



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL  
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA

Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Sala 851 – CEP: 70.059-900 - Brasília-DF  
Tel.: (61) 2021-5353 – Fax: (61) 2021-5882 – [cj.mps@previdencia.gov.br](mailto:cj.mps@previdencia.gov.br)

PARECER/CONJUR/MPS/Nº 261 /2010

- REF: - SIPPS Nº 341407377  
- Memorando nº 027/2010-DECOR/CGU/AGU, de 28/05/2010  
- NUP 00400.008541/2010-53

*EMENTA: RPPS. Carreiras Policiais. LC nº 51/85.  
Lei nº 3.313/57.*

*Contagem de tempo fictício para o tempo de serviço prestado na vigência da Lei nº 3.313/57. Acréscimo de 20%. Impossibilidade. Ausência de previsão legal. Ausência de direito adquirido a regime jurídico. Expressa vedação constitucional (art. 40, §10, c.c. art. 4º da EC nº 20/1998). Precedentes dos TRF's e do TCU.*

*Integralidade e paridade nas aposentadorias especiais da LC nº 51/87. Norma não recepcionada pela EC nº 41/2003. Possibilidade apenas se o policial já tivesse cumprido todos os requisitos antes da vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003. Direito adquirido e tempus regit actum.*

*Possibilidade de opção pela aposentadoria voluntária prevista nas regras de transição da EC nº 41/03 ou da EC nº 47/05.*

*Sugestão de revisão das notas NOTA Nº AGU/JD-2/2008 e da NOTA Nº AGU/MS-06/2007, que se manifestaram pela recepção da LC nº 51/85, sem fazer nenhuma ressalva – positiva ou negativa – acerca do instituto da integralidade.*



Referência: SIPPS nº 341407377

## I - RELATÓRIO

Trata-se de memorando através do qual a Consultoria-Geral da União (CGU), pelo seu Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos (DECOR/CGU) solicita manifestação desta CONJUR/MPS acerca da “*possibilidade de contagem de tempo ficto para aposentadoria dos servidores das carreiras policiais federais (adicional de 20% sobre o tempo de serviço prestado sob a égide da Lei nº 3.313/57); e aplicação dos princípios da paridade e integralidade à aposentadoria especial dos servidores das carreiras policiais, prevista da Lei Complementar nº 51/85*”.

2. A consulente encaminha, ainda, cópia da Nota Técnica nº 464/2010-COGES/DENOP/SRH/MP, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento; e da Nota nº 62/2010/CEP/CGLEG/CONJUR/MJ e Despacho nº 128/2010 CEP/CGLEG/CONJUR/MJ, ambos da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça.

3. Todos esses documentos tratam do mesmo assunto ora consultado a esta CONJUR/MPS.

4. Pela documentação encaminhada pela CGU, verifica-se que a consulta terá por objetivo subsidiar a atuação do DEAX/CGU (Departamento de Assuntos Extrajudiciais) perante o Tribunal de Contas da União - TCU.

5. Recebida a consulta, esta CONJUR/MPS solicitou informações ao Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público deste Ministério da Previdência Social – DRPSP/MPS, através do Memorando nº 330/2010/CONJUR/MPS. O DRPSP elaborou, então, o PARECER Nº 28/2010/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS.

6. É o relatório.



Referência: SIPPS nº 341407377

## **II – DA ANÁLISE:**

7. Pode-se dividir a consulta da CGU em duas partes: **a)** possibilidade de contagem de tempo ficto para aposentadoria dos servidores das carreiras policiais federais (adicional de 20% sobre o tempo de serviço prestado sob a égide da Lei nº 3.313/57); **e b)** aplicação dos princípios da paridade e integralidade à aposentadoria especial dos servidores das carreiras policiais, prevista da Lei Complementar nº 51/85.

8. Analisemos cada uma delas individualmente:

### **II.1. DO TEMPO FICTÍCIO:**

9. Entendemos não ser possível a contagem de tempo ficto para aposentadoria dos servidores das carreiras policiais federais (adicional de 20% sobre o tempo de serviço prestado sob a égide da Lei nº 3.313/57). Vejamos:

#### **Da evolução legislativa:**

10. A categoria de servidores policiais possui um regramento legal específico e diferenciado no que diz respeito ao tema da aposentadoria. Vejamos, então, a evolução legislativa em relação a esse tema:

11. Em 14/11/1957 foi editada a **Lei nº 3.313/57**:

***LEI Nº 3.313, DE 14 DE NOVEMBRO DE 1957***



Referência: SIPPS nº 341407377

*Art. 1º Os servidores do Departamento Federal de Segurança Pública, que exerçam (VETADO) atividade estritamente policial, terão direito a:*

*I – omissis;*

*II - aposentaria com vencimentos integrais, ao completarem 25 (vinte e cinco) anos de serviço (artigo 191, § 4º, da Constituição Federal).*

*§ 2º Para os efeitos da aposentadoria dos servidores, a que se refere esta lei será computado apenas o tempo de serviço em função estritamente policial (VETADO).*

12. Em 03/12/1965 foi editada a **Lei nº 4.878/65**:

#### *CAPÍTULO V*

##### *Das Disposições Especiais sobre Aposentadoria*

*Art. 37. O funcionário policial será aposentado compulsoriamente aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados.*

*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.*

13. E em 20/12/1985 foi editada a Lei Complementar nº 51/85:



Referência: SIPPS nº 341407377

*LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1985.*

*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 proventos proporcionais ao tempo de serviço, aos 65 anos (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados.*

*Art. 2º - Subsiste a eficácia dos atos de aposentadoria expedidos com base nas Leis nºs. 3.313, de 14 de novembro de 1957, e 4.878, de 3 de dezembro de 1965, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969.*

*Art. 3º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.*

14. A partir dessas 3 leis, verifica-se que, desde 1957 (com a Lei nº 3.313/57), exigia-se o cumprimento de 25 anos de serviço para que o policial pudesse ser beneficiado com aposentadoria especial.

