

## Aposentadoria especial de policial civil: da controvérsia sobre a constitucionalidade do § 2º do art. 20-b da Lei Complementar estadual n.º 84/2005



EMENTA: APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL CIVIL — RECEPÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 51/85 — APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 84/05 QUANTO AOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA CONCESSÃO — CÁLCULO DOS PROVENTOS: CONTROVÉRSIA QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE DO § 2º DO ART. 20-B DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 84/05 — INTEGRALIDADE E PARIDADE DOS PROVENTOS — ART. 40, §§ 3º, 8º, 17 DA CR/88, COM A REDAÇÃO DADA PELA EC 41/03 — COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA APRECIAR INCIDENTALMENTE A CONSTITUCIONALIDADE DE LEI — MATÉRIA SUBMETIDA À APRECIAÇÃO DO TRIBUNAL PLENO. [...] este Tribunal de Contas, com fundamento no art. 70 e art. 71, inciso III da CR/88; art. 74, § 1º, inciso I e art. 76, inciso VI da Constituição Estadual; e, ainda, no art. 1º, parágrafo único da sua Lei Orgânica, possui competência para que, no exercício de sua atribuição constitucional, mais especificamente no exame da legalidade da concessão de aposentadoria para fins de registro, aprecie a constitucionalidade, no caso concreto, do **§ 2º, do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n.º 84/05**, que fundamenta o ato concessório sob exame, por possível afronta ao art. 40, §§ 3º, 4º, 8º e 17 da CR/88, evitando, caso venha a ser reconhecida sua inconstitucionalidade por este Tribunal, que continue a gerar despesas públicas respaldadas em lei inconstitucional, em prejuízo ao erário estadual.

## **RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos dos atos de aposentadoria de servidores da Polícia Civil supracitados, concedidas com fundamento nos arts. 20 A e 20B da Lei Complementar nº 84, de 26/07/05, acrescentados pelo art. 1º da Lei Complementar nº 98, de 07/08/97.

A unidade técnica verificou que os servidores fazem jus à aposentadoria nos termos em que foram concedidas e sugeriu o registro dos atos.

O Ministério Público de Contas também se manifestou pelo registro das concessões das aposentadorias.

Nos termos do artigo 91 do Regimento interno, os processos em epígrafe poderão ser julgados conjuntamente, pois versam sobre a mesma questão.

É o relatório, em síntese.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Trata-se de aposentadorias especiais de servidores da Polícia Civil, concedidas com fundamento nos artigos 20-A e 20-B da Lei Complementar Estadual n.º 84/05, acrescentados pelo artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.º 98/07.

Considerando a discussão jurisprudencial existente sobre a regulamentação da aposentadoria especial, concedida ao servidor público nos termos do art. 40 da CR/88, necessário se faz discorrer sobre o tratamento dado à matéria, especialmente em relação aos servidores que exercem atividades de risco ou sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, objeto dos presentes autos.

## **Da Lei Complementar Federal n.º 51/1985**

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da aposentadoria do servidor público, em sua redação original, estabelecia no § 1º do art. 40: “Lei Complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercícios de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas”. (Grifo nosso).

Imprescindível frisar que as emendas constitucionais supervenientes à promulgação da Constituição da República de 1988 reafirmaram a possibilidade de adoção de critérios legais diferenciados para a concessão de aposentadoria especial, por meio de lei complementar, nos casos de atividades laborais exercidas sob condições especiais, danosas à saúde e à integridade física, e desempenhadas sob condições de risco, conforme se percebe pelas disposições abaixo reproduzidas:

### **EC n.º 20/1998:**

Art. 40. [...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que se trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em Lei Complementar. (Grifo nosso).

### **EC n.º 47/2005:**

Art. 40. [...]

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

**I-** portadores de deficiência;

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

**III-** cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física. (Grifo nosso).

Dessa forma, é indubitável a exigência constitucional para que a regulamentação da aposentadoria especial seja feita por meio de lei complementar, cabendo à União estabelecer normas gerais sobre a previdência social, segundo dispõe o art. 24, inciso XII e § 1º, da CR/88.

Por oportuno, destaca-se que a exigência da edição de lei complementar para determinar as exceções às regras de aposentadoria previstas na Constituição da República de 1988 também foi prevista na Constituição de 1967, alterada pela EC n.º 01/69, senão vejamos:

**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.** (Grifo nosso).

Em atendimento à supracitada norma constitucional, foi editada a Lei Complementar Federal n.º 51/85, regulamentando a aposentadoria do servidor policial, que assim dispõe em seu art. 1º, *in verbis*:

**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;

II - compulsoriamente, com proveitos proporcionais ao tempo de serviço, aos 65 anos (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados. (Grifo nosso).

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, inicialmente, posicionou-se pela mora legislativa para regulamentar o § 4º do art. 40 da CR/88, determinando a aplicação do art. 57 da Lei Federal n.º 8213/1991, que trata da aposentadoria especial do Regime Geral da Previdência Social.

Posteriormente, contudo, o STF passou a reconhecer a aplicação da Lei Complementar Federal n.º 51/85, por considerar ter sido ela recepcionada pela CR/88, conforme demonstram as decisões a seguir colacionadas:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL N. 3.556/2005. SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS CIVIS CEDIDOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL: TEMPO DE SERVIÇO CONSIDERADO PELA NORMA QUESTIONADA COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE POLICIAL. AMPLIAÇÃO DO

BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS ESTABELECIDO NO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 51, DE 20.12.1985. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Inexistência de afronta ao art. art. 40, § 4º, da Constituição da República, por restringir-se a exigência constitucional de lei complementar à matéria relativa à aposentadoria especial do servidor público, o que não foi tratado no dispositivo impugnado. 2. Inconstitucionalidade formal por desobediência ao art. 21, inc. XIV, da Constituição da República que outorga competência privativa à União legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal. 3. O art. 1º da Lei Complementar Federal n. 51/1985 que dispõe que o policial será aposentado voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial foi recepcionado pela Constituição da República de 1988. A combinação desse dispositivo com o art. 3º da Lei Distrital n. 3.556/2005 autoriza a contagem do período de vinte anos previsto na Lei Complementar n. 51/1985 sem que o servidor público tenha, necessariamente, exercido atividades de natureza estritamente policial, expondo sua integridade física a risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial do art. 40, § 4º, da Constituição da República: inconstitucionalidade configurada. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (Grifos nossos).

