

Nota Técnica

Brasília, 09 de junho de 2021.

Ementa: Direito Constitucional. Previdenciário. Servidor Policial Rodoviário Federal. Normas do RGPS. Aposentadoria Especial. Benefícios Previdenciários. Decisão do Supremo Tribunal Federal. Reflexos, possibilidades e riscos. Paridade e integralidade. Aposentadoria pela Lei Complementar nº 51, de 1985. Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Lei nº 8.213, de 1991. Tema 942. Súmula Vinculante STF 33. Decisões judiciais pela impossibilidade da aplicação da Lei nº 8.213 para a atividade de risco dos Policiais. Exceção à conversão do tempo especial do inciso III do parágrafo 4º do artigo 40 da Constituição até a EC 103/2019. Caso em que não há duplo aproveitamento, mas contagem especial de tempo policial simultaneamente insalubre para complemento do tempo total não qualificado para a carência de 20 ou 15 anos na atividade estritamente policial. Exemplos.

1. CONSULTA

A Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais – FENAPRF consulta-nos acerca dos possíveis reflexos de decisão do Supremo Tribunal Federal para a categoria de Policial Rodoviário Federal, considerando o marco da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019.

A referida decisão foi proferida no Recurso Extraordinário 1.303.702, Processo nº 0021571- 13.2018.8.26.0320, e publicada em 08 de fevereiro de 2021, onde se reconheceu a um policial civil do Estado de São Paulo que laborava em ambiente insalubre certificado, o direito de averbação do tempo comum (tempo de contribuição) convertido pelo multiplicador tempo especial insalubre (Tema 942 do STF).

A Federação questiona também acerca dos eventuais riscos, em especial à paridade e à integralidade, caso o servidor policial invoque a conversão do tempo de contribuição, nos moldes citados na decisão, a fim de solicitar abono permanência, aposentadoria ou outros benefícios.

Nesse sentido, busca-se analisar a mencionada decisão sob a perspectiva da EC nº 103/2019, da Lei Complementar nº 51/1985, bem como considerando o Tema 942 do STF e a Súmula Vinculante 33, a fim de responder ao questionamento da consulente.

2. ANÁLISE

O Supremo Tribunal Federal, na decisão do RE 1.303.702, em favor de um Policial Civil de São Paulo, entendeu que o requerente teria direito à averbação do tempo de serviço comprovadamente prestado em atividades **insalubres**, observando as normas do Regime Geral da Previdência Social relativas à aposentadoria especial e contidas na Lei 8.213/1991, tudo por força do que previa o inciso III do § 4º do artigo 40 da Constituição da República, até a entrada em vigor da Emenda Constitucional 103/2019.

Na ocasião, o STF reformou o julgado negativo em recurso inominado da Justiça Paulista, invocando a omissão na regulamentação das regras de conversão do tempo especial em tempo comum, para efeito de usufruto de benefícios previdenciários, considerando atividades que estejam inseridas no inciso III do § 4º do artigo 40 da Constituição. Portanto, não foi pela atividade policial, mas pelo fato de laborar em ambiente insalubre que a conversão do tempo especial em comum foi admitida.

E não poderia ser diferente, pois o policial também é servidor público e a aposentadoria de risco (LC 51/85) é modalidade **voluntária**, não impedindo a simulação por outras formas de labor qualificado, como no uso no tempo complementar de 10 anos exigidos, para além das carências de 20 anos (homem) e 15 anos (mulher) na atividade policial. Aqui, 8 anos em atividade insalubre, mesmo policial, podem ser separados para o multiplicador de 1,4 para homens e 1,2 para mulheres (sem prejuízo de multiplicadores melhores, conforme a gravidade do agente químico, físico ou biológico a que está exposto). Supondo-se que laborou em ambiente insalubre por 8 anos, o policial teria 11,4 anos de tempo comum convertido, acima do mínimo dos 10 anos complementares. Juntando esse período com os 20 anos de atividade policial, os requisitos poderiam ser preenchidos antes das alterações da EC 103/2019, no que incide a Súmula 359 do Supremo Tribunal Federal¹.