15. A Lei nº 4.878/65 não alterou esse quadro, eis que essa lei alterou apenas a idade de aposentadoria compulsória por idade máxima, sem nada falar acerca da aposentadoria especial por tempo de serviço. Significa dizer que as novas regras da Lei nº 4.878/65 não entraram em contradição com a Lei nº 3.313/57 (no que diz respeito ao tempo de serviço para aposentadoria especial) e, por isso, não as revogaram



Referência: SIPPS nº 341407377

16. Portanto, e considerando-se que a Constituição Federal então vigente já previa a possibilidade de aposentadoria especial para os policiais<sup>1</sup>, entende-se que a regra da Lei nº 3.313/57, art. 1º, II, continuou plenamente vigente e válida, mesmo após a edição da Lei nº 4.878/65.

17. Por fim, com a edição da LC nº 51/85, o prazo para concessão de aposentadoria especial foi alterado de 25 anos de serviço para 30 anos de serviço, sendo que, desses, 20 tinham que ser prestados em atividade de natureza efetivamente policial.

18. Entende-se, agora sim, que a Lei nº 3.313/57 foi tacitamente revogada pela LC nº 51/85 nesse ponto.

19. Desse histórico, podemos então concluir que o tempo de serviço para a aposentadoria especial dos policiais foi regulada da seguinte forma: de 1957 até 1985 exigia-se 25 anos de serviço (Lei nº 3.313/57); a partir de dez/1985 passou-se a exigir 30 anos de serviço, sendo ao menos 20 anos de serviços de natureza policial (Lei Complementar nº 51/85).

#### **Da ausência de regra de transição da LC nº 51/85:**

20. Apesar de ter aumentado o tempo de serviço exigido para a aposentadoria especial (de 25 para 30 anos), a LC nº 51/85 não trouxe nenhuma regra de transição que

---

<sup>1</sup> CF/1946, Art 191 - O funcionário será aposentado:

I - por invalidez;

II - compulsoriamente, aos 70 anos de idade.

§ 1º - Será aposentado, se o requerer, o funcionário que contar 35 anos de serviço.

§ 2º - Os vencimentos da aposentadoria serão integrais, se o funcionário contar 30 anos de serviço; e proporcionais, se contar tempo menor.

§ 3º - Serão integrais os vencimentos da aposentadoria, quando o funcionário, se invalidar por acidente ocorrido no serviço, por moléstia profissional ou por doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei.

§ 4º - Atendendo à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos em o nº II e no § 2º deste artigo



Referência: SIPPS nº 341407377

puдesse ser aplicada àqueles policiais que já estivessem na carreira antes do advento da nova lei, mas que ainda não houvessem cumprido os 25 anos previstos na lei revogada.

21. Daí então surge a dúvida acerca do tratamento que deve ser dado a esses policiais. Daí, também, possivelmente, a tese da contagem de tempo fictício: “1,0 x 1,2”.

22. A CONJUR do Ministério da Justiça, após fazer detalhado estudo do assunto, concluiu pela impossibilidade de qualquer contagem fictícia, fundamentando-se no art. 40, §10, CF, que impede qualquer contagem fictícia de tempo de serviço - Nota nº 62/2010/CEP/CGLEG/CONJUR/MJ e Despacho nº 128/2010 CEP/CGLEG/CONJUR/MJ.

23. Já o Ministério do Planejamento – MPOG, através da sua Secretaria de Recursos Humanos, informa na sua Nota Técnica nº 464/2010-COGES/DENOP/SRH/MP que a contagem fictícia 1,0 x 1,2 *“pode ter surgido a partir da aplicação da conversão do tempo então estabelecido pela Lei nº 3.313 de 1957 (vinte e cinco anos), que resultou um acréscimo de tempo de 20% por ano de trabalho na contagem de tempo de serviço desses servidores (em relação ao novo prazo da LC nº 51/85)”*.

24. Com efeito, se fizermos um cálculo matemático, perceberemos que a razão de equivalência entre os 25 anos da Lei nº 3.313/57 e os 30 anos da LC nº 51/85 é exatamente 1,2, ou 20%.

25. Na mesma nota técnica, o MPOG menciona um ofício daquele mesmo órgão – Ofício nº 784/2003-SRH/MPP, de 2003 -, através do qual o MPOG aparentemente admitiria essa contagem fictícia de 1,0 x 1,2, desde a vigência da Lei nº 3.313/57, até a entrada em vigor da LC nº 51/85.

26. Ao final, a Nota Técnica nº 464/2010-COGES/DENOP/SRH/MP conclui pela possibilidade da contagem fictícia, nos termos acima especificados.



Referência: SIPPS nº 341407377

27. Percebe-se, porém, que o MPOG, apesar de opinar pela possibilidade da contagem fictícia, não explicita exatamente qual seria o fundamento jurídico para isso. Observa-se aqui que não há manifestação da CONJUR/MPOG.

28. Em que pese entendimento esposado pelo MPOG, e com a devida vênia, discordamos das conclusões do MPOG para, alinhando-nos às conclusões da CONJUR/MJ (quanto a esse ponto), concluirmos que essa contagem fictícia não tem respaldo legal-constitucional e, portanto, não deve ser admitida.