(STF. ADI 3817/DF. Rel. Min. Cármel Lúcia. Tribunal Pleno. Julgamento em 13/11/2008. Publicação em 03/04/2009)

MANDADO DE INJUNÇÃO. ALEGADA AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA DO ART. 40, § 4º, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DELEGADO FEDERAL. EXISTÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA. RECEPÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 51/1985 RECONHECIDA NA ADI N. 3.817/DF. MANDADO DE INJUNÇÃO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

[...]

Na espécie dos autos, o Impetrante alega ausência da norma regulamentadora prevista no art. 40, § 4º, inc. II, da Constituição da República, o que tornaria inviável o exercício do seu direito à aposentadoria especial, pois os termos para sua aposentação deveriam ser definidos por lei complementar.

[...]

9. Por comprovadamente exercer atividade de risco, o Impetrante tem direito à aposentadoria especial nos termos do inc. II, do art. 40, § 4º, da Constituição da República. Contudo, as circunstâncias específicas as quais se submete já foram objeto de regulamentação pela Lei Complementar 51, de 20 de dezembro de 1985.

A lei complementar necessária à integração normativa do art. 40, § 4º, inc. II, da Constituição da República, viabilizadora do direito à aposentadoria especial pelo exercício de atividade de risco por policial, não apenas existe, mas teve sua recepção reconhecida pelo Supremo Tribunal, pelo que tem eficácia e deve gerar os efeitos nela previstos.

[...]

10. Como dito, a questão da aposentadoria especial de servidores policiais foi tratada de modo incidental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3817-DF, de minha relatoria. No julgamento dessa ação, foi reconhecida a recepção do art. 1º da Lei Complementar Federal 51/1985,

[...]

11. Diante da existência e aplicabilidade de norma infraconstitucional regulamentadora do direito constitucional pleiteado, a jurisprudência do Supremo Tribunal é no sentido do não cabimento do mandado de injunção,

por ter como pressuposto de admissibilidade a omissão legislativa que obste o exercício de direito constitucionalmente assegurado.

[...]

13. **Diante da existência de lei complementar que estabelece critérios diferenciados para a aposentadoria especial do servidor policial, inviável o presente mandado de injunção, uma vez que não está caracterizada a lacuna legislativa necessária ao seu cabimento.**

14. Pelo exposto, nego seguimento ao mandado de injunção (art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). (Grifos nossos). (STF. MI 2696/DF. Rel. Min. Cármem Lúcia. Julgamento em 19/04/2010. Publicação em 03/05/2010).

## DECISÃO

Trata-se de agravo regimental contra decisão em que concedi em parte a ordem neste mandado de injunção para reconhecer o direito do impetrante de ter o seu pleito à aposentadoria especial analisado pela autoridade administrativa competente, à luz do art. 57 da Lei 8.213/91, considerada a falta do diploma regulamentador a que se refere o art. 40, § 4º, da Constituição Federal.

Irresignado interpõe o Distrito Federal este agravo regimental, sustentando que, no período de 1991 a 2003, não incidia a redação determinada pela EC 47/2005 ao art. 40, § 4º, da Constituição, porém a redação da EC 20/98, que apenas facultava o estabelecimento de critérios diferenciados para aposentadoria especial.

Alegou, ademais, que “o impetrante é policial civil do DF, cuja aposentadoria já é especial e regida pela Lei Complementar Federal nº 51/1985 (...”).

É o relatório.

Passo a decidir.

**Bem examinados os autos, entendo que o agravo merece acolhida.**

Isso porque o mandado de injunção não é a via correta para alcançar o desiderato pretendido pelo impetrante.

Com efeito, dispõe o art. 5º, LXXI, da Constituição, que:

“conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (grifei).

**Ora, no caso dos autos há norma que regulamenta a aposentadoria especial para os policiais civis (Lei Complementar 51/1985).**

Assim, se há norma regulamentadora, não há que falar na ausência que permite o ajuizamento dessa garantia constitucional.

Isso posto, dou provimento ao agravo, para negar seguimento ao mandado de injunção (art. 21, § 1º, RISTF). (Grifos nossos).

(STF. MI 895 agr/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 14/12/2009. Publicação em 01/02/2010)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. POLICIAL FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985: RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

[...]

4. **Quanto à recepção da Lei Complementar n. 51/1985 pela Constituição da República, esse entendimento guarda perfeita consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada no julgamento da ADI 3.817, de minha relatoria:**

“(...) 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” (DJe 3.4.2009).

Essa orientação foi confirmada no julgamento do RE 567.110, de minha relatoria, em 13.10.2010, cuja repercussão geral foi reconhecida (Informativo STF n. 604).

5. Não há, pois, o que prover quanto às alegações da Recorrente.

6. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) (Grifos nossos).

(STF. RE 613842/RN. Rel. Min. Cármem Lúcia. Julgamento em 07/03/2011. Publicação em 17/03/2011)

Outro não é o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, que negou seguimento ao Mandado de Injunção impetrado contra suposta omissão na edição da lei complementar prevista no art. 40, §4º, inciso II da CR/88:

Diferentemente do que afirmado na inicial, **o direito à aposentadoria especial do servidor público policial possui norma regulamentadora que possibilita o seu regular exercício. Trata-se do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 51/1985, o qual regulamenta a aposentadoria especial dos policiais** nos seguintes termos: “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;” **Ressalte-se que esta Corte já se manifestou no sentido do reconhecimento da recepção desta norma pela Constituição de 1988. A questão foi analisada no julgamento da ADI 3.817**, cujo acórdão restou assim ementado: “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. [...] 3. **O art. 1º da Lei Complementar Federal n. 51/1985 que dispõe que o policial será aposentado voluntariamente, com proveitos 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. [...]<sup>1</sup>. (Grifos nossos).

