



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



Processo nº: 26.595/14

Origem: Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF

Assunto: Consulta

Órgão Técnico: Secretaria de Fiscalização de Pessoal

MP: Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE

Sessão: Pauta nº 91, S.O. nº 4834, de 15.12.2015

Publicação: DODF nº 236, de 10.12.2015, pág. 16

Ementa: Consulta formulada pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, acerca da possibilidade de averbação de tempo de serviço prestado às Forças Armadas para fins da aposentadoria especial. PARECERES CONVERGENTES: esclarecimentos sobre a impossibilidade da contagem questionada e arquivamento dos autos. VOTO DIVERGENTE pela possibilidade da contagem do tempo de serviço como atividade estritamente policial.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Consulta formulada pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, acerca da possibilidade de averbação de tempo de serviço prestado às Forças Armadas para fins da aposentadoria especial, na forma trata pela Lei Complementar nº 51/1985.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

2. O Corpo Técnico, por meio da Informação de fls. 33/44, analisa a consulta formulada, nos termos seguintes:

“2. O Processo GDF nº 052.002.525/2014, que resultou na presente consulta, foi autuado em face da necessidade de solidificar o entendimento relacionado ao pleito de diversos servidores integrantes das carreiras policiais que almejam o reconhecimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3



do tempo de serviço prestado às Forças Armadas para fins do disposto na LC nº 51/1985.

3. Cumpre destacar que a demanda apresentada já havia sido encaminhada anteriormente a este Tribunal por meio do Processo GDF nº 052.000.537/2014.

4. Naquela oportunidade, este Corpo Instrutivo, por meio da Instrução de fls. 11/15, opinou pelo não conhecimento da consulta, haja vista não se tratar de dúvida a ser dirimida quanto à aplicação de disposição legal ou regulamentar, ex vi do art. 194 do RI/TCDF, porquanto a consulente, consoante documentos apontados, possuía entendimento sólido quanto à impossibilidade da averbação como estritamente policial de tempo de serviço prestado às Forças Armadas para fins da aposentadoria especial de que trata a Lei Complementar nº 51/1985, conforme se observa do Relatório nº 186/2014-DGP (fls. 2/8 – apenso consulta 1), do Parecer nº 04/2014-Ass/DGPC (fls. 9/18 – apenso consulta 1) e do Despacho de fl. 1 – apenso consulta 1, que acolheu integralmente os posicionamentos pretéritos.

5. Em seguida, após a designação da relatoria do presente processo para o Excelentíssimo Senhor Conselheiro José Roberto de Paiva Martins (fl. 16), em 25 de setembro de 2014, a jurisdicionada, por meio do Ofício nº 405/2014-Ass/DGPC (fl. 19), datado de 7 de outubro de 2014, solicitou o citado processo a fim de melhor instruí-lo.

6. Por meio do despacho de fl. 20 – apenso consulta 1, o Diretor-Geral da PCDF reconsiderou o despacho de fl. 18 – apenso consulta 1, deixando de aprovar o Parecer nº 04/2014-Ass DGPC (fls. 9/18 – apenso consulta 1) e, conseqüentemente, determinando o arquivamento do Processo GDF nº 052.000.537/2014.

7. Ato contínuo, foi autuado o Processo GDF nº 052.002.525/2014, que trata de nova consulta formulada pelo Diretor-Geral da PCDF acerca do mesmo tema, qual seja, a possibilidade de averbação de tempo de serviço prestado às Forças Armadas para fins da aposentadoria especial de que trata a Lei Complementar nº 51/1985.

8. Tendo em vista o recebimento do citado expediente, esta Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE, por meio do Ofício nº 273/2014-GAB/SEFIPE (fl. 21 – apenso consulta 1), reiterado pelo Ofício nº 007/2015-GAB/SEFIPE (fl. 22 – apenso consulta 1), solicitou à consulente o envio a este Tribunal do Processo GDF nº 052.000.537/2014.

9. Dessa forma, tramitam apensos aos presentes autos os Processos GDF nºs 052.000.537/2014 (consulta 1) e 052.002.525/2014 (consulta 2).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3



10. Analisando-se o novo processo juntado aos autos (apenso consulta 2), observa-se que o Relatório nº 939/2014-DGP (fls. 2/8 – apenso consulta 2) reproduz, na íntegra, o Relatório nº 186/2014-DGP (fls. 2/8 – apenso consulta 1), no qual o Departamento de Gestão de Pessoas da PCDF afirma ter analisado diversos requerimentos, posicionando-se de forma contrária à averbação do tempo de Forças Armadas para fins da aposentadoria especial de policial.

