

# **PARECER N° , DE 2016**

SF/16269.722781-27

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 609, de 2015 – Complementar, do Senador José Medeiros, que *dispõe sobre a aposentadoria dos guardas municipais e agentes de fiscalização de trânsito, nos termos do inciso II do § 4º do art. 40 das Constituição Federal.*

**RELATOR: Senador PAULO PAIM**

## **I – RELATÓRIO**

Vem a exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 609, de 2015 – Complementar, de autoria do Senador José Medeiros, que *dispõe sobre a aposentadoria dos guardas municipais e agentes de fiscalização de trânsito, nos termos do inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição Federal.*

A proposição, em seu art. 1º, assenta as referências para a aposentadoria compulsória e voluntária do servidor público ocupante de cargo de guarda municipal ou de agente de fiscalização de trânsito.

A aposentadoria compulsória é fixada aos sessenta e cinco anos de idade.

A aposentadoria voluntária, independentemente da idade, é possível após trinta anos de contribuição, com pelo menos vinte anos de exercício no cargo, ou aos vinte e cinco anos de contribuição, com pelo menos quinze anos no cargo, respectivamente para homens e mulheres.

A justificação informa que a providência normativo-legislativa se escora no permissivo do art. 40, § 4º, II, da Constituição Federal, e no art. 144, §§ 8º e 10, todos da Constituição Federal, considerando o fato de haver uma aproximação conceitual entre as carreiras referidas e outras, policiais, devotadas à segurança pública, e a existência de legislação prevendo aposentadoria especial a estas.

Além disso, sustenta a justificação que *as atribuições precípuas dos cargos de guarda municipal e agente de fiscalização de trânsito, voltadas para a proteção da ordem pública, são inherentemente sujeitas a risco, pelo que o estabelecimento de regras de aposentadoria especial para essas categorias é, portanto, acima de tudo, uma questão de justiça.*

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Principiamos pela afirmação da inexistência de reserva constitucional de iniciativa do processo legislativo para a matéria de que trata a proposição que temos sob exame, assentando-se, por isso, a possibilidade de autoria parlamentar do projeto e, com isso, no ponto, a sua constitucionalidade formal.

Quanto à juridicidade e técnica legislativa, igualmente, nada há a opor, uma vez que o projeto se apresenta formalmente adequado às normas de redação técnica e veicula inovação à ordem jurídica nacional.

Há questões, contudo, relativas à denominação do segundo grupo de servidores que se pretende atingir. O projeto que ora temos sob exame faz referência ao cargo de “agente de fiscalização de trânsito”. A Emenda Constitucional nº 82, de 16 de julho de 2014, por seu turno, usa o termo “agente de trânsito”.

Sobre esse aspecto, vale referir que encontram curso na legislação nacional duas expressões designativas do grupo de servidores que se pretende atingir: a constitucionalizada à altura do art. 144, “agente de trânsito”, e outra, em âmbito infraconstitucional, no Anexo I (dos Conceitos

e Definições) da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, veiculando a designação “agente da autoridade de trânsito”, nos seguintes termos:

**AGENTE DA AUTORIDADE DE TRÂNSITO** – pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento.

SF/16269.72781-27

Como referida pela proposição em exame, a designação “agente de fiscalização de trânsito” somente se reporta a servidores que ocupem cargo com essa específica denominação, com exclusão dos demais. Vale ressaltar, quanto a isso, a expressiva variação de nominações a tais servidores nas diversas estruturas existentes no País em nível estadual e municipal, como Guarda de Trânsito, Fiscal de Trânsito, Operador de Tráfego, Oficial de Trânsito, Agente de Fiscalização de Trânsito e Auditor Fiscal de Trânsito, entre outras.

Posicionamo-nos, por conta disso, pela necessidade de alteração da denominação, de forma a – replicando a mais abrangente – atender com maior efetividade os objetivos da lei pretendida. É o que fazemos no corpo do substitutivo que integra este parecer.

Nesse novo texto que estamos propondo, fazemos opção pela designação “agente da autoridade de trânsito”, por ser esta uma espécie do gênero “agentes de trânsito”, sobre o entendimento de que outros grupos de agentes compreendidos na largueza desta última expressão, como os que tratam da engenharia de tráfego e na educação de trânsito, não reúnem os predicados de exercício funcional que autorizem a concessão de aposentadoria especial.