Em consonância com esse entendimento, encontram-se alguns julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, senão vejamos:

**EMENTA: ADMINISTRATIVO - POLICIAL CIVIL - APOSENTADORIA ESPECIAL - LEI COMPLEMENTAR 51/85 - RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - PRECEDENTE STF - PROMOÇÃO PREVISTA NA LC 23/91 E ABONO DE PERMANÊNCIA - REJEIÇÃO.** - A Lei Complementar nº 51/85 foi recepcionada pela CF/88. Precedente do STF. - Se implementado o prazo para aposentadoria, permaneceu o servidor em atividade por prazo superior aos 60 dias previsto na lei, resta claro que não faz jus à promoção prevista na LC Estadual n. 23/91. - Se o servidor opta pela aposentadoria, não faz jus ao abono de permanência previsto na Constituição Estadual, em seu art. 31, § 5º, à época vigente, notadamente porque, quanto a esse aspecto, caracterizada a prescrição. (Grifo nosso).

(TJMG. Processo n.º 1.0024.08.104295-4/001(1). Rel. Des. Alberto Vilas Boas. Julgamento em 30/11/2010. 1ª Câmara Cível. Publicação em 14/01/2011)

**EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - APOSENTADORIA ESPECIAL - POLICIAL CIVIL - LEI COMPLEMENTAR N° 51/85 - EFICÁCIA - PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA ORDEM JURÍDICA - RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - CANCELAMENTO DO AFASTAMENTO PRELIMINAR À APOSENTADORIA REQUERIDA - SEGURANÇA DENEGADA - INVIABILIDADE - PRESENÇA DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO - RECURSO PROVIDO. Não havendo incompatibilidade entre a Lei Complementar nº 51/85 e a Constituição Federal de 1988, permanece válida e eficaz a APOSENTADORIA ESPECIAL conferida ao POLICIAL CIVIL pelo diploma infralegal.** (Grifo nosso).

(TJMG. Processo n.º 1.0024.06.930809-6/002(1). Rel. Des. Nepomuceno Silva. 5ª Câmara Cível. Julgamento em 30/04/2009. Publicação em 20/05/2009)

Nesse sentido, em resposta ao incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pela Secretaria de Recursos do Tribunal de Contas da União- SERUR/TCU, no pedido de reexame interposto pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal, manifestaram-se os Ministros do Tribunal de Contas da União, em 11/03/09, *in verbis*:

---

<sup>1</sup> (Processo: Mandado de Injunção – 4274. Data de Julgamento: 13/10/2011, Relator Ministro: Gilmar Mendes - STF. Data de Divulgação: DJe 19/10/2011).

Sumário: PESSOAL. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR 51/1985. APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL FEDERAL AOS 30 ANOS DE SERVIÇO E COM O EXERCÍCIO MÍNIMO DE 20 ANOS EM CARGO DE NATUREZA ESTRITAMENTE POLICIAL. NORMA RECEPCIONADA PELA EC Nº 20/1998.

1. A Lei Complementar 51/85 não apresenta nenhuma incompatibilidade ou conflito em relação à Constituição e suas respectivas emendas, essa norma foi por ela recepcionada e persiste no mundo jurídico.

2. Em homenagem ao princípio da continuidade da ordem jurídica, até que venha nova regulamentação sobre a matéria, persiste a aposentadoria especial prevista na LC 51/85, vez que as normas editadas sob a égide da Constituição anterior permanecem válidas e eficazes<sup>2</sup>. (Grifo nosso). (Processo: Incidente de Uniformização de Jurisprudência – TC 010.598/2006-6. Data de Julgamento: 11/03/2009. Relator: Ministro Aroldo Cedraz – TCU).

No mesmo acórdão, restou decidido ainda que o entendimento de que houve a recepção da Lei Complementar nº 51/85 pela Constituição Federal de 1988 e suas emendas constitucionais seja estendido a todos os demais processos de aposentadoria instruídos e em instrução na Corte de Contas, bem como os apreciados e a serem apreciados, nos termos assim extraídos da citada decisão proferida no incidente de uniformização de jurisprudência, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 91 do Regimento Interno – TCU, em: [...] 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 nºs 20, de 1998, 41, de 2003, e 47, de 2005, continuando, por conseguinte, válida e eficaz, enquanto não for abrogada, 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 nº 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 nº 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. (Grifos nossos).

---

<sup>2</sup> Processo: Incidente de Uniformização de Jurisprudência – TC 010.598/2006-6. Data de Julgamento: 11/03/2009. Relator: Ministro Aroldo Cedraz – TCU.

Por todo o exposto, tem-se que a Lei Complementar Federal n.º 51/85 foi recepcionada pela Constituição da República de 1988, encontrando-se em plena harmonia com as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais posteriores, permanecendo válida e eficaz enquanto não for abrogada, derogada ou modificada por nova lei complementar federal.

Oportuno se faz mencionar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar n.º 554/2010, que regulamenta o inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, ao dispor sobre a concessão de aposentadoria especial a servidores públicos que exerçam atividade de risco, o qual prevê em seu art. 3º e art. 6º, o que se destaca, *in verbis*:

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

I - vinte e cinco anos de efetivo exercício em atividade de que trata o art. 2º;

II - cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria;

III - trinta anos de tempo de contribuição; e

IV - cinquenta e cinco anos de idade, se homem, e cinquenta anos, se mulher.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nos §§ 2º, 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição às aposentadorias especiais concedidas de acordo com esta Lei Complementar.

[...]

**Art. 6º** 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. (Grifos nossos).

### **Das Leis Complementares Estaduais n.ºs 84/2005 e 98/2007**

No âmbito normativo do Estado de Minas Gerais, a Constituição Estadual de 1989, em sua redação original, em consonância com a CR/88, ao tratar da aposentadoria do servidor público, dispunha em seu art. 36, § 1º que: “As exceções ao disposto no inciso III, alíneas “a” e “c”, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas, serão as estabelecidas em lei complementar federal”. (Grifo nosso).

A emenda à Constituição Estadual n.º 77/2007 alterou a redação do § 1º, art. 36, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 36 [...]