11. Alega o Departamento que, não só os requisitos para inativação dos militares, dispostos na Lei nº 6.880/1980, são diferentes dos requisitos para inativação dos policiais civis, dispostos na LC nº 51/85, como as atribuições dos militares integrantes das Forças Armadas não guardam correlação com aquelas atribuídas aos policiais, entendimento que estaria em consonância com julgados do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, do Superior Tribunal de Justiça – STJ e do Supremo Tribunal Federal – STF.

12. Ao final, assevera que vem procedendo à averbação do tempo de serviço prestado às Forças Armadas apenas para fins do tempo comum, e não para o tempo estritamente policial a que se refere a LC nº 51/85.

13. Quanto ao Parecer nº 7/2014-Ass/DGPC (fls. 9/16 – apenso consulta 2), observa-se posição distinta da apresentada pela PCDF por meio do Parecer nº 04/2014-Ass/DGPC (fls. 9/18 – apenso consulta 1), em que concluiu **“no sentido de que o tempo exercido como integrante das Forças Armadas não pode ser considerado como exercício em cargo de natureza estritamente policial, o que desautoriza a contagem do período de serviço prestado às Forças Armadas para os fins de aposentadoria especial da Lei Complementar Federal nº 51/1985, à mínima de expressa previsão legal”**.

14. Por meio do novo parecer, de fls. 9/16 – apenso consulta 2, acolhido integralmente pelo Diretor-Geral da PCDF, conforme Despacho acostado à fl. 16 – apenso consulta 2, a Assessoria da Direção-Geral da PCDF relata a manifestação do Departamento de Gestão de Pessoas daquele órgão, pontuando, por outro lado, a existência de sentença judicial da lavra do Juiz Federal Carlos Roberto de Carvalho, nos autos do Processo nº 0079454-61.2010.4.01.3800, da 22ª Vara Federal, da Seção Judiciária de Minas Gerais, no sentido de considerar que os riscos inerentes à atividade desenvolvida pelos integrantes das Forças Armadas possuíam o caráter especial exigido pela LC nº 51/85, razão pela qual o tempo averbado prestado nessa condição deveria ser contado para os fins da citada lei.

15. Por derradeiro, apresenta a dúvida objeto da consulta:

(1) uma interpretação restritiva do art. 1º, inciso I, da LC nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



51/85, estaria a desautorizar que se considerasse o tempo de serviço prestado nas Forças Armadas, pelos atuais servidores da Polícia Civil egressos da atividade castrense, como sendo estritamente policial;

(2) todavia, segundo o entendimento de que o risco é o fator que torna a atividade policial merecedora das disposições daquela lei complementar e em sendo esse fator também inerente à atividade do militar das Forças Armadas, poder-se-ia considerar amparado por lei o entendimento de que aquele tempo de serviço prestado pelo policial civil, egresso daquelas forças, poderia vir a ser considerado como estritamente policial para fins das disposições previstas na LC nº 51/85.

16. *Cumprе notar que o conhecimento de Consulta pelo TCDF condiciona-se ao disposto no art. 194 do RI/TCDF, a seguir:*

Art. 194. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal conhecerá das consultas que lhe forem formuladas pelo Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações.

§ 1º As consultas deverão versar direito em tese, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.

§ 2º A resposta à consulta terá caráter normativo e constituirá prejudgamento da tese, mas, não, do fato ou caso concreto.

17. *Verifica-se que a presente consulta foi formulada por autoridade competente, versa sobre direito em tese, indica com precisão seu objeto e está acompanhada de parecer técnico-jurídico da Administração, razão pela qual entende-se que se pode conhecer a mencionada consulta.*

18. *A fim de verificar a possibilidade de averbação de tempo de serviço prestado às Forças Armadas para fins da aposentadoria especial de que trata a Lei Complementar nº 51/1985, imprescindível esclarecer quais são as atividades que se caracterizam como estritamente policiais e averiguar se as atribuições dos militares das Forças Armadas se enquadram naquelas.*

19. *O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 – CF/88 lista os órgãos incumbidos da prestação do serviço de segurança pública, elencando suas atribuições principais:*

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3

Fls.:

Proc.: 26.595/14

Rubrica

responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

*IV - **polícias civis;***

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

*§ 4º Às **polícias civis**, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as **funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais**, exceto as militares.*

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3

Fls.:

Proc.: 26.595/14

Rubrica

militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (Grifado)

20. Por outro lado, a CF/88 outorga competências e funções distintas das policiais às Forças Armadas, conforme se observa do caput do artigo 142, in verbis:

Art. 142. As **Forças Armadas**, constituídas pela **Marinha**, pelo **Exército** e pela **Aeronáutica**, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e **destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.**

21. Importante destacar, ainda, o disposto no artigo 2º da Lei nº 6.880/1980, que dispõe acerca do Estatuto dos Militares:

Art. 2º As **Forças Armadas**, essenciais à execução da política de segurança nacional, são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, e **destinam-se a defender a Pátria e a garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem.** São instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

22. É inegável que tanto as polícias quanto as Forças Armadas trabalham em prol da segurança. No entanto, o ordenamento jurídico estabeleceu atribuições às Forças Armadas que não guardam correlação com aquelas estabelecidas às organizações policiais.

