

PARECER N° , DE 2015

Da **COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS**, sobre as **Emendas nº 3-PLEN a 5-PLEN ao Projeto de Lei do Senado nº 68, de 2003-Complementar**, que regulamenta o § 4º do artigo 40 da Constituição, dispondo sobre a concessão de aposentadoria a servidores públicos, nos casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

RELATOR: Senador **MARCELO CRIVELLA**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão de Assuntos Sociais (CAS) recebe para análise as Emendas nº 3-PLEN a 5-PLEN apresentadas ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 68, de 2003 – Complementar. O objetivo do PLS em apreço é estabelecer critérios e requisitos diferenciados de aposentadoria para os servidores públicos portadores de deficiência e para aqueles cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, regulamentando o disposto no § 4º do art. 40 da Constituição Federal.

A tramitação da matéria foi complexa, o que demanda a exposição de breve histórico. O Projeto de Lei do Senado nº 68, de 2003 – Complementar, tramitou em conjunto com os PLS nº 250, de 2008, e nº 8, de 2006, ambos Complementares. As proposições foram avaliadas pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que, em 29/11/2006, aprovou parecer favorável ao PLS nº 68, de 2003 – Complementar, nos termos da Emenda nº 1–CCJ (Substitutivo), pela remessa ao arquivo dos PLS nº 250, de 2005, e nº 8, de 2006, cujos conteúdos foram incorporados ao texto do Substitutivo, e pela prejudicialidade da Emenda nº 1.

Esta Comissão de Assuntos Sociais aprovou, na reunião de 13/12/2006, parecer favorável ao PLS nº 68, de 2003 – Complementar, na forma do Substitutivo da CCJ, e à Emenda nº 2–CAS, prejudicando os PLS nº 250, de 2005, e nº 8, de 2006, ambos Complementares. A matéria foi remetida ao Plenário, onde recebeu três emendas, que foram distribuídas para exame da CCJ e da CAS.

A CCJ, na reunião de 04/07/2007, aprovou parecer favorável à Emenda nº 3–PLEN, com a Subemenda–CCJ, e à Emenda nº 4–PLEN, com a Subemenda–CCJ, e contrário à Emenda nº 5–PLEN.

Depois disso, foram apresentados e aprovados requerimentos pela desapensação das proposições, de sorte que os PLS nº 68, de 2003, nº 250, de 2005, e nº 8, de 2006, todos Complementares, passaram a ter tramitação autônoma.

O Plenário do Senado, em 19/03/2015, aprovou o Requerimento nº 71, de 2015, que desarquivou o PLS nº 68, de 2003 – Complementar. Tendo em vista que a CCJ já havia se pronunciado sobre a matéria, a Presidência a despachou para exame deste Colegiado.

Passemos à descrição de cada uma das emendas e subemendas.

A **Emenda nº 3-PLEN**, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, acrescenta ao art. 5º do projeto os parágrafos 2º e 3º para determinar que as disposições do *caput* e do § 1º do dispositivo - relativas a contagem diferenciada de tempo de trabalho exercido sob condições especiais consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física - sejam aplicadas aos militares e servidores policiais, inclusive para o disposto no inciso III do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que estabelece critério de aposentadoria para servidores que tenham ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998.

A Subemenda da CCJ à Emenda nº 3–PLEN também insere os parágrafos 2º e 3º ao art. 5º do Projeto, mas esses dispositivos passam a determinar que o tempo de trabalho do servidor policial em atividade que o exponha a risco será somado ao tempo de serviço em atividade comum, após a conversão pelas tabelas anexas ao projeto, para fins de aposentadoria por invalidez, por idade, ou por idade e tempo de contribuição. Essa disposição é aplicável, no que couber, ao tempo de trabalho em atividade militar.

A **Emenda nº 4–PLEN**, de autoria do Senador Paulo Paim, altera a redação do art. 3º do Projeto para determinar o pagamento de proventos integrais para a aposentadoria especial dos servidores policiais, peritos e agentes penitenciários, bem como para fixar em vinte o número mínimo de anos de atividade na carreira requeridos para concessão da aposentadoria especial, sem qualquer requisito explícito de exercício de atividade de risco. As redações do Substitutivo da CCJ, bem como a da Emenda nº 2–CAS ao PLS nº 68 de 2003 – Complementar, fixam, como requisito para a aposentadoria especial, o exercício de atividade de exposição a risco por, no mínimo, trinta anos, para os homens, e vinte e cinco anos, para as mulheres.