§1º As exceções ao disposto no inciso III, alíneas “a” e “c” do “caput” deste artigo, no caso de servidores portadores de deficiência, que exerçam atividades de risco ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, serão estabelecidas em lei complementar. (Grifos nossos).

Além disso, a referida emenda alterou o parágrafo único do art. 38 da CE/89 que passou a estabelecer para os policiais civis o que se destaca, *in verbis*:

Art. 38[...]

Parágrafo único – Lei complementar estabelecerá os requisitos e critérios para a concessão de aposentadoria aos servidores policiais civis que exerçam atividades de risco ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal. (Grifo nosso).

Posteriormente, a Emenda à Constituição Estadual n.º 84/2010, publicada no “M.G.” de 22/12/2010, alterou a redação do art. 36 da Constituição Estadual, que passou a prever, em seu § 4º, o que se destaca, *in verbis*:

Art. 36 – *omissis.*

[...]

§ 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 lei complementar, os casos de servidores:

I – portadores de deficiência;

II – que exerçam atividades de risco;

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

Em atendimento ao parágrafo único do art. 38 da CE/89, com a redação dada pela EC n.º 77/2007, o parlamento mineiro editou a Lei Complementar Estadual n.º 98, de 06/08/07, modificativa da estrutura das carreiras policiais civis, introduzindo os artigos

20-A e 20-B, que alteraram a Lei Complementar Estadual n.º 84, de 25/7/2005, *in verbis*:

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

**Art. 20-B.** O servidor policial civil será aposentado voluntariamente, independentemente da idade, após trinta anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, vinte anos de efetivo exercício nos cargos a que se referem os incisos I a IV do art. 7º desta Lei. (Grifos nossos).

Por sua vez, o art. 7º da Lei Complementar Estadual n.º 84/2005, prevê a seguinte estruturação das carreiras policiais civis, *in verbis*:

**Art. 7º** As carreiras policiais civis obedecem à seguinte ordem hierárquica:  
**I** – Delegado de Polícia;  
**II** – Médico Legista e Perito Criminal;  
**III** – Agente de Polícia e Escrivão de Polícia;  
**IV** – Auxiliar de Necropsia.

Assim, entendo ser aplicável, quanto aos requisitos para sua concessão, o referido diploma legal estadual que trata da aposentadoria especial de seus policiais civis, uma vez que se encontra em plena consonância com a norma federal, LC nº 51/85, recepcionada pela CR/88.

No caso em concreto, além do interessado se enquadrar no art. 1º, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 51/85, por possuir mais de 20 anos de efetivo exercício no cargo de agente de polícia e ter contribuído por tempo superior a 30 anos para fins de aposentadoria, conforme demonstrado às fls. 21 dos autos, a atividade exercida por ele também se encontra claramente inserida na exceção especificada no inciso do art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição da República, uma vez que o risco e a insalubridade são fatores intrínsecos à profissão policial.

Cumpre trazer a baila trecho retirado do artigo publicado na Revista da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, denominada Caderno de Saúde Pública:

Os policiais constituem uma categoria de servidores públicos para quem o risco não é mero acidente, mas desempenha papel estruturante das condições laborais, ambientais e relacionais. Esses profissionais têm consciência de que perigo e audácia são inerentes aos atributos de suas atividades. Seus corpos estão permanentemente expostos e seus espíritos não descansam.<sup>3</sup>

### **EC n.º 41/03 e da constitucionalidade do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n.º 84/05**

Ultrapassada a questão jurídica da existência de norma complementar à previsão do art. 40, § 4º, inciso II da CR/88 – a viabilizar o direito à concessão da aposentadoria especial pelo exercício de atividade de risco policial – há que ser analisada se, na hipótese, prevalecem ou não os comandos normativos gerais consignados na Constituição, no que tange ao cálculo dos proventos ou se, de modo outro, é prevalente, na espécie, a lei complementar, que é norma de natureza especial.

A matéria já foi examinada à exaustão pelo TCU, sendo que o marco divisório do atual entendimento sobre a matéria, naquela Corte, é o Acórdão n.º 2835/2010, proferido na sessão plenária de 27/10/10, concernente ao processo de aposentadoria especial de militar, tendo como Relator o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, *in verbis*:

#### **9. ACÓRDÃO:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a aposentadorias deferidas pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo redator, em:

#### **9.1. tornar insubsistente o item 9.1.3 do Acórdão nº 582/2009-TCU-Plenário;**

9.2. firmar os seguintes entendimentos:

**9.2.1. 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

---

<sup>3</sup> Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, nov, 2007. Riscos Percebidos e Vitimização de Policiais Civis e Militares. Páginas: 2767/ 2779.

condicionantes para a existência do direito, e compreendida como critério a forma de cálculo do valor devido;

9.2.2. a aposentadoria fundamentada na Lei Complementar 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);

9.2.3. 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, respeitado o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal;

9.2.4. ante o reconhecimento da vigência do art. 38 do estatuto jurídico dos policiais civis da União e do Distrito Federal – a Lei especial 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, 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; [...]. (Grifos nossos).

No mesmo sentido, o Acórdão n.º 2943/2010 – haurido nos autos do Processo n.º TC 007.305/2010-9, consulta formulada pelo Presidente do Senado Federal – ao reiterar que a aposentadoria especial, fundamentada em lei complementar, não sofre a incidência da fórmula de cálculo de proventos definida no § 3º do art. 40 da CR/88, com a redação dada pela EC n.º 41/2003, regulamentada na Lei 10.887/2004, *in verbis*:

CONSULTA. SENADO FEDERAL. [...] NÃO INCIDÊNCIA DA FÓRMULA DE CÁLCULO DOS PROVENTOS COM BASE NA MÉDIA DAS REMUNERAÇÕES ANTERIORES, ESTATUÍDA NO § 3º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO. [...]