Da mesma forma, o policial que não deseje o benefício da LC 51/85 e entender que a conversão do tempo especial em comum durante eventual labor

¹ Súmula 359 do STF: "Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.

insalubre, concomitante com a atividade de risco, já dispõe da possibilidade de converter todo o período insalubre (ou perigoso pelo contato com eletricidade) para adotar as regras de transição das Emendas 41 ou 47, mas em todas há idade mínima necessária, além de carências mínimas no serviço público, carreira e cargo. Exemplo: policial homem que trabalhou por 30 anos em ambiente insalubre, mas apenas 15 em atividade policial, pode converter os 30 anos de atividade insalubre em 42 anos de tempo comum convertido. Embora não possa obter a aposentadoria da LC 51/85 nessas circunstâncias, pode simular eventual preenchimento de requisitos da EC 47/2005 antes da EC 103/2019, como 25 anos no serviço público, 15 na carreira e 5 no cargo (estes plenamente atingidos), além de um ano de redução da idade de 60 anos para cada ano superior aos 35 trabalhados. Como na conversão ele ficou com 42 anos de tempo de contribuição, poderia se aposentar aos 53 anos de idade (fórmula 95), desde que tenha preenchido todas essas condições antes da EC 103/2019.

Em nenhuma hipótese se recomenda a aposentadoria especial exclusivamente pelo fato de o policial ter trabalhado por 25 anos em atividade insalubre (o que dispensava idade mínima até a EC 103, na aplicação do Tema 942), porque esta aposentadoria não é policial e não conta com paridade, além de exigir média remuneratória, nos termos do artigo 40 e artigos da Emenda Constitucional 41, de 2003, enquanto esta vigorou.

Em resumo: se for por atividade policial, com os benefícios da LC 51/85, o máximo a que o servidor poderá chegar é pela separação dos 20 anos estritamente policiais para homens e 15 anos para mulheres, usando-se o tempo excedente (em atividade insalubre ou perigosa/eletricidade) para a conversão, nos termos da analogia com o RGPS determinada pelo Tema 942.

Sobre a impossibilidade de converter tempo estritamente policial, o Supremo tem ação direta de inconstitucionalidade e recurso extraordinário com repercussão geral julgados e mantidos, sem qualquer hipótese de revisão, daí a necessidade de interpretação sistemática sobre o tema, cientes de que no RE 1.303.702 não foge dessa constatação.

Veja-se trecho da decisão do Ministro Relator Alexandre de Moraes, que trouxe mesmo entendimento firmado pela Corte no julgamento do RE 1.014.286-RG (Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe de 24/9/2020, Tema 942):

Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente **inciso III do § 4º do art. 40** da Constituição

da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República.

Partindo dessa decisão, vale registrar que a **Súmula Vinculante 33** do STF trata da aplicação de regras do Regime Geral nos termos do revogado artigo 40, §4º, inciso III, da Constituição Federal, até que se tenha lei complementar específica (portanto, para os casos de omissão):

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, **até a edição de lei complementar específica**. (grifou-se)

Ao tratar também da previsão contida no artigo 40, a tese firmada no Tema 942 delimitou a aplicação das normas do regime geral de previdência social até a Emenda Constitucional n.º 103, de 2019:

“**até a edição da Emenda Constitucional n.º 103/2019**, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização **enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria**. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República”.

Isso porque a Emenda n.º 103 promoveu alterações no que tange às hipóteses de aposentadoria especial no âmbito do RPPS, a partir de sua vigência, como se vê:

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 §§ 4ºA, 4º-B, 4º-C e 5º.

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de

servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

§ 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 **policia 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**.

