - voluntariamente, com proventos integrais, independente de idade:

a) após 30 anos de serviço, 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 serviço, desde que conte, pelo menos 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

II - Compulsoriamente, nos termos previstos na Constituição Federal."

Compete a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania o exame da matéria quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto.

O Projeto de Lei em análise desatende aos requisitos de constitucionalidade e juridicidade, conforme alegaremos a seguir.

Inicialmente, cumpre dizer que o Projeto de Lei Complementar nº 330/2006 da Câmara dos Deputados, **contém vício de iniciativa legislativa**, por dispor sobre matéria privativa do Presidente da República.

Na forma do art. 61 da Constituição Federal, as matérias de competência de órgãos do Poder Executivo devem ser objeto de iniciativa daquele Poder, não havendo legitimidade de membro ou comissão do Poder Legislativo para a apresentação de projeto de lei quanto a essas matérias.

O norte da questão encontra-se no dispositivo seguinte da nossa Constituição Federal:

"Art. 61

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República
as leis que.

II -Disponham sobre:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"

Com efeito, o § 1º do art. 61 da Lex Legum confere ao Chefe do Poder Executivo a privativa competência de iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de sua remuneração, bem como leis que digam respeito a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (inciso H, "a" e "c", do art. 61).

Daqui se infere que a "Carta Cidadã", ao instituir a cláusula de reserva de iniciativa para o Chefe do Poder Executivo, interditou idêntico mister a qualquer membro ou colegiado dos outros dois Poderes; pouco importando a natureza do ato legislativo a ser formalmente iniciado nas instâncias parlamentares. É que essa prerrogativa outorgada ao Chefe do Poder Executivo, no tocante a essa matéria, faz parte do próprio esquema do Princípio da Separação dos Poderes, de modo a se impor à rigorosa observância das demais pessoas federadas. **Daí a firme jurisprudência deste STF, retratada nos seguintes processos:** ADI 843, Rel. Min. Ilmar Gaivão; ADI 227, Rel. Min. Maurício Correa; ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 665, Rel. Sydney Sanches, entre outras. **Citamos, v.g., a ADI 250, Rel. Min. Ilmar Galvão:**

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 20.09,2 0 0 2
EMENTARIOS NQ 2 0 8 3- 1
15108/2002 TRIBUNAL PLENO
ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.
250-3 RIO DE JANEIRO

REDATOR : MIN. ILMAR GALVÃO

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADVOGADO: JOSE EDUARDO SANTOS NEVES E OUTROS

REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 78 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES ESTADUAIS. VÍCIO DE INICIATIVA.

Sendo os dispositivos impugnados relativos ao regime jurídico dos servidores públicos fluminenses, resulta caracterizada a violação à norma da alínea c do inciso II do § 1.º do art. 61 da Constituição Federal, que, sendo corolário do princípio da separação de poderes, é de observância obrigatória para os Estados, inclusive no exercício do poder constituinte decorrente.

Ação julgada procedente.

Quanto à juridicidade vale destacar que o referido PLC e seus Substitutivos pretendem instituir normas diferenciadas de aposentadoria para os servidores policiais.

Ab initio, deve ser assinalado que a Lei Complementar n° 51/85 não foi recepcionada pela Emenda Constitucional n° 20 de 15 de dezembro de 1998, que, entre outras modificações, alterou a redação do art. 40 da Lei Maior, estabelecendo nova disciplina para o sistema de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos, com destaque para as aposentadorias especiais. De acordo com o § 4º do art. 40 da Constituição Federal, com redação dada pela EC n° 20/98, é possível adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, **desde que as atividades contempladas sejam exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integralidade física.**

Acontece que a Lei Complementar nº 51/85, ao dispor que aposentadoria voluntária do funcionário policial ocorre após 30 anos de serviço, desde que conte pelo menos com 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, não se coaduna com o texto da Carta Magna, a partir da redação dada pela EC nº 20/98. É que a Lei Complementar nº 51/85 não exige a integralidade do tempo de exercício das atividades de natureza estritamente policiais, isto é, não exige o exercício exclusivo sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integralidade física. Nesse sentido, citamos os seguintes trechos da NOTA/CJ/Nº 423/2002, em referência ao Despacho nº 048/2002/CGFAL/DEPSP/SPS/MPAS, *in verbis*:

"4. Ratificamos o entendimento esposado pelo douto Coordenador de Acompanhamento Legal. Do Despacho nº 048/2002/CGFAL/DEPSP/SPS/MPAS destacamos os seguintes trechos:

De acordo com § 4º do art. 40 da Constituição da República, é possível a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria caso as atividades contempladas sejam exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integralidade física.

7. A Lei Complementar n º 38/89, ao permitir que a aposentadoria voluntária do funcionário policial ocorra após 30 anos de serviço, desde que conte com pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, apresenta-se inconciliável com o Texto Constitucional a partir da redação dada pela EC n'20198, haja vista não exigir a integralidade do tempo de exercício das atividades de natureza estritamente policiais, isto é, não exige o exercício exclusivo sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integralidade física.

8. Assim, considerando a não recepção da Lei Complementar Estadual n º 38/89, com a redação da 0 pela Lei Complementar n º 80/96, os benefícios previdenciários a serem concedidos ao Grupo Polícia Civil deverão obedecer às regras aplicáveis aos demais servidores públicos titulares de cargos efetivos,

isto é, o § 1º do art. 40 da Constituição Federal e as regras de transição previstas nos art. 3º e 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98, enquanto não for elaborada e promulgada a Lei Complementar Federal que disporá sobre os requisitos e critérios para concessão de aposentadoria para as atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais.