23. Verifica-se que a função de polícia judiciária, destinada à apuração de infrações penais e sua autoria¹, é exercida pela Polícia Federal e pelas polícias civis e militares². A polícia ostensiva, de caráter eminentemente preventivo, caracterizada pela visibilidade por meio do uso de uniformes e viaturas, é exercida pelas Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal, além das polícias militares. A essas últimas, cabe ainda a preservação da ordem pública. Identifica-se, pois, nas atribuições das Polícias, a finalidade de combate à criminalidade.

24. Diversa, porém não menos importante, é a atuação das Forças Armadas, a quem compete defender a Pátria e garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem.

¹ Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo penal)

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

² Na apuração e investigação de crimes militares .



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



25. Frise-se ainda que, conforme art. 3º da Lei nº 4.878/65, que dispõe sobre o regime jurídico dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, e art. 2º do Decreto nº 59.310/66, o exercício de cargos de natureza policial é privativo dos policiais³.

26. No mesmo sentido da presente análise é o Parecer nº 04/2014-Ass/DGPC (cópia às fls. 2/10), encaminhado inicialmente a esta Corte de Contas por meio do Processo GDF nº 052.000.537/2014. Naquela oportunidade, a Assessoria da Direção-Geral da Polícia Civil destacava que, não obstante a extrema nobreza das atividades exercidas pelas Forças Armadas, elas não guardam correlação com as funções de polícia judiciária. Assim, concluía, face aos limites interpretativos inscritos no texto da LC nº 51/1985, que não se pode extrair dele norma que autorize a interpretação extensiva do conceito de “atividade estritamente policial”.

27. Note-se que a norma cuja interpretação é objeto da Consulta foi publicada ainda sob a vigência da CF de 1967, e sua recepção pela atual Carta Magna se deu porquanto foi identificada a conformidade do dispositivo com o art. 40, § 4º, da CF/88, que, na redação da Emenda Constitucional nº 47/05, assim dispõe:

§ 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.
(Grifado)

28. Da leitura do indigitado dispositivo constitucional, entende-se que, em regra, a aposentadoria dos servidores públicos se dará nos termos do § 1º do art. 40 da CRFB. Eventual estabelecimento de requisitos diversos somente será admitido **nos termos definidos em lei complementar** e desde que presente pelo menos uma das condições dispostas nos incisos I, II e III acima.

29. Assim, da exegese do § 4º do artigo 40 da Constituição Federal extrai-se que a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria é a exceção, devendo, portanto, ser interpretada como tal, ou seja, restritivamente, observando-se critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência social, ex vi do caput do citado artigo, sob risco de se subverter a vontade do legislador constituinte.

³ Art. 3º O exercício de cargos de natureza policial é privativo dos funcionários abrangidos por esta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



30. Observe-se que, de fato, algumas atividades dos militares das Forças Armadas são desempenhadas sob risco. Entretanto, frise-se que a LC nº 51/85 não regulamenta a aposentadoria especial por atividade de risco em sentido amplo (gênero), risco esse inerente a várias outras profissões, mas especificamente a aposentadoria especial por atividade estritamente policial (espécie).

31. Com efeito, o mencionado diploma legal disciplina apenas a contagem especial de tempo prestado em atividades estritamente policiais, e não as prestadas em qualquer condição de risco.

32. Não se pode olvidar que a atuação administrativa do Estado permanece jungida aos princípios expressos no caput do artigo 37 da Constituição Federal (artigo 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal), entre eles o princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, não podendo, por simples ato administrativo, conceder direitos, criar obrigações ou impor vedações aos administrados⁴.

33. Dessa forma, à míngua de previsão legal, não há como proceder à averbação do tempo de serviço prestado às forças armadas como estritamente policial para fins da aposentadoria de que trata a LC nº 51/85.

