

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 6, de 2019)



Dê ao *caput* do art. 5 da Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e os ocupantes dos cargos de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se *com a totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria e paridade*, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de cinquenta e cinco anos para ambos os sexos ou o disposto no §3º.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente **Emenda de Redação** busca esclarecer as regras de transição previstas na Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, para os servidores **federais ocupantes de cargos de natureza policial** (Polícia Civil do Distrito Federal, Polícias Legislativas do Senado e da Câmara dos Deputados, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Agentes Prisionais e Socioeducativos federais).

No presente caso, o texto aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados faz remissão a regras previstas em Lei Complementar que, eventualmente, podem vir a ser

alteradas após a promulgação da Emenda à Constituição, trazendo insegurança jurídica aos servidores abrangidos pela norma em referência.

O art. 5º do substitutivo à PEC nº 6, de 2019, aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, trata das regras de transição dos servidores federais de natureza policial que ingressaram no cargo até a entrada em vigor da Emenda à Constituição, estabelecendo a aplicabilidade das regras previstas na Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985 (alterada pela Lei Complementar nº 144, de 15 de maio de 2014), acrescidas da exigência de idade mínima, atualmente não existente na referida lei complementar, como se observa do dispositivo abaixo transcrito.

*“Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e os ocupantes dos cargos de agente federal penitenciário ou socioeducativo **que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de cinquenta e cinco anos para ambos os sexos ou o disposto no §3º.**”*

Durante as tratativas entre representantes do governo federal e líderes das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados houve o entendimento de que as regras de transição pela aplicação da Lei Complementar nº 51/1985 assegurariam aos servidores de natureza policial vinculados à União, que tivessem ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor da nova emenda constitucional, o direito à integralidade e a paridade entre proventos da inatividade com a remuneração dos servidores policiais na ativa, o que seria objeto de ratificação por parecer a ser emitido pela Advocacia Geral da União - AGU.

<https://oglobo.globo.com/economia/agu-assegura-ultimo-salario-da-carreira-policial-federal-que-ingressou-no-servico-ate-2019-23799898>

<https://www.metropoles.com/brasil/politica-br/previdencia-onyx-garante-que-atuais-policiais-terao-integralidade>

<https://www.poder360.com.br/congresso/integralidade-para-policiais-na-ativa-esta-garantida-na-previdencia-diz-onyx/>

A despeito do público e notório acordo celebrado entre as citadas lideranças políticas, consoante se verifica nas notícias supramencionadas, existe margem de dúvida relevante quanto à eficácia dessas declarações e das intenções dos representantes do governo e líderes partidários, uma vez que a questão tem sido historicamente objeto de embates jurídicos.

A razão da insegurança pode ser creditada à alternância de entendimento da própria AGU, que editou inicialmente a Nota 033/2011 – DEAE/CGU/AGU-JCMB garantindo correta interpretação do conjunto legal/constitucional, mas em 2013 expediu o Parecer nº 004/2013/JCBM/CGU/AGU, reafirmado no Parecer nº 00010/2014/ASSE/CGU/AGU, nos quais defende que a Lei Complementar nº 51, de 1985, “assegura o direito a proventos integrais, **mas não a integralidade**”, distinguindo o que até então era aparentemente indistinguível, ao concluir que a expressão “com proventos integrais” (utilizada na Lei Complementar nº 51/1985) é diferente de “integralidade”, razão pela qual, no entendimento da AGU, os policiais não fazem jus a aposentadoria com o valor da última remuneração do cargo em que se deu a aposentação (integralidade). Nesse sentido, transcrevemos **ementa do parecer da AGU n. 00083/2017/DECOR/CGU/AGU**:

EMENTA: CONSTITUCIONAL.SERVIDOR PÚBLICO POLICIAL. APOSENTADORIA ESPECIAL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 1985.PROVENTOS INTEGRAIS E INTEGRALIDADE.** REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **I - O entendimento adotado na NOTA nº 033/2011/DEAE/CGU/AGU - JCMB, a respeito do direito a integralidade e paridade pelos servidores policiais alcançados pela Lei Complementar nº 51, de 1985, foi superado por aquele adotado a partir do PARECER Nº 004/2013/JCBM/CGU/AGU, reafirmado no PARECER n. 00010/2014/ASSE/CGU/AGU, no sentido de que os servidores públicos que ingressaram no serviço público após a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, não possuem direito a integralidade e paridade; **II - Proventos integrais e integralidade são conceitos distintos.** O primeiro é espécie de benefício pelo cumprimento integral das regras estabelecidas, em**

contraposição aos proventos proporcionais. A integralidade, por sua vez, era a forma de cálculo para definição do valor do benefício, correspondente à totalidade da remuneração, suprimida pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003; **III - A Lei Complementar nº 51, de 1985, assegura o direito a proventos integrais, mas não a integralidade**; IV - Os servidores policiais federais, alcançados pela Lei Complementar nº 51, de 1985, nomeados a partir de 04 de fevereiro de 2013, submetem-se as regras da previdência complementar, previstas na Lei nº 12.618 de 2012, por força do que determina os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

A despeito do entendimento da AGU, existe entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União reconhecendo a validade da Lei Complementar nº 51/1985 no tocante à integralidade dos proventos.

EMENTA Mandado de injunção. **Aposentadoria especial de servidor público policial. Artigo 40, § 4º, da Constituição Federal. Lei Complementar nº 51/1985.** Inexistência de omissão legislativa. Agravo não provido. **1. A Lei Complementar nº 51/1985, que trata da aposentadoria especial dos servidores públicos policiais, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (ADI 3.817/DF). 2. (...)** 3. (...).

(MI 2283 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 22-10-2013 PUBLIC 23-10-2013)

No tocante à paridade, o art. 38 da Lei Federal nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965, recepcionado pela Constituição Federal de 1988 com status de Lei Complementar, assegura aos policiais de natureza civil da União (policiais federais) e policiais civis do Distrito Federal **o direito à paridade** entre os proventos da aposentadoria e a remuneração dos servidores da ativa.

“Art. 38. O provento do policial inativo será revisto sempre que ocorrer:
a) modificação geral dos vencimentos dos funcionários policiais civis em atividade; ou

b) reclassificação do cargo que o funcionário policial inativo ocupava ao aposentar-se.”

Corroborando o disposto na Lei, o **Tribunal de Contas da União – TCU** possui entendimento favorável ao direito à **integralidade** e à **paridade** dos servidores policiais vinculados à União.

Acórdão nº 2835/2010 do Plenário do TCU:

“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 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 deu 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.”

Sem prejuízo das decisões citadas, que asseguram integralidade e paridade aos policiais de natureza civil da União e do Distrito Federal, a experiência tem demonstrado que tem sido tormentosa a situação jurídica dos policiais diante de diferentes interpretações das normas contidas na Lei Complementar nº 51/1985, sujeita a mudanças de entendimento.

Importante registrar que **a Lei Complementar nº 51/1985** (alterada pela Lei Complementar nº 144, de 2014) **assegura aos policiais de natureza civil o direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais** de acordo com os parâmetros previstos no inciso II do art. 1º, nos seguintes termos:

“Art. 1º O servidor público policial será aposentado:

(...)

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

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

Ocorre que **os critérios previstos na Lei Complementar nº 51/1985 não foram expressamente transcritos no texto do substitutivo aprovado da PEC nº 6, de 2019, aprovada pela Câmara dos Deputados, o que deixa margem para que a referida lei sofra alterações posteriores e indiretamente possam prejudicar os servidores policiais vinculados à União.**

A citação de uma lei específica em um texto de Emenda à Constituição – uma espécie de “*constitucionalização da lei*” – não é o melhor método a ser aplicado, diante da possibilidade de modificação involuntária da intenção do constituinte derivado por alteração posterior da lei citada no texto da Emenda Constitucional.

Quando a Emenda à Constituição traz expressamente em seu texto as regras de transição, ao invés de simplesmente remeter genericamente à uma lei qualquer, evita-se dois problemas: primeiro, a divergência de interpretações, como já ocorre em torno da questão da integralidade e paridade; segundo, o grave inconveniente e a indesejável insegurança de ter que resolver sobre os impactos de eventuais alterações supervenientes à lei, que, não raro, obriga a parte mais vulnerável da relação jurídica (o servidor) a buscar a tutela jurisdicional para solução do problema.