A Subemenda da CCJ à Emenda nº 4-PLEN não modifica os requisitos fixados pela emenda para a aposentadoria especial, apenas altera a forma como são qualificados seus beneficiários: em lugar de *servidores policiais, peritos e agentes penitenciários*, faz menção a *servidor da Polícia Civil, ao servidor da Perícia Oficial e aos Penitenciários*.

A **Emenda nº 5-PLEN**, de autoria do então Senador Sibá Machado, acrescenta parágrafo único ao art. 3º do PLS nº 68 de 2003 – Complementar, para determinar que a concessão da aposentadoria especial dos policiais, peritos e agentes penitenciários fica condicionada à efetiva comprovação da existência de risco no desempenho das suas atividades profissionais.

II – ANÁLISE

O PLS nº 68, de 2003 – Complementar tem o objetivo de regulamentar o § 4º do art. 40 da Constituição Federal, que permite a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria a servidores públicos em três condições especiais: aos portadores de deficiência; aos que exerçam atividades de risco; e àqueles cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Todas as emendas apresentadas no Plenário, ora sob análise, versam sobre aposentadoria especial de servidores policiais ou peritos e agentes penitenciários, que se enquadram, todos, dentre os servidores que exercem atividades de risco.

Devemos registrar que, após a apresentação das Emendas nº 3 a 5-PLEN, foi aprovada a Lei Complementar nº 144, de 15 de maio de 2014, que *atualiza a ementa e altera o art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, que “dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial, nos termos do art. 103, da Constituição Federal”, para regulamentar a aposentadoria da mulher servidora policial.* Esta Lei Complementar substituiu o requisito de trinta anos de **serviço** para a aposentadoria especial voluntária pelo requisito de trinta anos de **contribuição**, em linha com as Emendas Constitucionais que alteraram o Regime Previdenciário do Serviço Público, as quais privilegiaram o caráter contributivo do sistema. Foi mantido o requisito de vinte anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial. A Lei promoveu, ainda, a criação de critérios diferenciados para a aposentadoria especial voluntária para as mulheres policiais, que passaram a ter direito ao benefício após vinte e cinco anos de contribuição e quinze anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

Essa alteração legislativa é, naturalmente, levada em consideração na avaliação que fazemos a cada uma das emendas. É de se registrar, ainda, que, embora a avaliação de aspectos constitucionais das disposições constantes das emendas seja atribuição precípua da CCJ, as implicações sobre a validade das normas que se pretende introduzir no ordenamento jurídico nos obrigam a também analisar as emendas sob o ângulo de sua conformidade constitucional, além do mérito.

A demora na edição de Lei para regulamentar a aposentadoria especial dos servidores que exerçam atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física levou o Supremo Tribunal Federal a editar a Súmula Vinculante 33, que determina a aplicação, nesses casos, das regras de aposentadoria especial do regime geral de previdência social, até a publicação de lei complementar específica.

Emenda nº 3–PLEN

A Emenda nº 3–PLEN tem por objetivo, de acordo com sua justificação, introduzir três alterações no projeto: a extensão do direito à aposentadoria especial aos militares; a aplicação da referida conversão às regras de aposentadoria ditas de transição, firmadas no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005;

e a possibilidade de conversão do tempo de serviço de atividade policial em tempo de serviço comum, para fins de concessão de aposentadoria por invalidez, por idade, ou por idade e tempo de contribuição.

A aplicação aos militares da concessão de aposentadoria especial, ainda que meritoriamente motivada, não é possível na ordenação constitucional brasileira, que aborda em seções distintas e de maneira diferenciada a aposentadoria de servidores públicos e de militares. De fato, enquanto a aposentadoria de servidores públicos é regulada pelo art. 40 da Constituição, a transferência dos militares para a inatividade é tratada no art. 142, § 3º, X. A transferência para a inatividade de policiais militares, por sua vez, guarda amparo no § 1º do art. 42 da Lei Maior, devendo ser regulada por lei estadual específica.

