



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO T, EDIFÍCIO SEDE, 4º ANDAR, SALA 434, CEP 70.064-900 - TELEFONES: (61) 2025-3260 E 2025-9200

**NOTA JURÍDICA n. 00197/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU**

**NUP: 00400.001823/2019-68**

**INTERESSADA: FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS (FENAPEF)**

**ASSUNTO:** Consulta sobre eventual direito à integralidade e paridade dos proventos de aposentadoria do servidor público policial.

1. Tendo em vista ciência do vídeo institucional juntado aos autos do Processo SEI nº 00400.001823/2019-68 [*Anexo HTRS0730 (11529329)*], retratando o acordo político entabulado quando da tramitação no Congresso Nacional da atual Emenda Constitucional nº 103/2019, que resultou na redação vigente do seu respectivo art. 5º, e sopesando especialmente o princípio da boa fé que deve reger a atuação administrativa, julguei necessário promover um estudo mais aprofundado da questão em análise no presente processo, chegando a conclusões diferentes daquelas defendidas no PARECER n. 00219/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, de 15/04/2020, subscrito pela Coordenadora-Geral de Estudos e Pareceres, Advogada da União Giselli dos Santos.

2. Com efeito, por ocasião da lavratura do Parecer referenciado, proferi o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00816/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, de 15/04/2020, concluindo que esta Consultoria Jurídica opinava no sentido de que *"o art. 5º da EC 103/2019 não restaurou os institutos da integralidade e da paridade, mas tão somente trouxe mais uma regra de transição, com fulcro no tempo de contribuição estabelecido na Lei Complementar 51/1985, em nada afastando a vinculação dos servidores policiais que tomarem posse a partir de 04/02/2013 ao regime de previdência complementar."*

3. Com a devida vênia, após o estudo acima mencionado, dos dispositivos das Emendas Constitucionais nºs 41/2003, 47/2005 e 103/2019, de pareceres emitidos pela Advocacia-Geral da União, de acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União, entre outras informações, entendo necessário tornar sem efeito o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00816/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, fazendo-se registrar a não aprovação do PARECER n. 00219/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, pelas razões a seguir expostas.

4. Inicialmente, cumpre asseverar que a existência de manifestações precedentes da Consultoria-Geral da União, aprovadas pelo Advogado-Geral da União, fixando o entendimento de que os institutos da integralidade e da paridade foram superados também em relação aos servidores policiais, conforme destacado no PARECER n. 00219/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, não impede que esta Consultoria Jurídica explicita manifestação em sentido diverso, considerando especialmente a superveniência da promulgação da EC nº 103/2019 e a reabertura da discussão nestes autos pela própria Consultoria-Geral da União.

5. Feito esse registro, deve-se apontar que o regime de previdência dos servidores públicos já passou por uma série de modificações desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Constata-se dessa evolução do texto

constitucional um movimento de uniformização de tratamentos para a grande massa de servidores, a limitação/exclusão de vantagens, como direito à integralidade e à paridade, o aumento de idade e de tempo de contribuição para alcançar o direito à aposentadoria, além da instituição do regime de previdência complementar.

6. Em paralelo, sempre se previu a possibilidade do estabelecimento de exceções às regras gerais, sendo que o direito à aposentadoria dos servidores policiais da União enquadra-se entre essas exceções. Para não retornar muito no tempo, o próprio texto original da Constituição Federal de 1988, no § 1º de seu art. 40 assim dispôs:

Art. 40 (...)

§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

7. Quando da promulgação da EC nº 20/1998, esse dispositivo foi reescrito no § 4º do art. 40, *in verbis*:

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 os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

8. Posteriormente, a EC nº 41/2003 trouxe regras mais rigorosas para que o servidor pudesse alcançar o direito à aposentadoria, mas a superveniente EC nº 47/2005 revigorou aquela antiga exceção, no novel § 4º do art. 40, *in litteris*:

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 a integridade física.

9. Da leitura desses dispositivos, observa-se ter havido uma espécie de delegação pelo Poder Constituinte, Originário e Reformador, ao Congresso Nacional para editar lei complementar, ressalvando hipóteses de concessão de aposentadoria, mediante a estipulação de regras diferentes daquelas previstas na própria Constituição.