29. Se bem a LC nº 51/85 tenha trazido uma regra mais gravosa para os policiais (aumentando de 25 para 30 anos de serviço), ela não estabeleceu nenhuma regra de transição - ou seja, uma regra que tivesse por objetivo estabelecer requisitos e condições aplicáveis àqueles policiais que já estavam no sistema, mas que ainda não haviam cumprido os 25 anos necessários à aposentadoria especial.

30. Na ausência de regra de transição, e com base na tese da inexistência de direito adquirido a regime jurídico, conclui-se que os requisitos da lei revogada foram totalmente excluídos do mundo jurídico, sendo inviável qualquer “adaptação” ou conversão de prazos da lei anterior para a lei nova.

31. Conseqüentemente, entende-se indevida, por total falta de amparo legal, a conversão do tempo na base de 1,0 x 1,2.

32. O art. 2º da LC nº 51/85 reforça essa tese:

*Art. 2º - Subsiste a eficácia dos atos de aposentadoria expedidos com base nas Leis nºs. 3.313, de 14 de novembro de 1957, e 4.878, de 3 de*





Referência: SIPPS nº 341407377

*dezembro de 1965, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969.*

33. Esse artigo é expresso ao determinar que apenas as aposentadoria já concedidas com base na lei anterior permaneceriam eficazes (e nem poderia ser diferente, em virtude dos princípios do direito adquirido e do *tempus regit actum*).

34. Assim, se o regime jurídico foi alterado, o regime revogado permanecerá aplicável apenas aos servidores que já tivessem obtido o benefício na vigência do regime anterior (é o que diz o art. 2º da LC nº 51/85) e, indo um pouco mais além, também aos servidores que, ainda que não tivessem obtido formalmente o benefício, já tivessem cumprido todos os requisitos e condições ali previstos, antes da entrada em vigor do novo regime (*tempus regit actum*).

35. Assim, somente aqueles policiais que já tivessem cumprido 25 anos de serviço antes da entrada em vigor da LC nº 51/85 é que poderiam se aposentar com esse tempo. A partir de então, seriam exigidos 30 anos (com 20 anos de tempo policial), sem a possibilidade de conversão fictícia – 1,0 x 1,2 -, dada a total ausência de previsão legal para tanto.

#### Dos precedentes do TCU e dos TRF's:

36. Diga-se aqui que essa tem sido a orientação do TCU:

*Identificação*

*Acórdão 3236/2009 - Primeira Câmara*

*Número Interno do Documento*

*AC-3236-19/09-1*

*Grupo/Classe/Colegiado*

*GRUPO I / CLASSE I / Primeira Câmara*

*Processo*

*020.198/2007-6*

*Natureza*

*Pedido de Reexame*



Referência: SIPPS nº 341407377

*Entidade*

*Departamento de Polícia Federal - DPF*

*Interessados*

*Recorrentes: José Marcelino de Medeiros, Departamento de Polícia Federal e Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal*

*Sumário*

*PEDIDO DE REEXAME. LEI COMPLEMENTAR Nº 51/1985. NOVO ENTENDIMENTO. CONTAGEM DE TEMPO FICTA COM BASE NA LEI Nº 3.313/1957. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE SUCUMBÊNCIA. NÃO-CONHECIMENTO DO RECURSO. REPRESENTAÇÃO POR PARTE DE ASSOCIAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE RELAÇÃO DE FILIAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. CONHECIMENTO DO RECURSO DE UM INTERESSADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.*

- 1. A Lei Complementar nº 51/1985 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. É ilegal a contagem ficta de tempo de serviço prestado sob a égide da Lei nº 3.313/1957, proporcional ao aumento do tempo de serviço para aposentadoria implementado pela Lei Complementar nº 51/1985.*
- 3. A ausência de sucumbência descaracteriza o interesse recursal impondo, dessa maneira, o não-conhecimento do recurso.*
- 4. As entidades associativas somente podem representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente quando expressamente autorizadas para tal e, ainda, desde que comprovem, de forma efetiva a filiação à entidade dos servidores interessados*

*Relatório do Ministro Relator*

*Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Sr. (...)*

- 2. Referido decisum considerou ilegais os atos de concessão de aposentadorias aos ex-servidores do DPF mencionados no parágrafo anterior em função da constatação de que haviam sido emitidos com fundamento na Lei Complementar nº 51/1985, bem como por apresentarem contagem de tempo fictício, com base na Lei nº 3.313/1957.*
- 3. (...)*

*MÉRITO*

*(...)*

- 8. Superada a questão da aplicabilidade da Lei Complementar nº 51/1985, num primeiro instante poder-se-ia imputar legalidade às aposentadorias em questão. Todavia, numa análise mais acurada dos tempos de serviço atribuídos aos interessados, constatamos a inclusão de parcelas denominadas "20% DA LEI Nº 3313/1957", relativas a acréscimos obtidos mediante ponderação de períodos pretéritos laborados em atividade policial. Essas parcelas são ilegais, visto que a referida legislação simplesmente não as autoriza.*
- 9. Conforme se vê dos elementos constantes dos autos o DPF passou a computar um acréscimo no tempo de serviço correspondente a 20% do total cumprido desde a data do ingresso do servidor no órgão até a data da revogação de Lei nº 3.313/1957.*
- 10. Note-se que este Tribunal firmou entendimento no sentido da aplicabilidade da Lei Complementar nº 51/1985 às aposentadorias dos policiais, entendendo que estas foram recepcionadas pelas EC nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005 por não constituírem contagem ficta. Assim é de se concluir que o entendimento esposado pelo Departamento de Polícia Federal, ao computar o tempo de serviço prestado sob a vigência Lei nº 3.313/1957 acrescido do percentual de 20%, contraria expressamente as disposições constitucionais, uma vez caracterizada a chamada contagem ficta.*
- 11. Considerando que foram afastadas as controvérsias e pacificado o entendimento deste Tribunal no tocante à Lei Complementar nº 51/1985, persistindo, todavia, a irregularidade quanto ao acréscimo*



Referência: SIPPS nº 341407377

*de 20% do tempo de serviço relativo à Lei nº 3.313/1957, posicionamo-nos, a contrário dos pareceres precedentes, no sentido de propor ao Tribunal:*  
(...)