Como bem assinalou o parecer da CCJ, não é cabível a disposição que determina a validade da conversão de tempo de serviço em atividade policial, majorada pelo índice de correção, em tempo de serviço comum, para fins de concessão de aposentadoria com base no inciso III do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

Com efeito, a Emenda Constitucional em referência dispõe de forma integral sobre os requisitos firmados para a aposentadoria por ela regulada, não se afigurando viável, do ponto de vista jurídico, sua complementação por norma infraconstitucional.

Por seu turno, a possibilidade de conversão do tempo de serviço de atividade policial em tempo de serviço comum, para fins de aposentadoria por invalidez, por idade, ou por idade e tempo de contribuição, é medida de justiça, que valoriza servidores que desempenharam atividades de risco durante parte de sua vida funcional. Por essa razão, mantemos a disposição na Subemenda que apresentamos.

Cabe esclarecer, nesse ponto, que a Subemenda da CCJ à Emenda nº3-PLEN fez confusão entre a aposentadoria dos servidores policiais e a aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Nessa segunda categoria de servidores, o projeto reconhece – tal como a legislação do regime geral de previdência – três diferentes graduações de prejuízo à saúde ou integridade física e estabelece, de acordo com sua severidade, o correspondente tempo mínimo de atividade que habilita o trabalhador a pleitear aposentadoria especial.

Assim, por exemplo, as atividades com exposição a níveis de ruído elevados justificam aposentadoria após 25 anos de serviço, enquanto as atividades no subsolo de minerações em frente de produção, em que se mostram presentes agentes nocivos físicos, químicos e biológicos, justificam uma aposentadoria mais precoce, após 15 anos de serviço. Para os servidores policiais, o fundamento da concessão de aposentadoria especial é o risco da atividade, elemento que escapa a uma graduação em termos objetivos. Por essa razão, o projeto aplica uma redução única, diferenciada apenas pelo gênero: para os homens, de 35 para 30 anos de serviço, e, para as mulheres, de 30 para 25 anos de serviço. Não é possível, portanto, aplicar aos servidores policiais a tabela de conversão de tempo dos servidores que trabalham em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, como quis fazer a Subemenda da CCJ à Emenda nº3-PLEN.

Emenda nº 4–PLEN

A Emenda nº 4–PLEN tem como objetivo determinar o pagamento de proventos integrais para a aposentadoria especial dos servidores policiais, peritos e agentes penitenciários, além de reduzir em dez anos o tempo de serviço requerido para concessão do benefício e introduzir regras diferenciadas para as mulheres.

A disposição relativa ao pagamento de proventos integrais não tem suporte constitucional, uma vez que o art. 40, § 4º, da Lei Maior, que se pretende regulamentar com o projeto de lei complementar em apreço, estabelece tão-somente a possibilidade de definição de **requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria** aos servidores que especifica, não autorizando a **fixação de valores** diferenciados para esses benefícios. O projeto de lei em questão não pode, portanto, desbordar dos limites determinados na Carta Política, sob pena de inconstitucionalidade, prevalecendo a regra geral para aferição do montante do benefício, fixada no art. 40, § 3º, da Constituição Federal, que determina uma proporcionalidade com as contribuições, nos moldes do regime geral da previdência social.

Ademais, além dessa incontornável disposição constitucional, seria difícil justificar a concessão de aposentadoria integral aos servidores policiais e negar tal benefício aos demais servidores sobre os quais dispõe o art. 40, § 4º, da Constituição Federal, nomeadamente, os deficientes físicos e todos aqueles cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

A Lei Complementar nº 144, de 2014, também incorre na inconstitucionalidade de pretender atribuir proventos integrais à aposentadoria especial voluntária de servidores policiais, e merece reparos nesse aspecto. O legislador apenas repetiu, equivocadamente, a disposição da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, erigida antes da vigência da ordem constitucional instituída pela Carta de 1988.

A redação original do projeto, nesse ponto, conferia aposentadoria especial, motivada pelo risco, apenas aos servidores policiais. A partir da Emenda da CAS ao Substitutivo aprovado na CCJ, os servidores peritos e agentes penitenciários foram incluídos na mesma regra. Depois disso, a Casa recebeu diversas mensagens de associações de servidores manifestando a necessidade de extensão das normas de aposentadoria especial à categoria dos oficiais de justiça, em vista dos riscos enfrentados no exercício de suas funções. A norma merece reparo para atender a todos os servidores públicos que exerçam atividade de risco, como determina a disposição constitucional.