10. Questão que se suscitou após a promulgação da EC nº 41/2003 e da EC nº 47/2005: na esfera federal, a legislação até então em vigor — Lei Complementar nº 51, que "*dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal*" (ementa com a redação dada pela Lei Complementar nº 144/2014), bem como o art. 38 da Lei nº 4.878/1965, que "*dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal*" — continuaria regulando a concessão de aposentadoria aos servidores policiais? Ou seja, supririam, até edição da lei complementar específica, a condição de regulamento exigido?

11. Sobre o assunto, há decisões do Supremo Tribunal Federal, concluindo que houve a recepção da LC nº 51/1985 pela Constituição de 1988:

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. Havendo norma incidente sobre a situação concreta do impetrante, num ou noutro sentido, que ampare o exercício do direito à aposentadoria especial, em plano obviamente diferenciado dos servidores públicos em geral, submetidos às previsões do art. 40 da Constituição Federal e demais regras de transição, carece a parte de interesse na impetração, uma vez ausente qualquer omissão a ser sanada.

3. Agravo regimental não provido.

(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)

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. RECEPÇÃO CONSTITUCIONAL DO ART. 1º, INC. I, DA LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. ADOÇÃO DE REQUISITOS E CRITÉRIOS DIFERENCIADOS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA A SERVIDORES CUJAS ATIVIDADES NÃO SÃO EXERCIDAS EXCLUSIVAMENTE SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS QUE PREJUDIQUEM A SAÚDE OU A INTEGRIDADE FÍSICA.

1. Reiteração do posicionamento assentado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.817, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, da recepção do inc. I do art. 1º da Lei Complementar n. 51/1985 pela Constituição.

2. O Tribunal a quo reconheceu, corretamente, o direito do Recorrido de se aposentar na forma especial prevista na Lei Complementar 51/1985, por terem sido cumpridos todos os requisitos exigidos pela lei.

3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

(RE 567110, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-068 DIVULG 08-04-2011 PUBLIC 11-04-2011 EMENT VOL-02500-02 PP-00298)

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.

(ADI 3817, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/2008, DJe-064 DIVULG 02-04-2009 PUBLIC 03-04-2009 EMENT VOL-02355-01 PP-00059 RTJ

VOL-00209-01 PP-00118)

12. Celeumas à parte, o Tribunal de Contas da União pacificou seu entendimento, no sentido de que a LC nº 51/1985 e o art. 38 da Lei nº 4.878/1965, na esfera federal, são as normas excepcionais (*lei complementar*) a que se referem os dispositivos constitucionais acima transcritos:

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.

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 ab-rogada, derogada 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;

(Acórdão nº 379/2009-PL, data da Sessão: 11/03/2009)

PESSOAL. APOSENTADORIA CONFERIDA COM FUNDAMENTO NA LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. RECENTE ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL SOBRE A MATÉRIA. LEGALIDADE DA CONCESSÃO. REGISTRO AO ATO. TRATAMENTO PROCESSUAL AOS ATOS CONCESSÓRIOS DE POLICIAIS QUE CONTEMPLAM A MATÉRIA DA INTEGRALIDADE E DA PARIDADE DE PROVENTOS. DEFERÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA E DA ECONOMIA PROCESSUAL. JULGAMENTO POR RELAÇÃO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos incisos III e IX do art. 71 da Constituição Federal, nos arts. 1º, V, 39, II, e 45 da Lei n. 8.443/1992, em:

(...)

9.2. autorizar, excepcionalmente, em deferência aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, que:

9.2.1. as concessões fundamentadas na Lei Complementar n. 51/1985 inseridas em processos de aposentadoria/pensão e em recursos que contemplem questões referentes à integralidade e paridade de proventos, sejam consideradas legais por relação e concedido registro aos correspondentes atos, ainda que constem nos autos pareceres divergentes e/ou propostas de ilegalidades;

9.2.2. as concessões regidas pela Lei Complementar n. 51/1985 tidas por ilegais pelo Tribunal mercê de ocorrências relacionadas aos institutos da integralidade e paridade de proventos, inclusive aquelas julgadas há mais de cinco anos, sejam revistas de ofício, podendo ser consideradas legais também mediante relação dos relatores originários, ainda que contenham pareceres divergentes e/ou propostas de ilegalidades.