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, **vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação**. (Redação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (grifou-se)

Com isso, revogou-se o inciso III do §4º do artigo 40 e promoveu a nova redação acima exposta. Em razão do supratranscrito §4º-C, percebe-se que aos servidores em geral apenas se possibilita a aposentadoria com idade e tempo de contribuição diferenciados na hipótese de comprovação do exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde. Há expressa vedação à caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Outra importante alteração da Emenda nº 103 é a previsão de vedação da conversão de tempo especial em comum para tempo cumprido **após** o início da sua vigência:

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.

§ 3º A aposentadoria a que se refere o § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal observará adicionalmente as condições e os requisitos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, naquilo em que não conflitarem com as regras específicas aplicáveis ao regime próprio de previdência social da União, vedada a conversão de tempo especial em comum.

Art. 25. Será assegurada a contagem de tempo de contribuição fictício no Regime Geral de Previdência Social decorrente de hipóteses descritas na legislação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional para fins de concessão de aposentadoria, observando-se, a partir da sua entrada em vigor, o disposto no § 14 do art. 201 da Constituição Federal. [...]

§ 2º Será reconhecida a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, **vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data**. (grifou-se)

Esse conjunto normativo impulsionou alteração na legislação infraconstitucional, pois o Decreto nº 10.410, de 2020, manteve a previsão de conversão de tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum de trabalho prestado até 13 de novembro de 2019:

Art. 188-P.

§ 5º A conversão de tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum aplica-se somente ao trabalho prestado até 13 de novembro de 2019, em conformidade com o disposto na seguinte tabela

Dentro desse cenário, aos Policiais que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor da Emenda, reservaram-se regras específicas, vez que se introduziu dispositivo que permite a esses a aposentadoria na forma da **Lei Complementar nº 51, 1985**, observada a **idade mínima de 55 anos** para ambos os sexos ou a redução da idade com o pedágio do § 3º do artigo 5º da EC 103:

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.

§ 1º Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou socioeducativo.

§ 2º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados de que trata o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

§ 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.

Da mesma forma, também prevê regras diferenciadas, em relação aos demais servidores, àqueles Policiais que ingressaram após a vigência da Emenda, notadamente porque define idade mínima inferior:

EC 103

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.

§ 1º [...]

§ 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;

II - o servidor público federal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, aos 60 (sessenta) anos de idade, com 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição e contribuição, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria; [...]

§ 3º A aposentadoria a que se refere o § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal observará adicionalmente as condições e os requisitos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, naquilo em que não conflitem com as regras específicas aplicáveis ao regime próprio de previdência social da União, **vedada a conversão de tempo especial em comum.**

§ 4º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo serão apurados na forma da lei.

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;

§ 6º **A pensão por morte devida aos dependentes do policial civil** do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, do 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 dos ocupantes dos cargos de agente federal penitenciário ou socioeducativo decorrente de agressão sofrida no exercício **ou em razão da função será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo.**

CRFB/88

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo

ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015) (Vide Lei Complementar nº 152, de 2015)

III - no âmbito da União, aos **62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem**, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo. (grifou-se)

A Emenda nº 103/2019 definiu que o cálculo dos benefícios do **Regime Próprio de Previdência Social da União** e do **RGPS** se darão pela média aritmética e reajustados nos termos estabelecidos para o RGPS:

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência [...]

§ 1º A média a que se refere o caput será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

§ 2º **O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida** na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

I - **do § 4º do art. 10**, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo; [...]

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º:

I - no caso do inciso II do § 2º do art. 20;

II - **no caso de aposentadoria por incapacidade permanente**, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho.

§ 4º O valor do benefício da aposentadoria de que trata o inciso III do § 1º do art. 10 corresponderá ao resultado do tempo de contribuição dividido por 20 (vinte) anos, limitado a um inteiro, multiplicado pelo valor apurado na forma do caput do § 2º deste artigo, ressalvado o caso de cumprimento de critérios de acesso para aposentadoria voluntária que resulte em situação mais favorável.[...]