Quanto aos requisitos para a aposentadoria, julgamos apropriada a manutenção das exigências fixadas na Lei Complementar nº 144, de 2014: para os homens, 30 anos de contribuição e 20 anos de exercício na atividade que motiva a aposentadoria especial; para as mulheres, 25 anos de contribuição e 15 anos de exercício na atividade que motiva a aposentadoria especial.

Emenda nº 5–PLEN

O propósito dessa emenda é exigir efetiva comprovação da existência de risco no desempenho das atividades profissionais para a concessão da aposentadoria especial dos policiais, peritos e agentes penitenciários. As características específicas da atividade profissional na localidade de seu exercício deverão ser consideradas nessa comprovação, nos termos a serem definidos pelo regulamento.

A medida atende plenamente ao propósito do dispositivo constitucional que se pretende disciplinar, que é o de valorizar e reconhecer os méritos de **servidores que exerçam atividade de risco** pelo estabelecimento de requisitos especiais para concessão de sua aposentadoria, e não apenas contemplar determinadas categorias de servidores.

Com efeito, se devemos reconhecer que as atividades normalmente desempenhadas pela maior parte dos policiais, peritos e agentes penitenciários envolve risco, isso talvez não seja verdadeiro a respeito de alguns servidores nessas carreiras, que podem desempenhar funções eminentemente burocráticas, sem exposição a risco. Vale lembrar, ainda, que são comuns no serviço público as requisições de servidores policiais, peritos e agentes penitenciários para exercício em outros órgãos, desempenhando atividades de natureza diversa. Essa emenda prestigia os servidores que efetivamente desempenham suas atividades em situações de exposição a risco. A subemenda que apresentamos se limita a promover alterações de redação, sem interferir na substância do dispositivo.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação das Emendas nº 3–PLEN, nº 4–PLEN e nº 5–PLEN, ao Projeto de Lei do Senado nº 68, de 2003–Complementar, na forma das Subemendas a seguir.

SUBEMENDA 1-CAS À EMENDA N° 3-PLEN
(ao PLS nº 68, de 2003 – Complementar)

Acrescente-se ao art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 68, de 2003–Complementar, o seguinte § 1º:

“Art. 3º

.....

§ 1º O tempo de trabalho exercido pelos servidores mencionados no *caput* em atividade que os exponha a risco será somado ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, para fins de concessão de aposentadoria por invalidez, por idade ou por idade e tempo de contribuição, após a respectiva conversão, em que será multiplicado pelo fator de 1,2, no caso das mulheres, e de 1,17, no caso dos homens.

.....”

SUBEMENDA 1 – CAS À EMENDA N° 4-PLEN
(ao PLS nº 68, de 2003 – Complementar)

Dê-se ao *caput* do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 68, de 2003–Complementar, a seguinte redação, e acrescente-se ao projeto o seguinte art. 7º:

“Art. 3º A aposentadoria especial será concedida, independentemente de idade, ao servidor policial, perito criminal, agente penitenciário e outros que exerçam atividades de risco, nos termos do art. 40, § 4º, III, da Constituição Federal:

I - após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo em que se exerçam atividades de risco, se homem;

II - após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo em que se exerçam atividades de risco, se mulher.

.....”
“Art. 7º Fica revogado o art. 1º da Lei Complementar nº 144, de 15 de maio de 2014.”

SUBEMENDA 1 – CAS À EMENDA Nº 5–PLEN

(ao PLS nº 68, de 2003 – Complementar)

Acrescente-se ao art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 68, de 2003–Complementar, o seguinte § 2º:

“Art. 3º

.....

§ 2º A contagem de tempo especial de que trata este artigo é condicionada à comprovação da existência de risco na atividade, segundo os métodos e critérios adequados, consideradas as características específicas da atividade profissional na localidade e nas circunstâncias específicas de seu exercício, conforme regulamentação.”

Sala da Comissão, 08 de Julho de 2015

Senador Edison Lobão , Presidente

Senador Marcelo Crivella, Relator