(Acórdão nº 2.966/2010-PL, data da Sessão: 11/03/2009)

PESSOAL. APOSENTADORIAS CONFERIDAS COM BASE NA LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. TEMPO DE SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO DOS PROVENTOS. INTEGRALIDADE. PARIDADE. LEGALIDADE DE ALGUNS ATOS. CONTAGEM ESPECIAL DE TEMPO DE SERVIÇO. ILEGALIDADE.

1. Conforme consta do Acórdão n. 379/2009 – Plenário, a Lei Complementar n. 51/1985 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e por suas emendas, resultando legal a aposentadoria prestada após 30 anos de serviço, 20 dos quais em atividade estritamente policial.

2. A teor do entendimento firmado no Acórdão n. 2.835/2010 – Plenário, a expressão “proventos integrais” constante da Lei Complementar n. 51/1985 deve ser entendida como a totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, sendo também assegurada aos seus beneficiários a paridade plena entre os proventos dos inativos e a remuneração dos policiais em atividade, com fundamento na Lei n. 4.878/1965.

3. São ilegais os atos de aposentadoria em que consta a contagem incentivada de tempo de serviço prestado sob a égide das Leis ns. 3.313/1957 e 4.878/1965 e da Lei Complementar n. 51/1985, sem a correspondente previsão legal da vantagem.

(Acórdão nº 1.173/2011-1ª Câmara, data da Sessão: 22/02/2011)

13. Por fim, reconhecendo a diferenciação entre o regime próprio dos servidores em geral daquele especial previsto no § 4º do art. 40 da Constituição Federal, notadamente para afastar as regras restritivas de garantia dos direitos à paridade e integralidade nas aposentadorias concedidas aos integrantes das carreiras policiais da União, a Corte de Contas proferiu o seguinte acórdão:

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 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;**

(Acórdão nº 2.835/2010-PL, data da Sessão: 27/10/2010)

14. Não se desconhece que, especificamente sobre a manutenção do direito à paridade e à integralidade para os policiais aposentados após EC's nºs 41/2003 e nº 47/2005, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o RE nº 1.162.672/SP, reconheceu a repercussão geral da questão, em acórdão assim ementado (cujo julgamento de mérito ainda não ocorreu):

SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADES DE RISCO. APOSENTADORIA. PROVENTOS. INTEGRALIDADE E PARIDADE REMUNERATÓRIA. REGRAS DE TRANSIÇÃO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NºS 41/03 E 47/05. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL.

(DJE 30/11/2018 ATA Nº 33/2018 - DJE nº 256, divulgado em 29/11/2018)

15. Extrai-se desses precedentes que as regras de aposentadorias ordinárias dos servidores públicos, que vêm sendo paulatinamente enrijecidas pela Constituição, já regulamentadas pelas Leis nºs 10.887/2004 e 12.618/2012, não se estendem aos servidores policiais da União.

16. Argumenta-se que tais servidores detém, com respaldo constitucional — *e por exercerem atividades de alto risco à vida e à sua integridade física, bem como por estarem sujeitos a condicionamentos físicos que lhes permitam exercer condizentemente suas funções* —, a prerrogativa de aposentarem-se pelo regime próprio, especial, com direito a paridade a integralidade, mesmo que cumprindo um tempo menor de efetivo serviço (*desde que em certo lapso exerça atividade de natureza estritamente policial*) do que os demais servidores.

17. Releva anotar que a própria natureza perigosa da atividade desenvolvida, agregada à necessidade de manutenção de um vigor físico para o exercício do cargo, justificam que esses servidores sejam induzidos pelas normas vigentes, pela Administração, a deixarem o serviço público, mesmo com um tempo menor de contribuição. De fato, até a recém editada EC nº 103/2019 fixou um limite mínimo de 55 anos de idade para tais servidores aposentarem-se, ainda relativamente muito baixa (*conforme se extrai do art. 5º, caput, com exceção da regra de transição prevista no § 3º deste artigo, e do art. 10, § 2º, inciso I, da referida Emenda*).