Imagine-se uma possível alteração da Lei Complementar nº 51/1985, após o advento da promulgação da Emenda decorrente da PEC nº 6-A/2019. Neste caso, qual norma deverá ser aplicada, a prevista na Lei Complementar nº 51/1985 à época da promulgação da Emenda à Constituição ou as novas regras legais?

Existe um fundado receio e grande insegurança jurídica em razão de dúvidas sobre qual norma deverá ser aplicável aos servidores de que trata o art. 5º do substitutivo da PEC nº 6-A/2019, caso a Lei Complementar nº 51/1985 venha a ser alterada supervenientemente – se as regras previstas quando da promulgação da Emenda ou as regras legais posteriores. Nesse cenário de incerteza, é possível que policiais igualmente submetidos à Lei Complementar nº 51/1985 estejam sujeitos a tratamento jurídico distinto.

Logo, **a remissão à esta lei pela PEC nº 6-A/19, sem uma correção redacional que esclareça o alcance e a estabilização das regras de transição, tem o potencial de criar indesejada insegurança jurídica aos servidores policiais.**

Diante disso, **faz-se necessária a correção na redação dispositivo, mantendo o sentido e o alcance já manifestados**, notadamente porque **a matéria tratada pela Lei é da mesma natureza da matéria tratada pela Proposta de Emenda à Constituição** (tanto a PEC como a Lei Complementar nº 51/1985 tratam de requisitos para aposentação de policiais de natureza civil e critérios de cálculo de benefício e sua revisão).

Trata-se de uma necessária estabilização das regras de transição de forma expressa na Proposta de Emenda à Constituição, de modo a evitar que alterações normativas infraconstitucionais e interpretações divergentes sobre os dispositivos legais possam causar prejuízos à aplicação da norma constitucional.

Para tanto, sem alteração do sentido do texto e mantendo a intenção manifestada pelos representantes do governo federal e líderes partidários, **é possível que se promova um ajuste meramente redacional pelo Senado Federal, por meio de emenda de redação, com amparo regimental no art. 135 do Regimento Comum do Congresso Nacional**¹, segundo o qual a retificação de incorreção, nesta considerada o esclarecimento do texto e de seu alcance, desde que preserve o seu sentido, não exige o retorno da proposição para a Casa iniciadora.

Desta forma, é possível ao Senado a aprovação de **emenda de redação ao caput do art. 5º do substitutivo aprovado**, sem necessidade de retorno da proposição à Câmara dos Deputados, a fim de explicitar a garantia dos servidores policiais de natureza policial

¹ Art. 135. A retificação de incorreções de linguagem, feita pela Câmara revisora, desde que não altere o sentido da proposição, não constitui emenda que exija sua volta à Câmara iniciadora.

à integralidade e a paridade, que se depreendem das regras atualmente aplicáveis em decorrência da Lei Complementar nº 51/1985 e seus consectários lógicos, conforme proposto no quadro abaixo.

Art. 5º do Substitutivo aprovado em Plenário da Câmara dos Deputados (texto original)	Art. 5º com Emenda de Redação (explicitando o alcance e regras de transição com integralidade e paridade - Lei Complementar nº 51/1985 e Lei nº 4.878/1965)
<p>Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e os ocupantes dos cargos de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de cinquenta e cinco anos para ambos os sexos ou o disposto no §3º.</p>	<p>Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e os ocupantes dos cargos de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, <u>com totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria e paridade</u>, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de cinquenta e cinco anos para ambos os sexos ou o disposto no §3º.</p>

Forte no exposto, propomos Emenda de Redação ao texto da PEC a fim de estabilizar a norma de transição aplicável aos servidores federais de natureza policial, evitando que divergências de interpretações acerca da integralidade e da paridade, bem como eventuais

alterações supervenientes da Lei Complementar nº 51/1985, possam afetar a segurança jurídica dos servidores públicos submetidos à referida norma.

Sala da Comissão,

Senador **MARCO DO VAL**



SF/19529.95819-29