**Voto do Ministro Relator**

*Examina-se nesta oportunidade pedido de reexame interposto pelo Sr. José Marcelino de Medeiros, pelo Departamento de Polícia Federal e pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal contra o Acórdão nº 2.937/2007 ; TCU ; 1ª Câmara*

2. (...)

9. *Quanto ao mérito, observo que duas foram as irregularidades motivadoras da negativa de registro constante do Acórdão nº 2.937/2007 ; TCU ; 1ª Câmara: i) aposentadoria concedida sob o fundamento da Lei Complementar nº 51/1985; e ii) a verificação de contagem ficta de tempo de serviço, após a edição da Emenda Constitucional nº 19/1998, sob amparo da Lei nº 3.313/1957.*

10. *A questão atinente à aposentadoria especial prevista na Lei Complementar nº 51/1985 foi amplamente debatida nos autos do TC-010.598/2006-6, mediante o qual foi prolatado o Acórdão nº 379/2009 ; TCU ; Plenário.*

11. *Por meio deste último decisum, foi firmado o entendimento de que a Complementar nº 51/1985 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, e pelas Emendas Constitucionais nºs 20/1998, 41/2003, e 47/2005.*

12. *Assim, a partir desta deliberação, foi firmado o entendimento de que a aposentadoria especial tratada na referida lei complementar permanece válida e eficaz, o que implica dizer que, especificamente em relação a este tema, não haveria impedimento a que o ato de aposentadoria do Sr. José Marcelino de Medeiros fosse considerado legal.*

13. *Contudo, devo ressaltar que é matéria pacificada no TCU o entendimento de que o direito à aposentadoria rege-se pela lei em vigor na ocasião em que o servidor reuniu os requisitos para obtenção do benefício ou ainda no momento da passagem para a inatividade. Tal posicionamento é consentâneo com reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal ; STF.*

14. *Assim, o ex-servidor do Departamento de Polícia Federal não têm direito adquirido à fórmula de contagem de tempo de serviço prevista na Lei nº 3.313/1957, porquanto tal diploma legal já se encontrava revogado no momento de sua inativação e este não preenchia os requisitos para a aposentação quando a lei ainda estava em vigor.*

(...)

17. *Assim, face à irregularidade da contagem ficta de tempo de serviço constatada no ato de aposentação do Sr. José Marcelino de Medeiros, não há como reformar a deliberação a quo que, acertadamente, considerou ilegal o referido ato.*

*Com essas considerações, e com o ajuste relativo ao não-conhecimento do recurso interposto pelo DPF, acolho o posicionamento da Serur, e VOTO no sentido de que este Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.*

*TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de junho de 2009.*

**AUGUSTO NARDES**

Relator

**Acórdão**

*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pelo Sr. José Marcelino de Medeiros, pelo Departamento de Polícia Federal e pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal contra o Acórdão nº 2.937/2007 ; 1ª Câmara,*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

9.1. *com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, conhecer do pedido de reexame interposto pelo Sr. José Marcelino de Medeiros para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão nº 2.937/2007 ; TCU ; 1ª Câmara;*



Referência: SIPPS nº 341407377

9.2. com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, não conhecer do pedido de reexame interposto pelo Departamento de Polícia Federal e pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal;

9.3. orientar o Departamento de Polícia Federal no sentido de que poderá emitir novo ato, livre da irregularidade ora apontada, submetendo-o a nova apreciação por este Tribunal, na forma do artigo 260, caput, também do Regimento Interno do TCU.

9.4. dar ciência desta deliberação ao recorrente, ao Departamento de Polícia Federal e à Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, encaminhando-lhes cópia do relatório e voto que a fundamentam;

9.5. arquivar os presentes autos

**Quorum**

13.1. Ministros presentes: Marcos Vinícios Vilaça (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues e Augusto Nardes (Relator).

13.2. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira

**Publicação**

Ata	19/2009	-	Primeira	Câmara
Sessão	16/06/2009			

37. Nesse mesmo acórdão, o TCU cita diversos precedentes daquele mesmo tribunal de contas: Acórdãos TCU nºs 346/2008, 451/2008, 452/2008, 708/2008 e 709/2008, 3.894/2007 e 3.895/2007, todos da Primeira Câmara

38. Os TRF's da 1ª Região, 4ª Região e 5ª Região assim se manifestaram sobre o assunto:

*ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAL FEDERAL. APOSENTADORIA ESPECIAL. TEMPO DE SERVIÇO POLICIAL PRESTADO SOB A ÉGIDE DA LEI 3.313/57. SUPERVENIÊNCIA DA LC 51/85. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA.*

1. *A aposentadoria é regida pela lei em vigor no momento da passagem para a inatividade e o direito adquirido é reconhecido ao servidor que já tinha preenchido os requisitos necessários para a concessão do benefício na época em que se verificou a alteração legislativa.*

2. *Não há direito adquirido ao cômputo do tempo de serviço prestado no regime de aposentadoria previsto na Lei nº 3.313/57, de forma*



Referência: SIPPS nº 341407377

proporcional, no novo e mais rigoroso regime de aposentadoria instituído pela LC nº 51/85. Precedentes deste Tribunal.