18. Daí, parece bastante lógico e coerente que o regime de previdência complementar instituído pós EC nº 41/2003, com base na Lei nº 12.618/2012, não regula e não se estende **obrigatoriamente** aos servidores policiais da União.

19. Ora, qual seria a lógica de se dispor que tais servidores têm direito a um tempo menor de contribuição, associado a uma expectativa fomentada pela legislação de que deixem o serviço público ainda com idade mediana (*embora não seja tão baixa para continuar executando à altura o difícil mister das atividades policiais*), se se equiparar tais servidores aos demais, que podem e devem permanecer no cargo mais tempo para fazerem jus à aposentadoria?

20. Caso se equiparassem os mesmos grupos, haveria flagrante inconstitucionalidade, pois estar-se-ia colocando no mesmo balaio situações absolutamente distintas, em flagrante ofensa ao princípio da isonomia. Melhor sintetizando, tais servidores teriam menos tempo para verter contribuições ao fundo de previdência complementar e, pior ainda, teriam uma maior expectativa de vida após a aposentadoria. Consequentemente, fariam jus a um benefício indubitavelmente menor do que os servidores em geral, o que poderia gerar um desestímulo ao provimento de tais cargos.

21. Faz todo sentido, assim, que a Constituição tenha previsto a edição de lei complementar própria para regular tais aposentadorias. Sob o ponto de vista do jurista Ives Gandra da Silva Martins, citado no voto proferido pelo Ministro Valmir Campelo, no âmbito do Acórdão nº 2.835/2010-PL:

Esse é exatamente o caso dos autos. O § 4º do art. 40 CF foi introduzido para assegurar tratamento previdenciário proporcional ao risco assumido por servidores públicos no desempenho de atividades essenciais à segurança e à ordem públicas, em observância, aliás, aos princípios da igualdade (substantiva), da proporcionalidade (material) e da dignidade da pessoa humana, igualmente prestigiados pela Constituição Federal (art. 1º - III e 5º 'caput' e LIV CF).

22. Num paralelo rápido, a situação fática e jurídica dos servidores policiais da União é mais ou menos parecida com os militares das Forças Armadas, que também devem deixar o serviço ativo mais cedo e, também por isso, têm direito a uma "aposentadoria" regulada por regras próprias (*inclusive, alteradas concomitantemente à discussão da atual EC nº 103/2019*).

23. Finalmente, a EC nº 103/2019, mesmo introduzindo profundas modificações no regime de previdência dos servidores em geral, embora tenha seguido o histórico dos dispositivos correlatos acima mencionados, manteve, na essência, o tratamento diferenciado em favor dos policiais, conforme se extrai do vigente § 4º c/c o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal:

Art. 40 (...)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.

(...)

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144.

24. Não se pode deixar de reconhecer, entretanto, que essa última Emenda Constitucional introduziu uma nuance, que se extrai da interpretação conjugada dos §§ 4º e 4º-B em relação aos dispositivos antecedentes. Antes, delegava-se ao Congresso Nacional a instituição de "requisitos e critérios diferenciados". Agora, a delegação parece mais restrita, pois o § 4º vedou a instituição de "requisitos e critérios diferenciados", com a ressalva, no § 4º-B, apenas à estipulação dos "requisitos" idade e tempo de contribuição diferenciados para a aposentadoria de servidores integrantes das carreiras referenciadas.

25. Ou seja, retirou do Legislador Ordinário a possibilidade de fixação, mediante lei complementar, de **"critérios diferenciados"**, em cujo âmbito se consolidou o entendimento de que estava inclusa a manutenção dos critérios da paridade e da integralidade.

26. Resta avaliar se o disposto na LC nº 51/1985 e no art. 38 da Lei nº 4.878/1965 continua valendo a partir de então. No ponto, é possível extrair que o Constituinte Derivado, embora tenha validado com a edição da EC nº 103/2019 as interpretações jurídicas que vinham prevalecendo no âmbito do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União, no sentido de que tais leis estavam em pleno vigor até então, impôs um limite temporal a essa possibilidade.

27. Com efeito, no art. 5º da EC nº 103/2019, foi benéfico, ao garantir a aplicabilidade **limitada** da LC nº 51/1985 aos servidores que tenham ingressado nas respectivas carreiras até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional:

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 o ocupante de cargo 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 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no § 3º.