1. As atribuições da Polícia do Senado podem ser consideradas como sendo de natureza policial, para fins do disposto da Lei Complementar 58/1985, observando-se que, nos termos do Acórdão 2.835/2010-TCU-Plenário, a aposentadoria fundamentada na Lei Complementar 51/1985 não sofre incidência da fórmula de cálculo de proventos definida no § 3º do art. 40

**da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 41/2003, regulamentada na Lei 10.887/2004; [...] (Grifos nossos). (TCU. CONSULTA. TC-007.305/2010. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Plenário. Sessão de 3/11/10).**

Destaco, também, excerto do voto prolatado, na Consulta acima referida, pelo Relator Ministro Raimundo Carreiro, *in verbis*:

12. Acresço, apenas que o Supremo Tribunal Federal julgou o RE 567.110 na Sessão de 13/10/10, reafirmando o entendimento já sustentado no julgamento da ADI 3817/DF (DJe de 3.4.2009), quanto à plena recepção, pela Constituição Federal, da Lei Complementar 51/85, **inclusive quanto ao seu art. 1º, que trata a aposentadoria especial com proventos integrais dos servidores policiais. A matéria foi considerada de repercussão geral.** (Grifos nossos). (TCU. CONSULTA. TC-007.305/2010. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Plenário. Sessão de 3/11/10).

Assim, ainda nos termos do mencionado Acórdão n.º 2943/2010, em caso de aposentadoria especial, o alcance da lei complementar sobre o ato de aposentadoria teria a sua exata abrangência, inclusive quanto ao cálculo dos proventos, em razão de ter sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Lado outro, releva destacar que este Tribunal de Contas de Minas Gerais – quando da resposta à Consulta nº 862.633, formulada pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, apreciada na sessão plenária de 2/5/2012, relatada pelo Conselheiro Mauri Torres – manifestou-se sobre a matéria pela aplicação aos policiais civis dos dispositivos constitucionais vigentes quanto ao cálculo dos proventos estabelecidos para os demais servidores públicos civis, *in verbis*:

CONSULTA - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - SERVIDOR PÚBLICO - POLICIAL LEGISLATIVO - APOSENTADORIA ESPECIAL (ARTS. 20-A E 20-B DA LEI COMPLEMENTAR N. 84/2005) - CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO - EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE NATUREZA TIPICAMENTE POLICIAL - DIREITO AO ABONO DE PERMANÊNCIA - PARIDADE NO CÁLCULO DE PROVENTOS: OBSERVÂNCIA DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS VIGENTES ESTABELECIDOS PARA TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. 1) Aplicam-se aos Policiais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais as regras do regime especial de aposentadoria estabelecido para os Policiais Civis nos arts. 20-A e 20-B da Lei Complementar n.º 84/2005, desde que o agente esteja em funções tipicamente policiais por todo o período considerado para o cálculo do tempo

de efetivo exercício, ou seja, em atividades que põem em risco a saúde ou integridade física, em consonância com o § 4º do art. 40 da Constituição Federal, ou seja, desde que preencha os seguintes requisitos: I - se homem, após trinta anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, vinte anos de efetivo exercício nos cargos a que se referem os incisos I a V do art. 1º da LC n. 84/2005; II - se mulher: a) após trinta anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, vinte anos de efetivo exercício nos cargos a que se referem os incisos I a V do art. 1º da LC n. 84/2005; ou b) após vinte e cinco anos de contribuição e de efetivo exercício nos cargos a que se referem os incisos I a V do art. 1º desta LC n. 84/2005. 2) O Policial Legislativo que implementar os requisitos necessários para a aposentadoria especial voluntária, estabelecida na Lei Complementar n.º 84/2005, e permanecer em atividade terá direito à percepção do abono de permanência; **3) A paridade plena de proventos, nos termos estabelecidos no parágrafo 2º do art. 20-B da Lei Complementar n.º 84/2005, não pode ser aplicada indistintamente a todos os policiais legislativos, devendo ser aplicada à luz dos dispositivos constitucionais vigentes, que também se aplicam a todos os demais servidores públicos civis, ou seja, nas seguintes situações:** 1) Servidores aposentados antes da EC 41/03: Aposentadoria regida pelos arts. 3º e 7º da EC 41/03: proventos integrais e paridade assegurada 2) Servidores aposentados após a EC 41/03 - esse grupo se divide em três, de acordo com a data de ingresso do servidor no serviço público: 2.1 - Servidores que ingressaram até 16/12/1998 (data de publicação da EC 20/98) - art. 2º da EC 41/03 e art. 3º da EC nº 47/05, foi garantido proventos integrais e paridade (extensão de reajustes e aumentos) 2.2 - Servidores que ingressaram até 31.12.2003 - art. 6º da EC 41/03 e arts. 2º e 5º da EC nº 47/05: garantia de integralidade e paridade (extensão, aos servidores inativos, dos reajustes e aumentos concedidos aos servidores ativos) 2.3 - Servidores que ingressaram a partir de 1º de janeiro de 2004 - art. 40 da CF - calculo dos proventos baseada na média salarial e FIM DA PARIDADE - proventos calculados e reajustados de acordo com as regras permanentes (§§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da CF/88). (Grifos nossos).

Como se nota, a Consulta nº 862.633 trata de três aspectos distintos:

- a) O primeiro, cuida da aplicação aos Policiais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais das regras do regime especial de aposentadoria estabelecido para os Policiais Civis nos arts. 20-A e 20-B da Lei Complementar n.º 84/2005, desde que atendidos os requisitos legais estabelecidos naquela norma;
- b) O segundo, concerne ao direito à percepção do abono de permanência ao Policial Legislativo que implementar os requisitos necessários para a aposentadoria especial voluntária, estabelecida na Lei Complementar n.º 84/2005, e permanecer em atividade;

c) O terceiro, assevera que a paridade plena de proventos, nos termos estabelecidos no parágrafo 2º do art. 20-B da Lei Complementar n.º 84/2005, não pode ser aplicada indistintamente a todos os policiais legislativos, devendo ser aplicada à luz dos dispositivos constitucionais vigentes.

**É sobre esse terceiro item que passo a tratar, por entendê-lo divergente do entendimento assentado pelo TCU, revelado no teor dos Acórdãos n.ºs 2835/2010 e 2943/2010.**

No que tange ao cálculo dos proventos, destaque-se que assim como a Lei Complementar Federal n.º 51/1985, a Lei Complementar Estadual n.º 84/2005 também trata da questão, mais especificamente no § 2º do art. 20-B:

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

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

Destarte, dada à similitude dos casos, toda a análise jurídica assentada nos Acórdãos de n.ºs 2835/2010 e 2943/2010 do TCU podem ser consideradas no exame dos presentes autos.