3. Não faz jus o servidor à aposentadoria especial pois, quando requereu a aposentadoria, não preenchia os requisitos previstos na Lei Complementar nº 51/85 que estava em vigor.

4. Apelação não provida.

(AC 2000.01.00.072006-5/MG, Rel. Desembargador Federal Antônio Sávio De Oliveira Chaves, Primeira Turma, DJ p.16 de 04/12/2006)

**EMENTA:** POLICIAIS FEDERAIS – APOSENTADORIA – CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO SOB A VIGÊNCIA DAS LEIS NS. 3.313/57 E 4.878/65 DE ACORDO COM SUAS REGRAS (PELO CRITÉRIO DE PROPORCIONALIDADE) – DESCABIMENTO – DIREITO ADQUIRIDO INEXISTENTE. 1 – O direito à aposentadoria se rege pela norma vigente na data em que se reúnem todos os pressupostos para seu exercício, inclusive o temporal. Não pode o servidor pretender aplicação à sua futura aposentadoria de critério de leis já revogadas. 2 – A Lei Complementar nº 51, de 20-12-85, regulou inteiramente a aposentadoria dos servidores policiais, revogando, nessa parte, as leis ns. 3.313/57 e 4.878/65, e apenas ressaltando a eficácia das aposentadorias já concedidas com base nelas. Impossível, assim, contar-se o tempo de serviço prestado sob a vigência dessas leis de acordo com suas regras, proporcionalmente. 3 – Apelação desprovida.

(TRF4, AC 98.04.06855-9, Quarta Turma, Relator Antonjo Albino Ramos de Oliveira, DJ 13/09/2000)



Referência: SIPPS nº 341407377

*"ADMINISTRATIVO. DELEGADO DA POLÍCIA FEDERAL. APOSENTADORIA. LEI 3.313/57. INAPLICABILIDADE. REVOGAÇÃO PELA LEI nº 4.878/1965. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR 51/1985. APELAÇÃO IMPROVIDA.*

*1. A Lei nº 4.878/1965, regulamentada pelo Decreto nº 59.310/1966, regulou inteiramente a matéria atinente à aposentadoria do policial federal, revogando as disposições contidas na Lei nº 3.313/1957 (art. 2º, parágrafo 1º, do DL nº 4.657/1942).*

*2. Incabível a tese de direito adquirido à contagem de tempo de serviço nos moldes fixados pela Lei nº 3.313/1957, desde que, à época da vigência dessa norma, o servidor ainda não tenha reunido as condições necessárias à aposentadoria. Precedente: TRF5, AMS 83.792/AL, Rel. Des. Federal MARCELO NAVARRO, DJU 30/7/04, p. 928.*

*3. Apelação improvida.*

*(TRF - 5ª Região, Relator Desembargador Napoleão Maia Filho, Apelação Cível 373023, Órgão Julgador: 2ª Turma, Data da decisão: 14/3/2006, DJ de 7/4/2006, p. 1205)".*

**Do §10, art. 40, CF/1988, com redação da EC nº 20/98:**

39. O entendimento acima colocado já seria suficiente, por si só, a afastar a possibilidade de contagem de tempo fictício.



Referência: SIPPS nº 341407377

40. Adicione-se a ele, ademais, o §10, art. 40, da CF/1988, com redação dada pela EC nº 20/98, c.c. art. 4º da EC nº 20/1998, que proíbem a contagem de tempo de contribuição (e de serviço, nos termos do art. 4º da EC 20/98) fictício.

*CF, art. 40, § 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)*

*EC 20/1998, Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.*

41. Essas normas, s.m.j., também proíbem a contagem de prazos fictícios, mesmo aqueles anteriores à EC 20/1998 – respeitando-se, evidentemente, o princípio do direito adquirido.

42. Esse entendimento, diga-se, foi também manifestado pela CONJUR/MJ na Nota nº 62/2010/CEP/CGLEG/CONJUR/MJ e Despacho nº 128/2010 CEP/CGLEG/CONJUR/MJ.

### **Conclusão:**

43. Com base no todo o exposto, conclui-se pela impossibilidade de contagem fictícia na base de 1,0 x 1,2.

44. Portanto, e respondendo expressamente à primeira pergunta do consultante, esta CONJUR/MPS entende não ser possível a contagem de tempo ficto para aposentadoria dos



Referência: SIPPS nº 341407377

servidores das carreiras policiais federais (adicional de 20% sobre o tempo de serviço prestado sob a égide da Lei nº 3.313/57).