28. Diz-se limitada, porque, antes, a LC nº 51/1985 não impunha um limite mínimo de idade para que o servidor pudesse se aposentar, exigindo tão somente um tempo mínimo de contribuição e um tempo mínimo de exercício de atividade estritamente policial, ao passo que, a partir de agora, impõe-se a idade de 55 anos como limite mínimo. Ademais, igualou-se a idade mínima entre homens e mulheres. Consta ainda a regra de transição prevista no § 3º do próprio art. 5º, que atinge apenas os servidores que se encontravam muito próximos de aposentar quando da promulgação da EC nº 103/2019:

Art. 5º (...)

§ 3º Os servidores de que trata o **caput** poderão aposentar-se aos 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 53 (cinquenta e três) anos de idade, se homem, desde que cumprido período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na [Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985](#).

29. Assim, observadas essas novas regras, o disposto na LC nº 51/1985 (*basicamente o instituto da integralidade*), que, salvo outro entendimento, não pode ser interpretada dissociadamente do art. 38 da Lei nº 4.878/1965 (*paridade*), continua valendo, mas exclusivamente para os servidores que ingressaram nas carreiras policiais da União até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

30. Deve-se entender que tais leis continuaram vigendo e que os institutos da integralidade e da paridade deveriam continuar valendo, por não ter sido editada após as EC's nºs 41/2003 e 47/2005, a lei complementar a que se referia o vigente § 4º do art. 40 da Constituição, bem como pelo fato dessas Emendas não terem, de forma explícita, definido regras de transição (até a edição da exigida lei complementar), como agora previu a EC nº 103/2019, e muito menos imposto de forma expressa o fim do direito à paridade e à integralidade para as aposentadorias especiais previstas no § 4º do art. 40.

31. Com efeito, para os policiais que ingressarem após a EC nº 103/2019, a própria Emenda trouxe regras próprias de transição, diferentes daquelas previstas na LC nº 51/1985, conforme se infere do art. 10, § 2º, inciso I, da EC nº 103/2019:

Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

(...)

§ 2º Os servidores públicos federais com direito a idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria na forma dos [§§ 4º-B, 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal](#) poderão aposentar-se, observados os seguintes requisitos:

I - 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 o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo, aos 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, com 30 (trinta) anos de contribuição e 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício em cargo dessas carreiras, para ambos os sexos;

32. Em síntese, até que entre em vigor a lei complementar a que se refere o § 4º-B do art. 40 da Constituição,

os policiais integrantes dos quadros da União, **que ingressarem nas respectivas carreiras após a vigência da EC nº 103/2019**, poderão aposentar-se se cumprirem, cumulativamente, as seguintes condições:

- o **a)** ter idade mínima de 55 anos, para ambos os sexos;
- o **b)** contar com ao menos 30 anos de contribuição; e,
- o **c)** contar com 25 anos de efetivo exercício em cargo de natureza policial, para ambos os sexos.

33. Aqui, pode-se constatar as seguintes diferenças da regra de transição prevista no art. 5º em relação ao art. 10, § 2º, inciso I, da EC nº 103/2019:

- o **a)** no art. 5º, ao se instituir um direito aos policiais que ingressaram antes da vigência da Emenda, com base na LC nº 51/1985, embora se tenha igualado a idade mínima para os servidores de ambos os sexos a 55 anos, não se igualou o tempo mínimo de contribuição vinculado ao cargo de natureza estritamente policial, pois na LC nº 51/1985 exige-se da servidora policial um tempo menor, de 15 anos, em relação aos policiais homens, de 20 anos. Ou seja, os servidores que ingressaram antes da EC nº 103/2019 continuam obrigados a comprovar, se homem, 20 anos, e, se mulher, 15 anos de atividade estritamente policial;
- o **b)** os servidores que ingressaram antes da promulgação da Emenda garantiram o direito à aposentadoria com proventos integrais.

34. Pode-se abstrair disso que os arts. 5º e 10, § 2º, inciso I, da EC nº 103/2019 trouxeram regras de transição independentes entre si para os servidores policiais da União que tenham ingressado antes ou após a vigência da EC nº 103/2019.