14. À vista de todo exposto, e ainda ratificando o douto entendimento do Coordenador de Acompanhamento Legal, já citado, opinamos no sentido de que os servidores policiais civis do Estado de Mato Grosso do Sul deverão se submeter às regras gerais aplicáveis aos demais servidores públicos titulares de cargos efetivos (art. 40, § 1º da Constituição Federal) e às regras de transição (art. 3º e 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 1998), enquanto não for elaborada a lei complementar federal que disporá sobre os requisitos e critérios para concessão de aposentadoria para as atividades exercidas sob condições especiais. "

A jurisprudência pátria também já se posicionou pela não receptividade da Lei Complementar 51/85 em face da Emenda Constitucional 20/1998. Vejamos alguns trechos de algumas decisões:

- TCU - Acórdão 2178/2006

Sumário PESSOAL. APOSENTADORIA. DEZ ATOS CONFORME A LEGISLAÇÃO REGENTE. LEGALIDADE E REGISTRO. NOVE ATOS COM FUNDAMENTO NA LEI COMPLEMENTAR 51/85 EDITADOS POSTERIORMENTE À EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998. ILEGALIDADE. NEGATIVA DE REGISTRO.

- 1. A Lei Complementar 51/85 que regulamentou o art. 103 da Emenda Constitucional 1/1969, não foi recepcionada pela Emenda Constitucional 20/1998.*
- 2. Carece de amparo legal a concessão de aposentadoria que tenha como fundamento a Lei Complementar 51/85, deferida posteriormente a 16/12/1998, data da publicação da EC 20/1998.*

3. *Na invalidez simples, ou seja, não decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável especificada em lei, os proventos devem ser calculados proporcionalmente em razão do tempo de contribuição.*

.....

8. *A LC n° 51/85 não foi recepcionada pelo § 4° do art. 40 da Constituição Federal na redação dada pela EC n'20198, na medida em que, além da obrigatoriedade de contribuições, a nova ordem constitucional exige o cumprimento de idade mínima para a aposentadoria voluntária.*

.....

12. *Cabe destacar, por fim, o que dispõe o parágrafo único do art. 5° da Lei 9.717/98 (parágrafo introduzido pela MP 2060, de 26/09/2000, atual MP 2187-13, de 24/08/2001):*

'Art.5° (...)

Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4o do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria.'

13. *Essa mesma orientação consta do inc. II do art. 62 da ON n° 3/2004.*

14. *Restam, portanto, ilegais as concessões em favor dos interessados que implementaram as condições previstas no art. 1° da LC n° 51/98 somente após a EC n° 20/98.*

.....

(Destaques nossos)

- *STJ - Quinta Turma do STJ no RMS 13848/MG:*

“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA ESPECIAL. POLICIAL. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO ESPECIFICAMENTE NAQUELA FUNÇÃO. LEI COMPLEMENTAR 51/85. DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXCEÇÃO. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. NECESSIDADE DE LEGISLAÇÃO FEDERAL.

Conforme precedente análogo (RMS 10.457/RO), somente legislação federal, e não estadual, poderia dispor sobre o tema proposto (exceção do art. 40, § 4º da Constituição, com a disposição dada pela Emenda Constitucional nº 20/98), sendo mesmo inviável pretender se beneficiar de legislação anterior à vigência da atual Constituição. Recurso desprovido.”

- O STJ concluiu neste julgado que:

'Cabe observar que a atual norma constitucional que dispõe sobre aposentadoria especial somente terá execução diante de lei complementar que defina serviço prejudicial à saúde ou à integridade física.

Não se pode ter como definida situação especial através de lei anterior, criada para situação na época existente e com objetivo próprio. '

- STF - MI 444 - QO e do RE 428.511 - AgR:

'Servidor público do Distrito Federal: inexistência de direito à aposentadoria especial, no caso de atividades perigosas, insalubres ' penosas. O Supremo Tribunal, no julgamento do MI 444-QO, Sydney Sanches, RTJ 158/6, assentou g ,, a norma inscrita no art. 40, § 1º (atual § Constituição Federal, não conferiu originariamente a nenhum servidor público o direito à obtenção de aposentadoria especial pelo exercício de atividades perigosas, insalubres ou penosas o mencionado preceito constitucional apenas faculta ao legislador, mediante lei complementar, instituir outras hipóteses de aposentadoria especial, no caso do exercício dessas atividades, faculdade ainda não exercitada.' (RE 428.511-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 17/03/2006).

Extrai-se desses julgados a manifestação de que, a partir da publicação da Emenda Constitucional 20/1998, foram alterados os critérios gerais para concessão de aposentadoria para o servidor público, passando-se a considerar, daí, a natureza contributiva do benefício e a aptidão do servidor para aposentar-se, **em razão de requisitos relativos a idade**. Ressalta-se que **na interpretação da Corte Maior, o § 4º** do art. 40 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pela EC 20/1998, vedou a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, **deixando**

possíveis exceções a cargo da lei complementar, que até o momento não foi criada.

Entendemos, assim, que houve a revogação da Lei Complementar 51/85 pela sua incompatibilidade com as regras do art. 40 da Carta Magna, devendo ser respeitados, naturalmente, os direitos adquiridos antes da publicação da Emenda Constitucional 20.

Deve ser ressaltado que a Emenda Constitucional 47/2005, que deu nova redação ao § 4º do art. 40 da CF/88, vedou a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelos regimes próprios, **ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos servidores:**

I - portadores de deficiência;

II - que exerçam atividades de risco;

III - cujas atividades sejam exercidas prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Ademais, como dissemos, a Lei Complementar nº 51/85 não foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998.

Por todo exposto, meu voto é meu voto é pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei Complementar nº 330, de 2006, embora de boa técnica legislativa.

Sala da Comissão, de dezembro de 2006.

Deputado LUIZ COUTO