§ 7º Os benefícios calculados nos termos do disposto neste artigo serão **reajustados nos termos estabelecidos** para o Regime Geral de Previdência Social. (grifou-se)

Logo, constata-se que na hipótese do §2º do artigo 10 (Políciais que ingressaram após a vigência da Emenda nº 103) o valor da aposentadoria corresponderá a 60% da média aritmética, **sem paridade**, com acréscimos de pontos percentuais.

Por outro lado, o Parecer Nº JL – 04 (Parecer nº 00004/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU) garante aos Policiais **excepcionados por força do mencionado artigo 5º da Emenda nº 103** aposentadoria com integralidade e paridade:

82. Destarte, conclui-se que os policiais civis da União que tenham ingressado até a entrada em vigor da EC nº 103/2019, ou seja, até o dia 12/11/2019, quando da implementação dos requisitos, **possuem direito à integralidade, correspondente à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria**, nos termos do art. 5º da referida Ementa Constitucional e da Lei Complementar nº 51/1985. (grifou-se)

O Parecer foi aprovado e publicado pelo Presidente da República, de modo que vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento². É imperioso destacar que a interpretação da Advocacia-Geral da União, para garantir a paridade e integralidade, ocorreu justamente devido à previsão contida na Emenda nº 103 quanto à Lei Complementar nº 51/1985, considerando que essa Lei assegura **aposentadoria especial** já albergada nos termos do **artigo 40, § 4º, da Constituição Federal**:

52. Reafirmando a vigência da LC nº 51/1985, em 2014 foi editada a Lei Complementar nº 144, de 15 de maio de 2014, que atualizou a redação da LC nº 51/1985, **mantendo a regra da integralidade** aos servidores policiais:

² Lei Complementar nº 73/1993: Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

Art. 1º A ementa da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal."

Art. 2º O art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 1º O servidor público policial será aposentado:

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

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

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher."
(NR)

53. Embora a LC nº 51/1985 seja hierarquicamente inferior às ECs nº 41/2003 e nº 47/2005, seu ingresso no mundo jurídico teve por escopo a **regulamentação da aposentadoria especial dos policiais civis**, conforme determinação do próprio texto constitucional (**art. 40, §4º**). Assim, havendo o exercício da atividade de risco, o servidor que exerce a atividade policial não se submeteu aos requisitos do art. 40, § 3º, da Constituição, incluído pela EC nº 41/2003, nem ao art. 3º da EC nº 47/2005, sob pena de retirar a eficácia da LC nº 51/1985, que previu expressamente o direito à integralidade nos proventos dos policiais. Vejam-se as normas constitucionais referenciadas: (...)

77. Por fim, cumpre esclarecer que a expressão "**proventos integrais**" **estabelecida na LC nº 51/1985** não pode ser interpretada em contraposição aos proventos proporcionais, conforme entendido no PARECER n. 00083/2017/DECOR/CGU/AGU desta Consultoria Geral da União. A expressão "proventos integrais" sempre foi utilizada pela legislação como sendo a totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Veja-se: (...) (grifou-se)

Veja-se que a possibilidade da manutenção da integralidade se deu **em razão da previsão contida no inciso II do artigo 2º da Lei Complementar nº 51/1985**, com interpretação de que tal expressão garante a totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Tudo isso, no entanto, pelo delicado e precário equilíbrio garantido pelo parecer da AGU com força vinculante pela aprovação presidencial.