## **II.2. DA PARIDADE E DA INTEGRALIDADE:**

45. Analisemos agora a segunda consulta formulada pelo consulente.
46. Quanto a esse ponto, entendemos que a expressão “*proventos integrais*” contida na LC nº 51/85 não foi recepcionada pela EC nº 41/2003.
47. Com isso, entendemos que aplicação dos princípios da paridade e integralidade à aposentadoria especial dos servidores das carreiras policiais, prevista da Lei Complementar nº 51/85, somente será possível ao policial que já tivesse cumprido todos os requisitos da LC nº 51/85 antes da data de entrada em vigor da EC nº 41/2003. Vejamos:
48. A LC nº 51/85 fala expressamente em “*proventos integrais*”:
- 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;*
49. Até o advento da EC nº 41/2003, integralidade e paridade eram a regra para todos os servidores públicos (mesmo sem estar expressamente prevista na LC nº 51/85, a paridade era também aplicada às aposentadorias especiais previstas nessa lei).
50. A partir da EC nº 41/2003, que alterou o art. 40 da CF/1988, integralidade e paridade deixaram de existir:





Referência: SIPPS nº 341407377

*§ 3º. Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)*

*§ 8º. É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)*

51. Entende-se, s.m.j., que essas regras gerais aplicam-se também às aposentadorias especiais do art. 40, §4º, CF (posicionamento esse que, s.m.j., é também abraçado pela CONJUR/MJ).

52. Sendo assim, e partindo-se do pressuposto de que as regras dos §§ 3º e 8º, com redação dada pela EC nº 41/2003, aplicam-se também às aposentadorias especiais, conclui-se que a integralidade, expressamente prevista na LC nº 51/85, deixou de existir a partir da entrada em vigor da EC nº 41/2003. Ou seja, a LC nº 51/85, nesse ponto específico, não teria sido recepcionada pelas alterações introduzidas pela EC nº 41/2003.

53. Significa dizer que a aplicação dos princípios da paridade e integralidade à aposentadoria especial dos servidores das carreiras policiais, prevista da Lei Complementar nº 51/85, somente será possível àqueles policiais que já tivessem cumprido todos os requisitos da LC nº 51/85 até a data de entrada em vigor da EC nº 41/2003, em homenagem aos princípios do direito adquirido e do *tempus regit actum*.



Referência: SIPPS nº 341407377

54. Nesse ponto, então, discordamos mais uma vez, *data venia*, do posicionamento emitido pelo MPOG/SRH.

**Da aposentadoria pelas regras de transição previstas nas EC's nº 41/2003 e EC nº 47/2005 e da ressalva que deve ser feita em relação à manifestação da CONJUR/MJ:**

55. É verdade que a EC nº 41/2003, e posteriormente a EC nº 47/2005, introduziram regras de transição que garantem a paridade e a integralidade aos servidores que tiverem ingressado no serviço público até antes de 2003 (art. 2º e art. 3º, p. único, EC nº 47/2005).

56. Ocorre que as regras de transição previstas tanto na EC nº 41/2003 (art. 6º) quanto na EC nº 47/2005 (art. 3º) se aplicam apenas aos servidores que optarem por se aposentarem de acordo com os requisitos ali previstos, requisitos esses que, certamente, são distintos das regras especiais da LC nº 51/85.

57. Significa dizer, s.m.j., que as regras de transição tanto da EC nº 41/2003 (art. 6º) quanto na EC nº 47/2005 (art. 3º) - e, conseqüentemente, as características da aposentadoria delas decorrente - não se aplicam aos policiais que queiram se aposentar segundo as regras da LC nº 51/85.

58. Daí a necessidade de se fazer uma importante ressalva em relação ao que foi afirmado pela CONJUR/MJ nas suas manifestações.

59. A CONJUR/MJ afirmou na sua Nota nº 62/2010/CEP/CGLEG/CONJUR/MJ e no Despacho nº 128/2010 CEP/CGLEG/CONJUR/MJ que *os policiais que tenham ingressado no serviço público até a data da publicação da EC nº 41/2003, mas que ainda não estavam aposentados nesse dia e não tinham reunido os requisitos necessários à aposentação também*



Referência: SIPPS nº 341407377

*têm direito de paridade com os ativos, sob o fundamento do art. 2º, da EC nº 47/2005 c.c. arts. 6º e 7º da EC nº 41/2003.*

60. Concordamos com essa afirmação, mas com uma ressalva importantíssima.

61. Entendemos que os policiais que tenham ingressado no serviço público até a data da publicação da EC nº 41/2003, mas que ainda não estavam aposentados nesse dia e não tinham reunido os requisitos necessários à aposentação, terão direito à integralidade e à paridade com os ativos, sob o fundamento do art. 2º, da EC nº 47/2005 c.c. arts. 6º e 7º da EC nº 41/2003, desde que a sua aposentadoria se dê na forma das regras de transição - EC nº 41/2003 (art. 6º) ou EC nº 47/2005 (art. 3º) -, e não na forma das regras especiais da LC nº 51/85.

62. Com efeito, na linha do que foi dito acima, a aposentadoria voluntária “comum” das regras de transição, e a aposentadoria especial da LC nº 51/85, são duas modalidades diferentes de aposentadoria, que não se confundem uma com a outra.

63. Conseqüentemente, a paridade e a integralidade previstas nos art. 2º, da EC nº 47/2005 c.c. arts. 6º e 7º da EC nº 41/2003 não são aplicáveis às aposentadorias especiais da LC nº 51/85, mas apenas às aposentadorias voluntárias “comuns” concedidas aos servidores que optarem por se aposentarem de acordo com as regras, requisitos e condições estabelecidas nas regras de transição da EC nº 41/2003 (art. 6º) ou da EC nº 47/2005 (art. 3º).