**No mesmo entendimento do TCU, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná<sup>4</sup>, no Prejulgado n.º 14, decidiu pela possibilidade de fixação dos proventos nos termos da lei especial que trata da aposentadoria especial para policiais, desde que atendidos os requisitos nela estipulados.**

---

<sup>4</sup> Disponível na Revista Digital do TCE PR, nº 1, pág. 148/178.

Nessa linha de pensamento, tem-se que considerar que, em relação à aposentadoria dos servidores públicos, o comando constitucional teria assentado o regramento, disciplinando-o, e estabelecendo as exceções, cujos detalhamentos estariam consignados nas leis complementares. Assim, se uma dessas leis complementares é reconhecidamente recepcionada pela Constituição, ela deveria ser aplicada em sua totalidade, pois não haveria razoabilidade em considerá-la em parte.

Daí, poderia se concluir que existiria previsão da hipótese de lei complementar poder dispor validamente sobre adoção de requisitos e de critérios diferenciados para a concessão do valor da aposentadoria especial, de forma diferente da regra geral. Isso porque a parte final do § 4º do art. 40 teria previsto exatamente essa possibilidade, literalmente diz o texto:

“[...] ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores portadores de deficiência, que exerçam atividade de risco e cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física, é vedada a adoção de critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria pelo regime”.

Deste dispositivo seria possível extrair que: (i) a regra geral seria a estabelecida no próprio art. 40 da CF/1988; (ii) para os servidores contemplados nos incisos I, II e III do § 4º do art. 40 da CF/1988 seria “nos termos definidos em leis complementares”.

Destarte, não haveria qualquer óbice à aplicação das normas contidas em lei complementar em relação à Constituição, porque seria a própria Constituição que autorizaria.

Aliás, pelo critério de especialidade, só haveria duas hipóteses em relação à Constituição: (i) a Constituição trataria de cada caso que excepcionasse. Nesse caso precisaria incorporar no texto constitucional normas específicas para os servidores que excepciona, inciso I - portadores de deficiência, inciso II – que exerçam atividades de risco e inciso, III- cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física; (ii) a Constituição afirma a exceção e autoriza a normatização em lei complementar à Constituição.

Na praxe, tem-se preferido essa última via por várias razões. A uma porque estando em harmonia com a matriz constitucional a lei complementar à Constituição seria mais fácil de ser votada e revogada do que o texto constitucional. A duas porque se referindo a exceção a três hipóteses distintas de servidores seria mais razoável o tratamento de tais casos em lei complementar à Constituição. Juridicamente não haveria nenhum óbice, sob o ponto de vista da hermenêutica constitucional, da Constituição afirmar uma exceção à regra e determinar sua normatização em lei complementar à Constituição, como no caso do § 4º do art. 40.

Entende-se que no Direito a lei complementar é uma lei que tem como propósito primeiro complementar, explicar, adicionar algo à constituição. Conforme a melhor doutrina de Ives Gandra Martins<sup>5</sup>, a lei complementar *complementa* o texto constitucional, "esclarecendo, tornando clara a intenção do constituinte". Nos termos de Canotilho, sendo ato normativo primário<sup>6</sup>, assim como a lei ordinária, a lei complementar deve se conformar formal e materialmente ao texto constitucional, como diz José Afonso da Silva<sup>7</sup>. Por essa razão, a lei complementar diferencia-se da lei ordinária desde o quorum para sua formação, sendo que a lei ordinária exige apenas maioria simples de votos para ser aceita enquanto a lei complementar exige maioria absoluta. A idéia da hierarquia das leis vem sendo atualizada, sob a perspectiva dos campos de atuação.

<sup>5</sup> MARTINS, Ives Gandra. Sistema tributário nacional na Constituição de 1988. 5.<sup>a</sup> edição. São Paulo, Saraiva, 1998, p. 68.

<sup>6</sup> CANOTILHO (CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992. p. 832.) e AMARAL JÚNIOR (AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Decreto autônomo: questões polêmicas. *Revista Jurídica Virtual* n. 49, jun., 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_49/Artigos/art\\_Levi.htm#II](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_49/Artigos/art_Levi.htm#II)).

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 55): "As normas ordinárias e mesmo as complementares são legítimas quando se conformam, formal e substancialmente, com os ditames da constituição. Importa dizer: a legitimidade dessas normas decorre de uma situação hierárquica em que as inferiores recebem sua validade da superior. São legítimas na medida em que sejam constitucionais, segundo um princípio de compatibilidade vertical."

No presente caso, essa questão da hierarquia das leis tornaria-se secundária, tendo em vista que a própria Constituição afirma que as exceções consignadas nos incisos I, II e III do § 4º do art. 40 deverão ser tratados em leis complementares.

Porém, é certo também que no Brasil, a lei que a Constituição Federal de 1988 determinou fosse criada para regulamentar determinada matéria denomina-se "complementar", a exigir quórum qualificado, em oposição à lei ordinária, que de tal prescinde.

Sabe-se que, ao menos em tese, nem todas as leis complementares destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional, pois o constituinte, originário ou reformador, pode reservar à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e/ou recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

Enfim, deixando de lado a questão teórica sobre a hierarquia das leis e aplicando-se a navalha de Ockham<sup>8</sup>, poderia-se concluir pela possibilidade da concessão da aposentadoria especial aos policiais, com fundamento em lei complementar, inclusive quanto ao cálculo dos proventos, se a referida lei complementar tratar do assunto, como autoriza a Constituição Federal ao afirmar no § 4º do art. 40 que os casos elencados em seus incisos I a III serão definidos em lei complementar. Assim, não excetuando a questão dos proventos, a assertiva constitucional é válida também para esse fim.