Vale assinalar, também, por oportuno, que a previdência social é matéria que se insere no âmbito da competência legislativa concorrente (CF, art. 24, XII), devendo a União, por lei nacional, fixar normas gerais nacionais, as quais serão suplementadas por legislação estadual. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, nos autos do agravo regimental no Mandado de Injunção nº 5.598, julgado em 10 de abril de

2014, pela necessidade de atuação normativa da União para a regulamentação de aposentadoria especial de servidor público municipal.

Sobre o tema, aquela Corte já editou a Súmula Vinculante nº 33, que prevê que *aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.*

Na seara normativa, ainda que o dispositivo tenha, na prática, perdido a eficácia com a edição da referida Súmula Vinculante nº 33, vale observar que a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que *dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, determina, em seu art. 5º, parágrafo único, o seguinte:

**Art. 5º** Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

*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.

Pois bem, é da referida “lei complementar federal” que nos ocupamos neste momento, e que pretende, em seu objeto normativo, fixar, nacionalmente, os parâmetros para a concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos municipais e estaduais referidos.

Relativamente ao mérito, temos para nós não só a oportunidade, mas a necessidade da medida legislativa.

Efetivamente, e apesar de se situarem no espectro de instituições que constitucionalmente se destinam à segurança pública, pela letra do art. 144 da Constituição Federal, os guardas municipais e os agentes

SF/16269.72781-27

das autoridades de trânsito (que assim desejam ser denominados), não são beneficiados, ainda, com um sistema de aposentadoria que considere as peculiaridades de suas funções e principalmente os riscos à integridade física e à vida que são a elas inerentes. Sob esse aspecto, e como bem lançado pela justificação, a proposição que temos sob exame responde a uma lacuna normativa que precisa, com urgência, ser superada.

Nesse sentido, cabe lembrar que diversos Tribunais brasileiros, como o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Mandado de Injunção nº 2861675620118260000, de 5/9/2012), diante da falta de lei complementar federal sobre a matéria, vêm determinando a aplicação subsidiária do art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para viabilizar a concessão de aposentadoria especial a guardas municipais.

Com a aprovação da proposição da qual ora nos ocupamos, esse hiato fica superado, e passa a existir, nacionalmente, uma norma prevendo especificamente a aposentadoria especial dos integrantes das guardas municipais e dos agentes das autoridades de trânsito.

Ressaltamos, afinal, a opção desta relatoria por duas outras providências:

- o tratamento em separado da aposentadoria especial de guarda municipal e de agente da autoridade de trânsito, por entender a necessidade de exigência de diferentes requisitos para uma e outra, prestigiando a progressiva demanda por formação escolar superior a estes;

- a previsão de dispositivo especial relativo aos servidores que ingressaram nas carreiras antes do advento das Emendas Constitucionais nºs 41 e 47, em trilha de preservação de direitos adquiridos e da segurança jurídica.

SF/16269.72781-27

### III – VOTO

Por todo o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 609, de 2015 – Complementar, por esta Comissão, nos termos do seguinte substitutivo:

**EMENDA N° – CCJ**

**(SUBSTITUTIVO)**

### **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 609, DE 2015 – COMPLEMENTAR**

Dispõe sobre a aposentadoria dos guardas municipais e dos agentes das autoridades de trânsito, nos termos do inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição da República.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei Complementar dispõe sobre a aposentadoria dos servidores titulares de cargos efetivos de guarda municipal dos Municípios e de integrantes das carreiras de agentes da autoridade de trânsito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

**Art. 2º** O servidor titular de cargo efetivo de guarda municipal será aposentado:

I – compulsoriamente, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade;

II – voluntariamente, independentemente da idade:

SF/16269.722781-27

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte com pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de guarda municipal, se homem;

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte com pelo menos 15 (quinze) anos de exercício em cargo de guarda municipal, se mulher.

**Art. 3º** O servidor titular de cargo efetivo integrante das carreiras de agente da autoridade de trânsito será aposentado:

I - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados;

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade:

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte com pelo menos 20 (vinte) anos de exercício na carreira de agente da autoridade de trânsito, se homem;

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte com pelo menos 15 (quinze) anos de exercício na carreira de agente da autoridade de trânsito, se mulher.

§ 1º Para os fins desta Lei, entende-se como agente da autoridade de trânsito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o servidor conceituado pelo Anexo I – dos Conceitos e Definições – da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro.

§ 2º Ao servidor que tenha ingressado no serviço público até a data da publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, fica assegurada a revisão dos proventos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, e o direito de se aposentar com proventos integrais correspondentes à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

SF/16269.72781-27

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/16269.72781-27