**Das hipóteses em que um policial poderá se aposentar com integralidade e paridade de vencimentos:**

64. De tudo o que foi dito acima, pode-se concluir que os institutos da paridade e da integralidade poderão ser aplicados aos policiais em 2 hipóteses:



Referência: SIPPS nº 341407377

a) nas hipóteses de aplicação das regras de transição das EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005: neste caso, a aposentadoria concedida não será aquela especial da LC nº 51/85, mas sim uma aposentadoria voluntária “comum”, de acordo com as condições, regras e requisitos previstos nas citadas EC’s. Para obter essa aposentadoria, o policial deverá preencher todos os requisitos e condições previstos no art. 6º da EC nº 41/2003 ou no art. 3º da EC nº 47/2005 (e não os requisitos da LC nº 51/85);

b) na hipótese de aplicação da LC nº 51/85: neste caso, para que o policial possa se aposentar segundo as regras da LC nº 51/85, e para que essa aposentadoria seja concedida com integralidade e paridade de proventos, o policial terá de ter cumprido todos os requisitos para a aposentadoria especial até antes da data de entrada em vigor da EC nº 41/2003, EC essa que, como visto, acabou com a previsão constitucional de integralidade e de paridade de proventos (direito adquirido e do *tempus regit actum*).

### Conclusões:

65. Portanto, e respondendo diretamente ao segundo questionamento da CGU, entendemos que não é cabível a aplicação dos princípios da paridade e integralidade à aposentadoria especial dos servidores das carreiras policiais, prevista da Lei Complementar nº 51/85, salvo para aqueles policiais que já tivessem cumprido integralmente todos os requisitos da LC nº 51/85 antes da data de entrada em vigor da EC nº 41/2003 (direito adquirido e *tempus regit actum*).

66. Acrescentamos, no entanto, que um policial poderá também ser beneficiado com os institutos da integralidade e da paridade caso opte por uma outra modalidade de aposentadoria, qual seja, a aposentadoria voluntária “comum” prevista nas regras de transição



Referência: SIPPS nº 341407377

da EC nº 41/2003 ou da EC nº 47/2005, devendo cumprir, para tanto, as condições, regras e requisitos previstos nas citadas EC's, e não as regras da LC nº 51/85.

67. Significa dizer que, nesta segunda hipótese, apesar de ser beneficiado com a integralidade e com a paridade, a sua aposentadoria não será a aposentadoria especial da LC nº 51/85, mas sim uma aposentadoria voluntária comum, prevista nas regras de transição da EC nº 41/2003 ou da EC nº 47/2005.

### **III - DA ANÁLISE JÁ FEITA PELA CGU/AGU ACERCA DA RECEPCÃO DA LC Nº 51/85 E PELA CF/1988 E POSTERIORES EMENDAS CONSTITUCIONAIS:**

68. Em relação ao instituto da integralidade previsto na LC nº 51/85, há algumas observações importantes que devem ser feitas.

69. Afirmou-se acima que a expressão “*proventos integrais*” contida na LC nº 51/85 não foi recepcionada pela EC nº 41/2003.

70. Esse entendimento, aliás, e s.m.j., foi também encampado pela CONJUR/MJ, que expressamente afirmou no seu Despacho nº 128/2010 CEP/CGLEG/CONJUR/MJ que “*o fato de a LC nº 51/85 ter sido recepcionada pela CF/1988 não impede que a mesma seja interpretada de acordo com os ditames constitucionais...*”.

71. Ocorre que a AGU, através da própria Consultoria-Geral da União, já havia estudado esse assunto, tendo chegado à conclusão de que essa lei foi recepcionada pela atual Constituição Federal, não só em relação à redação original desta, mas também em relação às Emendas Constitucionais nº 03/1993, 20/1998, 41/2003 e 47/2005 – NOTA Nº AGU/MS-06/2007, de 31/01/2007 e NOTA Nº AGU/JD-2/2008, de 06/10/2008, da Consultoria-Geral da União, aprovada pelo Sr. Consultor-Geral da União em 08/10/08 através do Despacho nº



Referência: SIPPS nº 341407377

361/2008, e pelo Sr. Advogado-Geral da União, através de Despacho s/nº de 16/10/08 (uma vez que essas notas são originárias da própria CGU/AGU, destinatária do presente parecer, deixa-se de anexá-las ou de transcrevê-las).

72. Há, portanto, uma aparente contradição entre as conclusões colocadas neste parecer (e no parecer da CONJUR/MJ) e o entendimento anteriormente manifestado pela AGU/CGU.

73. Ocorre que quando a CGU/AGU analisou o caso, o tema relativo à expressão “proventos integrais” não foi diretamente enfrentado.

74. Com efeito, quando analisou o caso, a CGU/AGU não enfrentou expressamente o significado e a aplicação da expressão “proventos integrais”, não tendo feito nenhuma ressalva – nem positiva, nem negativa - quanto à recepção dessa expressão em face da nova redação do art. 40, §3º e §8º, inserida pela EC nº 41/2003.

75. Daí, s.m.j., a possibilidade de se emitir um posicionamento autônomo acerca desse tema, sem que isso configure violação ao entendimento esposado nas manifestações anteriores da CGU - NOTA Nº AGU/JD-2/2008, de 06/10/2008, e NOTA Nº AGU/MS-06/2007, de 31/01/2007.

76. De qualquer forma, fica a CGU alertada para esse fato, qual seja, o fato de que já existe uma manifestação da CGU, aprovada pelo Advogado-Geral da União, mas que nada falou acerca do tema da integralidade de vencimentos.

77. Inobstante isso, e considerando o posicionamento ora manifestado por esta CONJUR/MPS (somado à manifestação da CONJUR/MJ), entende-se e sugere-se que a CGU revise a NOTA Nº AGU/JD-2/2008, de 06/10/2008, bem como a NOTA Nº



Referência: SIPPS nº 341407377

AGU/MS-06/2007, de 31/01/2007, avaliando se e como a expressão “*proventos integrais*” contida na LC nº 51/85 foi recepcionada pela CF/1988 e posteriores emendas.