---

<sup>8</sup> A Navalha de Occam ou Navalha de Ockham é um princípio lógico atribuído ao frade franciscano inglês William de Ockham. O princípio afirma que a explicação para qualquer fenômeno deve assumir apenas as premissas estritamente necessárias à explicação do fenômeno e eliminar todas as que não causariam qualquer diferença aparente nas predições da hipótese ou teoria. O princípio é frequentemente designado pela expressão latina **Lex Parsimoniae** (Lei da Parcimónia) enunciada como: "*entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*" (as entidades não devem ser multiplicadas além da necessidade). Esta formulação é muitas vezes parafraseada como "Se em tudo o mais forem idênticas as várias explicações de um fenômeno, a mais simples é a melhor". O princípio recomenda assim que se escolha a teoria explicativa que implique o menor número de premissas assumidas e o menor número de entidades.

Nessa esteira, se a referida lei complementar – que trata da aposentadoria especial, excepcional em relação à regra constitucional – contém dispositivos que cuidam do cálculo dos proventos, seria plausível que os referidos cálculos ocorressem na forma prevista na norma especial.

Desta forma, o fato da EC n.º 41/03 ter inaugurado uma nova sistemática na forma de fixação dos proventos de aposentadoria, ao alterar o § 3º do art. 40 da CF/88, significaria apenas que tal disposição passaria a ser a regra e, não necessariamente, atingiria as exceções ressalvadas na própria matriz constitucional. Dessa forma, se o servidor estiver albergado pela lei especial para fins de concessão de aposentadoria e a referida lei especial tratar do cálculo dos proventos, essa deveria ser aplicada.

Então, os proventos do policial aposentado na forma do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n.º 84/2005 corresponderiam à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e seriam revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificassem a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendidos ao policial aposentado quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos a esses servidores, inclusive os decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, conforme prevê o seu § 2º.

Em suma, uma vez reconhecida a exceção à regra para a concessão da aposentadoria, o cálculo dos referidos proventos também dar-se-ia dentro da previsão da Lei Complementar que trata da aposentadoria especial, que se destacaria e se diferencia do regramento geral, por razões de fato e de direito.

Com essas considerações, poder-se-ia entender que a aposentadoria especial de policial deveria se dar nos exatos termos da legislação especial que disciplina a matéria, qual seja, Lei Complementar Estadual n.º 84/2005, artigos 20-A e 20-B, acrescentados pelo artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 98/2007, em consonância com o posicionamento adotado pelo TCU.

Por outro lado, há o entendimento de que o STF ao assentar, na ADI nº 3817, que a Lei Complementar Federal n.º 51/85 foi recepcionada pela CR/88, não teria se manifestado quanto à forma de cálculo dos proventos dos policiais civis, cuidando tão só dos requisitos e critérios diferenciados para a concessão da aposentadoria especial.

Nesse sentido, destaco recente decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski em sede de reclamação constitucional, interposta por suposta violação ao acórdão prolatado pelo Plenário da Suprema Corte no julgamento da ADI n.º 3817:

#### **Decisão**

[...]

A reclamação aponta como paradigma o conteúdo do acórdão proferido na ADI 3.817/DF, Rel. Min. Cármel Lúcia. O Plenário desta Casa, naquele julgamento, ao enfrentar questão prejudicial surgida no exame da constitucionalidade da Lei 3.556/2005, do Distrito Federal, reconheceu a recepção, pela atual Carta Magna, da Lei Complementar 51, de 20/12/1985, que prevê a aposentadoria diferenciada do funcionário policial aos 30 anos de serviço, desde que exercido, por pelo menos 20 anos, cargo de natureza estritamente policial. Sobre essa específica questão, assim se pronunciou a Relatora, Ministra Cármel Lúcia [...]. Verifica-se, desse modo, que este Tribunal, nos pronunciamentos acima indicados, em nenhum momento manifestou-se a respeito da exegese do art. 1º, I, da LC 51/1985, tendo-se em conta os dispositivos vigentes da Constituição Federal e das Emendas Constitucionais promulgadas até o presente momento. O julgado tido por afrontado pelo reclamante restringiu-se, dessa forma, a assentar a recepção, em si mesma, da específica hipótese de aposentadoria especial prevista na referida norma complementar, não tendo sido enfrentada qualquer questão relacionada à possibilidade de concessão daquela aposentadoria diferenciada com a integralidade de proventos. Esta reclamação sinaliza, por certo, a existência de controvérsia entre a interpretação normativa defendida pela reclamante e aquela adotada pelo reclamado. Todavia, esse conflito de interesses deverá ser deduzido na instância judiciária competente, não cabendo a esta Corte analisar, per saltum, a matéria nessa via estreita da reclamação. Assim, diante da inequívoca ausência de identidade material entre os fundamentos do ato reclamado e aqueles emanados da decisão colegiada invocada, não merece seguimento a pretensão da reclamante. (Grifos nossos). (STF. Rcl. 13665/SP. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 26/4/12. Dle em 8/5/12).

Assim, tem-se discutido a constitucionalidade do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n.º 84, de 25/7/05, alterada pela Lei Complementar Estadual n.º 98, de 6/8/07,

porque teria excedido ao disposto no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Federal n.º 51/85, como também contrariado os §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da CR/88, com a redação dada pela EC n.º 41/03, ao garantir a integralidade dos proventos com base na última remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e a paridade em relação à remuneração dos servidores em atividade.

Isso porque quando se interpreta o art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Federal n.º 51/85, que assegura **proventos integrais** aos policiais civis aposentados voluntariamente, à luz da EC n.º 41/03, ter-se-ia que os proventos **corresponderiam à média aritmética simples das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor**.

Além disso, em sendo o regime previdenciário atualmente contributivo e solidário de forma a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, não haveria outra interpretação que poderia ser dado ao dispositivo legal retro mencionado após a EC n.º 41/03. Ora, se é devida a mesma contribuição previdenciária dos servidores de determinado ente público, os seus proventos também deveriam ser calculados segundo os mesmos critérios.

Em argumentando pela inconstitucionalidade do dispositivo legal em comento, ressalva-se que o § 4º do art. 40 da CR/88 permitiria a adoção de requisitos e critérios diferenciados **para a concessão de aposentadoria**, o que não incluiria a criação de regra diferenciada para o cálculo dos proventos que estão expressamente disciplinados nos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da CR/88, que deveriam ser aplicados a todos os servidores públicos.