Quanto à paridade, constata-se que o suporte ocorreu notadamente no artigo 38 da Lei nº 4.878/1965, porém destacando-se que, por consequência da Emenda nº 103 prever a aposentadoria com base na Lei Complementar nº 51/1985, permite-se o reajuste pelo artigo 38 da Lei nº 4.878. Veja-se:

101. Sucede que, ao excepcionar o §4º-B do art. 40, instituindo o regime especial de previdência para os servidores policiais civis da União com base na **Lei Complementar nº 51/1985, o artigo 5º da Emenda Constitucional nº 103/2019, por consequência lógica, permitiu o reajuste dos proventos pelo artigo 38 da Lei nº 4.878/1965**, pois caso contrário, estaríamos criando um regime de aposentadoria sem qualquer revisão. (grifou-se)

106. Observa-se que a EC nº 103/2019 não estabeleceu expressamente a forma de reajuste da aposentadoria prevista no art. 5º da referida emenda, **mas como manteve a integralidade** para os servidores policiais civis da União que ingressaram até a data da entrada em vigor do referido normativo constitucional, **entende-se que se aplica a regra de paridade** prevista no art. 38 da Lei nº 4.878/1965. (grifou-se)

Por isso, a **manutenção da aposentadoria com paridade e integralidade para policiais, no modelo atual, resulta da remissão à Lei Complementar nº 51/1985**. É evidente que a aposentadoria especial não é compulsória, portanto outras modalidades voluntárias de transição foram colocadas para análise e simulação, prevalecendo aquela que se revelar mais favorável.

É o caso daqueles que por alguma razão temporal ou de carência na atividade policial (com ingresso tardio), tivessem na Emenda Constitucional n.º 41/2003 ou na Emenda Constitucional n.º 47/2005 regras de transição mais favoráveis para assegurar aposentadorias com paridade e integralidade, apesar das elevadas idades mínimas (grupo geral com ingresso no serviço público até 31/12/2003 e grupo especial com ingresso até 16/12/1998)³.

Tendo em vista que a Lei Complementar nº 51 “dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos **termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal**”, para estes o STF reconheceu a inexistência de omissão legislativa, obstando a aplicação mista (concomitante) de LC 51 com o regramento

³ EC 47/2005: Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições: (...)
A EC 103/2019, em seu artigo 35, revogou o artigo 3º da EC 47/2005, e prevê regra de idade mínima para a aplicação da integralidade, mas já há discussões judiciais para se evitar prejuízos aos beneficiários das regras de transição.

do RGPS e, por consequência, da Súmula Vinculante 33 ou do Tema 942 para a atividade estritamente policial:

EMENTA Mandado de injunção. Aposentadoria especial de servidor público policial. Artigo 40, § 4º, da Constituição Federal. Lei Complementar nº 51/1985. Inexistência de omissão legislativa. Agravo não provido.

1. **A Lei Complementar nº 51/1985, que trata da aposentadoria especial dos servidores públicos policiais, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (ADI 3.817/DF).**

2. 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 PUBLIC 23-10-2013) (grifou-se)

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL. ATIVIDADE DE RISCO. ART. 40, § 4º, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO LEGISLATIVA.

1. A Lei Complementar n. 51/1985, que trata da aposentadoria especial dos policiais, foi recepcionada pela Constituição da República de 1988 (ADI 3.817/DF).

2. O reconhecimento da existência e da aplicabilidade de norma infraconstitucional regulamentadora do direito constitucional pleiteado evidencia o não cabimento do mandado de injunção, por inexistir omissão legislativa inviabilizadora do exercício de direito constitucionalmente assegurado.

3. **Impossibilidade de conjugação do sistema da Lei Complementar n. 51/1985 com o do art. 57 da Lei n. 8.213/91, para com isso, cogitar-se de idade mínima para aposentação.** Precedentes.

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (STF, MI 4528 AgR, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2012, DJe-150 PUBLIC 01-08-2012) (grifou-se)

Antes, a recepção da LC 51/85 pela Constituição de 1988 (e a ausência de omissão) foi objeto da ação direta de inconstitucionalidade **3817⁴** e da

⁴ 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

tese de recurso extraordinário julgado em 2010 sob o rito da repercussão geral (**Tema 26** do Supremo Tribunal Federal)⁵.