78. Na oportunidade, a CGU/AGU poderá reavaliar também outros aspectos relativos à recepção (ou não) da LC nº 51/85 pelas EC's nº 20/98, 41/2003 e 47/2005, aspectos esse que também não foram enfrentados diretamente quando da primeira análise, como por exemplo a ausência de previsão de fontes de custeio específicas para a aposentadoria especial; a aceitação de tempo de serviço não prestado em atividade estritamente policial; etc. (deixa-se aqui de se fazer uma análise detalhada de cada um desses temas porque isso fugiria ao âmbito de abrangência deste parecer; no entanto, caso a CGU entenda pertinente, poderá, oportunamente, formular consulta específica sobre esses pontos).

#### **IV – CONCLUSÕES FINAIS:**

79. Esta CONJUR/MPS entende não ser possível a contagem de tempo ficto para aposentadoria dos servidores das carreiras policiais federais (adicional de 20% sobre o tempo de serviço prestado sob a égide da Lei nº 3.313/57), por total ausência de previsão legal para tanto, e também porque isso constituiria violação às normas do art. 40, §10, CF (com redação da EC nº 20/1998) c.c. art. 4º da EC nº 20/1998.

80. Há precedentes tanto do TCU quanto dos TRF's nessa mesma linha.

81. Esta CONJUR/MPS também entende que a expressão “*proventos integrais*” contida na LC nº 51/85 não foi recepcionada pela EC nº 41/2003, razão pela qual não é cabível a aplicação do princípio da integralidade (e também da paridade) à aposentadoria especial dos servidores das carreiras policiais, prevista da Lei Complementar nº 51/85, salvo para aqueles policiais que já tivessem cumprido todos os requisitos da LC nº 51/85 antes da data de entrada em vigor da EC nº 41/2003 (direito adquirido e *tempus regit actum*).



Referência: SIPPS nº 341407377

82. De outro lado, entende-se que um policial também poderá ser beneficiado com os institutos da integralidade e da paridade se optar por se aposentar pelas regras de transição da EC nº 41/2003 ou da EC nº 47/2005, devendo cumprir, para tanto, as condições, regras e requisitos previstos nas citadas EC's, e não as regras da LC nº 51/85.

83. Nessa segunda hipótese, a sua aposentadoria não será a aposentadoria especial da LC nº 51/85, mas sim uma aposentadoria voluntária comum, prevista nas regras de transição da EC nº 41/2003 ou da EC nº 47/2005.

84. Por fim, e especialmente em relação ao tema da integralidade, alertamos a CGU para o fato de que a própria CGU já havia se manifestado pela recepção da LC nº 51/85, tanto em face da redação original da CF/1988, quanto em face das Emendas Constitucionais nº 03/1993, 20/1998, 41/2003 e 47/2005 – NOTA Nº AGU/JD-2/2008, de 06/10/2008, aprovada pelo Sr. Consultor-Geral da União em 08/10/08 através do Despacho nº 361/2008, e pelo Sr. Advogado-Geral da União, através de Despacho s/nº de 16/10/08.

85. Alertamos, porém, que naquela oportunidade o tema relativo à integralidade não foi diretamente enfrentado pela CGU. Daí, portanto, a possibilidade de manifestarmos posição específica neste parecer (tal qual foi feito pela CONJUR do Ministério da Justiça), sem que isso caracterize violação ao parecer anterior da CGU/AGU.

86. A partir dessa possível contradição, entende-se e sugere-se que a CGU revise a NOTA Nº AGU/JD-2/2008, de 06/10/2008, bem como a NOTA Nº AGU/MS-06/2007, de 31/01/2007, avaliando se e como a expressão "*proventos integrais*" contida na LC nº 51/85 foi recepcionada pela CF/1988 e posteriores emendas.

87. Na oportunidade, a CGU/AGU poderá reavaliar também outros aspectos relativos à recepção (ou não) da LC nº 51/85 pelas EC's nº 20/98, 41/2003 e 47/2005, aspectos





Referência: SIPPS nº 341407377

esse que também não foram enfrentados diretamente quando da primeira análise, como por exemplo a ausência de previsão de fontes de custeio específicas para a aposentadoria especial; a aceitação de tempo de serviço não prestado em atividade estritamente policial; etc.

88. É o parecer, *sub censura*.

**V - PROPOSIÇÃO:**

Diante do exposto, e em resposta ao Memorando nº 027/2010-DECOR/CGU/AGU, de 28/05/2010, sugere-se a remessa deste PARECER à Consultoria-Geral da União, acompanhada do PARECER Nº 28/2010/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS, elaborado pela Secretaria de Políticas de Previdência Social deste MPS.

À consideração superior.

Brasília, 16 de junho de 2010.

**GIAMPAOLO GENTILE**

Advogado da União

Coordenador de Atos Normativos e Análises Judiciais

De acordo. À consideração do Senhor Consultor Jurídico.

Brasília, 16 de junho de 2010.

**GLEISSON RODRIGUES AMARAL**

Advogado da União

Coordenador-Geral de Direito Previdenciário



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL  
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA

---


Referência: SIPPS nº 341407377

DESPACHO/CONJUR/MPS/Nº 922 /2010

Aprovo o PARECER/CONJUR/MPS/Nº 261 /2010.

Encaminhe-se à Consultoria-Geral da União, como sugerido.

Brasília, 16 de junho de 2010.

  
GUSTAVO KENSHO NAKAJUM  
Procurador Federal  
Consultor Jurídico / MPS