35. Ademais, seja por ausência de disposição legal explícita, no sentido de que os servidores policiais da União perderam o direito à integralidade e à paridade em suas aposentadorias, seja porque as Leis nºs 10.887/2004 e 12.618/2012 não são obrigatoriamente extensíveis a tais servidores, seja porque o art. 5º da EC nº 103/2019, com pequeno ajuste, deu sobrevida à aplicabilidade da LC nº 51/1985 (*e porque não, ao próprio art. 38 da Lei nº 4.878/1965*) em relação aos servidores que ingressaram nessas carreiras até então, ao que tudo indica, a paridade e a integralidade como institutos afetos à aposentadoria de tais servidores sobrevivem, mesmo após a promulgação da referida Emenda Constitucional nº 103/2019, mas exclusivamente em relação aos servidores nomeados até então.

36. Ante o exposto, por ter chegado a um entendimento dissonante, tornando sem efeito o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00816/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, não aprovo o PARECER n. 00219/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, pelas razões acima expostas.

37. Assim, em síntese, esta Consultoria Jurídica conclui que o art. 5º da EC nº 103/2019, interpretado em conjunto com o até então vigente § 4º do art. 4º da Constituição, na redação conferida pela EC nº 47/2005, reafirma o instituto da integralidade e, por decorrência lógica, da própria paridade, por ausência de proibição ou instituição de um novo modelo, pois tais benefícios vinham sendo reconhecidos em precedentes exarados pelo Tribunal de Contas da União, mesmo após a vigência das Emendas Constitucionais nºs 41/2003 e 47/2005 e das Leis nºs 10.887/2004 12.618/2012, daí se abstraindo não haver obrigatoriedade de vinculação dos servidores policiais ao regime de previdência complementar.

38. Alerta-se, por oportuno, que o entendimento acima, fixado mediante a interpretação pessoal deste subscritor, por dissonar do ainda vigente PARECER n. 00083/2017/DECOR/CGU/AGU, não deve balizar a atuação dos órgãos policiais vinculados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a não ser que sobrevenha nova manifestação da Consultoria-Geral da União.

39. Por fim, parecendo incontornável que os policiais que ingressarem nas carreiras após a vigência da EC nº 103/2019 não farão jus à aposentadoria especial (*limitada pela art. 5º dessa Emenda*), pois, como sustentado, a lei complementar que vier a ser editada poderá prever apenas "*idade e tempo de contribuição diferenciados*", devem ser avaliadas as consequências dessa decisão política. De fato, tais servidores serão praticamente forçados a aderirem ao regime de previdência complementar atualmente vigente (Lei nº 12.618/2012), mesmo que sujeitos a um situação jurídica

bem mais desfavorável em relação aos demais servidores, conforme sustentado acima, o que poderá importar numa menor atratividade das carreiras. Assim, seria de todo recomendável o início de estudo, visando ao aprimoramento da Lei nº 12.618/2012, instituindo-se regras capazes de equalizar a situação desvantajosa dos servidores policiais no âmbito do regime de previdência complementar.

40. Ao Apoio da Consultoria Jurídica, para:

- o **a)** abrir tarefa, no sistema SAPIENS, à Consultoria-Geral da União, para conhecimento e adoção das providências que entender cabíveis;
- o **b)** juntar as manifestações ao processo eletrônico, no sistema SEI, e arquivar os autos, aguardando-se a análise conclusiva da Consultoria-Geral da União;
- o **c)** juntar o presente despacho, nos sistemas SEI e SAPIENS, ao Processo nº 00734.000808/2020-64 (*Processo SEI/PF nº 08455.000796/2020-16*), destacando à Polícia Federal o alerta contido no item 38, supra;
- o **d)** arquivar o processo no sistema SAPIENS.

Brasília, 24 de abril de 2020.

**JOÃO BOSCO TEIXEIRA**

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400001823201968 e da chave de acesso d3e4a843

---

Documento assinado eletronicamente por JOAO BOSCO TEIXEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 416929842 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO BOSCO TEIXEIRA. Data e Hora: 24-04-2020 18:10. Número de Série: 102718. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.

---