Logo, para a aposentadoria especial de policial não há omissão no aspecto da exigência das carências estritamente policiais para viabilizar a incidência da LC 51/85, assim como da impossibilidade de se aproveitar, simultaneamente como carência e tempo convertido. As análises devem ser separadas, restando eventual possibilidade, se for o caso, de se converter o tempo excedente para atingimento antecipado dos 10 anos complementares ou aproveitamento das regras de transição com idade mínima ou fórmula 95/85 de antes da EC 103, de novembro de 2019.

Ainda para auxiliar a separar omissão e aplicação do RGPS nos casos de insalubridade e a inexistência de omissão legislativa no caso da aposentadoria especial policial, nesse sentido decidiu o STF⁶:

A jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de que a **LC 51/1985** — que trata da aposentadoria do servidor público policial — foi recepcionada pela CF/1988, de modo que **ausente omissão legislativa a respeito da aposentadoria especial dos policiais militares estaduais**. Precedentes do STF. 2. Ausente, nesse contexto, a violação dos preceitos legais e constitucionais apontada na inicial desta ação, inviável concluir pela procedência do pedido de corte rescisório.

[AR 2.420 AgR, rel. min. Rosa Weber, P, j. 17-3-2016, DJE 62 de 6-4-2016.] (grifou-se)

O Plenário desta Corte, de fato, reconheceu a aplicação da lei geral da previdência para os casos de aposentadoria especial de servidor público civil (MI 721, rel. min. Marco Aurélio). Ocorre que a referida conclusão não pode ser aplicada indistintamente aos servidores públicos militares, porquanto há para a categoria disciplina constitucional própria (ARE 722.381 AgR, rel. min. Gilmar Mendes). 3. Com efeito, nos termos do art. 42 da Carta, não são aplicáveis aos servidores militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios as regras relativas aos critérios diferenciados de aposentadoria de servidores civis que exerçam

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): 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)

⁵ Tema 26 (tese): “O inciso I do artigo 1º da Lei complementar 51/1985 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988”.

⁶ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1941>. Acesso em 04/06/2021.

atividades de risco ou sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Isso porque, nesses casos, cabe à lei própria fixar o regime jurídico de aposentadoria dos servidores militares. E, existindo norma específica (LC 51/1985 ou DL estadual 260/1970), não há que se falar em omissão legislativa.

[ARE 775.070 AgR, voto do rel. min. Roberto Barroso, 1ª T, j. 30-9-2014, DJE 208 de 22-10-2014]

(...) ALEGADA OMISSÃO ESTATAL NO ADIMPLEMENTO DE PRESTAÇÃO LEGISLATIVA DETERMINADA NO ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDOR POLICIAL. PRETENDIDO ACESSO AO BENEFÍCIO DA APOSENTADORIA ESPECIAL. INOCORRÊNCIA DE SITUAÇÃO CONFIGURADORA DE INÉRCIA ESTATAL. EXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO, EDITADA PELA UNIÃO FEDERAL, PERTINENTE À DISCIPLINA NORMATIVA DA APOSENTADORIA ESPECIAL DOS SERVIDORES POLICIAIS INTEGRANTES DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO (LC 51/1985), DISPONDO, DE MANEIRA PLENA, SOBRE A MATÉRIA. PRECEDENTES. INVIABILIDADE, DE OUTRO LADO, DO PEDIDO DE CONTAGEM DIFERENCIADA DO TEMPO DE SERVIÇO EXERCIDO EM ATIVIDADES DE RISCO OU INSALUBRES, PARA EFEITO DE CONVERSÃO EM TEMPO COMUM. INEXISTÊNCIA DE LACUNA TÉCNICA. PRECEDENTES. RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. [MI 1.664 ED, rel. min. Celso de Mello, P, j. 1º-8-2014, DJE 213 de 30-10-2014.]