Em suma, a CR/88, após a EC n.º 41/03, teria estabelecido um novo conceito de integralidade de proventos, correspondente à integralidade do resultado da média calculada nos termos da Lei Federal n.º 10.887/04. Quanto à especialidade relativa aos critérios para a aposentadoria com integralidade de proventos, no novo sentido

constitucional, a CR/88 teria mantido o fundamento para a recepção da Lei Complementar Federal n.º 51/85.

Em outras palavras, a CR/88, com a redação dada pela EC n.º 41/03, teria mantido a possibilidade de critérios diferenciados para a aposentadoria dos policiais (como faz a LC 51/85 e a LC 84/05), mas estabelecendo novo conceito de integralidade de proventos, também quando se trata de aposentadoria especial. Qualquer norma infraconstitucional que assegure ao policial integralidade de proventos que corresponda à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria seria constitucional, como é o caso da Lei Complementar Estadual n.º 84/05.

Do contrário, concluir-se-ia que lei complementar se impõe à norma constitucional por se tratar de norma especial, o que não seria o caso, pois o critério de especialidade só seria aplicável para normas de mesma hierarquia.

Pelo exposto, percebe-se que a constitucionalidade do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n.º 84/05 não é matéria pacífica, em que pese este Tribunal de Contas de Minas Gerais já ter se manifestado sobre o assunto em sede de Consulta, na sessão plenária de 2/5/12. Uma vez que a constitucionalidade da norma legal tem que ser examinada no caso concreto, entendo que a mesma deve ser apreciada anteriormente ao deslinde do mérito, como será demonstrado a seguir.

### **Da competência do Tribunal de Contas para apreciar a constitucionalidade de Lei**

Ressalta-se, inicialmente, que compete aos Tribunais de Contas apreciarem, no exercício de suas atribuições, a constitucionalidade de lei, afastando a sua aplicação no caso concreto, incidentalmente, quando entender que a norma é flagrantemente inconstitucional, ou seja, podem exercer o controle difuso de constitucionalidade.

Tal competência foi reconhecida pelo STF por meio do enunciado de Súmula 347, que dispõe: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público”.

Registre-se que como referido enunciado de súmula foi aprovado em sessão plenária de 13/12/63, sob a égide da Constituição de 1946, o próprio STF tem questionado a sua subsistência face à CR/88 que imprimiu uma significativa mudança no controle de constitucionalidade no Brasil.

Nesse sentido, por exemplo, o Ministro Gilmar Mendes deferiu medida liminar, em 22/3/06, ao apreciar o Mandado de Segurança n.º 25.888, impetrado pela Petrobrás, para suspender decisão do TCU que determinou à impetrante e seus gestores que se abstivessem de aplicar o Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificados, aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98, por entender que o mesmo afrontava a CR/88.

Contudo, insta mencionar, que não há decisão definitiva de mérito proferida pelo STF sobre a matéria, permanecendo, pois, em vigor o enunciado de Súmula 347. Frisa-se, inclusive, que o entendimento é pacífico no âmbito do TCU sobre a competência dos tribunais de contas para apreciar a constitucionalidade de lei no exercício de suas atribuições, consoante previsão em sua Lei Orgânica (art. 1º, §1º) e no seu Regimento Interno (art. 15, inciso I, alínea “e”).

Logo, este Tribunal de Contas, com fundamento no art. 70 e art. 71, inciso III da CR/88; art. 74, § 1º, inciso I e art. 76, inciso VI da Constituição Estadual<sup>9</sup>; e, ainda, no art. 1º,

<sup>9</sup> Art. 74 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta é exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade.

§ 1º – A fiscalização e o controle de que trata este artigo abrangem:

[...]

I – a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de ato gerador de receita ou determinante de despesa e do de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação;

[...]

Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

parágrafo único da sua Lei Orgânica<sup>10</sup>, possui competência para que, no exercício de sua atribuição constitucional, mais especificamente no exame da legalidade da concessão de aposentadoria para fins de registro, aprecie a constitucionalidade, no caso concreto, do § 2º, do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n.º 84/05, que fundamenta o ato concessório sob exame, por possível afronta ao art. 40, §§ 3º, 4º, 8º e 17 da CR/88, evitando, caso venha a ser reconhecida sua inconstitucionalidade por este Tribunal, que continue a gerar despesas públicas respaldadas em lei inconstitucional, em prejuízo ao erário estadual.

Pelo exposto, tendo em vista que compete ao Tribunal Pleno “apreciar, incidentalmente, a constitucionalidade das leis ou de atos do poder público”, nos termos do art. 26, inciso V c/c art. 88 do RITCEMG, Res. 12/08, entendo necessário submeter a matéria à apreciação daquele órgão, anteriormente ao deslinde do mérito dos presentes autos.

### PROPOSTA DE VOTO

Por tudo que dos autos consta, e considerando que o ato de aposentadoria sob exame tem como fundamento legal os artigos 20-A e 20-B da Lei Complementar Estadual n.º 84/05, fls. 22, e que ao interessado foram concedidos proventos integrais correspondentes à última remuneração que percebeu no cargo em que se deu a aposentadoria, fls. 25, entendo necessário afetar os autos ao Tribunal Pleno, nos termos do inciso V do art. 26 c/c art. 88 do RITCEMG, para que seja apreciada, incidentalmente, a constitucionalidade do § 2º, do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n.º 84/05.

[...]

VI – apreciar, para o fim de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, ressalvadas as melhorias posteriores que não tenham alterado o fundamento legal do ato concessório;

<sup>10</sup> Art. 1º [...]

Parágrafo único. O controle externo de que trata o “caput” deste artigo compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública.

A aposentadoria em epígrafe foi apreciada pela Primeira Câmara, na Sessão do dia 11/12/12, presidida pela Conselheira Adriene Andrade; presentes o Conselheiro Cláudio Terrão, Conselheiro José Alves Viana e o Auditor Licurgo Mourão. Foi aprovada, por unanimidade, a proposta de voto exarada pelo relator, Auditor Licurgo Mourão.