No mesmo sentido é a tese a respeito da “adequação de atividade de risco ou de atividade insalubre para fins de concessão de aposentadoria especial a servidor público”:

(...) a atividade de agente penitenciário é reconhecida pelo STF como atividade de risco, não atividade insalubre, independentemente da qualificação atribuída ao adicional que lhe é pago pelo órgão ao qual o servidor é vinculado. Nesse contexto, **não viola a Súmula Vinculante 33 o indeferimento da aposentadoria especial requerida pelo reclamante**, já que no exercício da atividade de agente penitenciário não está sujeito a condições insalubres, mas, sim, labora em uma atividade de risco inerente, **tal como os policiais civis, cuja aposentadoria é regulamentada pela LC 51/1985**, recepcionada pela Constituição Federal, consoante reiterada jurisprudência da Corte. [Rcl 23.780, rel. min. Edson Fachin, dec. monocrática, j. 11-5-2016, DJE 97 de 13-5-2016.] (grifou-se)

Diante dessas considerações⁷, deve-se tomar cuidado para não confundir o que diz com a aposentadoria policial da LC 51 (antigo inciso II do § 4º

⁷ Confirmadas também pelas notas técnicas acolhidas no DESPACHO Nº 846/2021/SPREV/SEPRT-ME, nos autos do Processo nº 10133.100013/2021-69, com ASSUNTO: CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM COMUM. ANÁLISE DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1014286/STF (TEMA Nº 942). APROVAÇÃO DANOTA TÉCNICA SEI Nº

do artigo 40 da Constituição, atividade de risco) e eventuais períodos insalubres que admitam conversão em tempo comum com multiplicadores (que são de três ordens no RGPS, conforme o grau leve, moderado ou grave) que devem ser tratados fora das carências específicas da atividade policial, caso se pretenda manter o direito dentro da Lei Complementar 51, de 1985.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que:

(a) o Tema 942 complementa a Súmula Vinculante 33 do Supremo Tribunal Federal e ambos se dirigem apenas aos casos de servidor público que trabalhe em condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física no fracionamento feito pelo inciso III do § 4º do artigo 40 da Constituição (antes das alterações da EC 103, de 2019), consistentes no labor em ambiente insalubre ou perigoso (aqui por exposição à eletricidade), que deve ser objeto de laudo específico e demais requisitos de comprovação exigidos pelo Regime Geral de Previdência Social, diversos da atividade de risco que compreende a atividade estritamente policial da LC 51, de 1985 (inciso II do § 4º do artigo 40 da Constituição, antes das alterações da EC 103, de 2019);

(b) o julgamento do RE 1.303.702, sob a relatoria do Min. Alexandre de Moraes não representa alteração no posicionamento do STF sobre a questão, vez que tratou de conversão de tempo especial insalubre em tempo comum, ainda que de servidor público policial civil;

(c) tempos anteriores à atividade policial ou complementares (relacionados à integração de 10 anos) à carência de 20/15 anos na atividade estritamente policial, desde que inseridos na SV 33 (insalubridade ou periculosidade por exposição a agentes químicos, físicos ou biológicos previstos no RGPS e atestados em laudo específico), podem ser objeto de pedido de conversão de tempo especial em comum, com analogia na legislação do RGPS;

(d) no período insalubre a ser convertido, o tempo de atividade policial exigido para as carências **estritas** não será admitido para se obter aposentadoria especial pela LC 51/85;

(e) eventual aposentadoria direta pelo art. 57 da Lei n. 8.213, de 1991, como aos 25 anos de comprovada atividade insalubre antes da EC 103, de 2019,

implica em proventos calculados pela média aritmética simples e sem paridade, nos termos da regulamentação da Súmula Vinculante 33 já aplicada pelos órgãos públicos no passado (vide Orientação Normativa nº 16, de 23 de dezembro de 2013, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

Rudi Meira Cassel
OAB/DF 22.256

Jean P. Ruzzarin
OAB/DF 21.006

Marcos Joel dos Santos
OAB/DF 21.203

Aracéli A. Rodrigues
OAB/DF 26.720