34. Registre-se que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, em Apelação Cível nº 2001011044299-2, negou provimento ao recurso no qual o autor pleiteava o reconhecimento do período em que ocupava cargo de bombeiro militar como atividade estritamente policial, para os efeitos da Lei Complementar nº 51/85. Segue trecho do voto da desembargadora relatora:

(...) apesar daquela competente Organização Militar exercer com grande empenho o poder de polícia, não há que se falar em função policial, pois o poder de polícia é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, enquanto **a função policial é prerrogativa exclusiva das polícias civil e militar, que exercem as funções privativas de Polícia Judiciária e preventiva**, respectivamente, atuando sobre as pessoas, individualmente ou indiscriminadamente; já o CMDF, in casu, atua sobre os bens, direitos e atividades em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Assim, **toda atividade policial exerce o poder de polícia, mas nem todos os órgãos que tem o poder de polícia exercem a atividade policial.** (Grifado)

35. Em caso semelhante à demanda analisada nos presentes autos, o Superior Tribunal de Justiça – STJ destacou a distinção

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012. Página 65.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



entre as atividades exercidas pelos militares das Forças Armadas e os policiais civis, conforme se observa de ementa do Acórdão no Recurso Especial nº 2012/0256024-8, proferido pela 2ª Turma, publicado no DJe de 05/06/2013, in verbis:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MÉDICO LEGISTA DA POLÍCIA CIVIL. CÔMPUTO DE TEMPO DE SERVIÇO NAS FORÇAS ARMADAS. APOSENTADORIA ESPECIAL. LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. EXIGÊNCIA DE ATIVIDADE ESTRITAMENTE POLICIAL. RESTRIÇÃO LEGAL. JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

1. O Tribunal a quo não se manifestou sobre o Estatuto dos Militares, sobre as Leis n. 3.313/1957 e 4.878/1965, logo, não se fez o necessário prequestionamento. Aplicação das súmulas 282 e 356 do STF.

2. Não é possível computar o tempo de serviço prestado nas Forças Armadas para concessão de aposentadoria especial de policial civil, porquanto o art. 1º da Lei Complementar n. 51/1985 exige pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

3. As atribuições dos militares das Forças Armadas não são idênticas às dos policiais civis, militares, federais, rodoviários ou ferroviários. Enquanto aquelas destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, as atribuições dos policiais estão relacionadas com a segurança pública, preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Apesar das atividade se assemelharem, em razão do uso de armas, hierarquia e coerção para a ordem, possuem finalidades e atribuições distintas.

4. Ademais, a atividade estritamente policial a que se refere a Lei Complementar n. 51/1985 não diz respeito apenas ao exercício do cargo em si, mas deve ser entendida como o efetivo desempenho de atividades em condições de risco ou que representem prejuízo à saúde ou à integridade física, conforme interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3817/DF). Tais condições não poderiam ser examinadas em sede de recurso especial, em razão da súmula 7/STJ. Precedente do STJ. (Grifado)

36. Por oportuno, cumpre destacar que, por meio da Decisão nº 5.716/2013, prolatada em sede de consulta (Processo nº 27.112/2013), este Tribunal entendeu possível o aproveitamento, pelos servidores integrantes da Carreira Policial Civil do DF, do tempo de serviço prestado ao Corpo de Bombeiros Militar como tempo especial para fins da aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3



37. Não obstante, impende salientar que tal entendimento encontra como fundamento o fato de o Corpo de Bombeiros ser órgão integrante do Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal, nos termos do artigo 4º da Lei nº 2.997/2002⁵, ex vi da Decisão nº 6.558/2012 (Processo nº 13.036/2012) deste Tribunal, fundamento esse não aplicável às Forças Armadas, por não fazerem parte do citado sistema.

38. Nesse sentido, importante trazer à baila excerto do voto de vista do i. Conselheiro Inácio Magalhães quando da análise do Processo nº 13.036/2012:

*Note-se, assim, que somente nos órgãos definidos pela norma é que deve ser possível o exercício de atividade estritamente policial. **Essa restrição é imperiosa, sob pena de se descaracterizar a própria essência da atividade policial.** (Grifado)*

39. Ademais, a mencionada Decisão nº 5.716/2013 encontra-se com seus efeitos suspensos por efeito de liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF em sede do Mandado de Segurança nº 2014.00.2.006552-3, impetrado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, conforme se observa da Decisão nº 3.025/2014, exarada no Processo nº 27.112/2013, in verbis:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Mandado de Segurança nº 2014.00.2.006552-3, em trâmite no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no qual foi concedida liminar para suspender os efeitos da Decisão TCDF nº 5.716/13; II – dar notícia à Polícia Civil do Distrito Federal e à Câmara Legislativa do Distrito Federal da concessão da aludida decisão liminar, proferida no Mandado de Segurança nº 2014.00.2.006552-3/TJDF, a fim de que não seja deferida aposentadoria especial com o cômputo autorizado por meio da Decisão TCDF nº 5.716/13, enquanto essa deliberação permanecer com seus efeitos suspensos pelo TJDF; III – autorizar a devolução dos autos em exame à SEFIPE para acompanhar o andamento do mencionado Writ.

40. Observe-se, ainda, que foi negado o provimento, à

⁵ Art. 4º O Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal é composto pelos seguintes órgãos:

I- Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal;

II- Polícia Civil do Distrito Federal;

III- Polícia Militar do Distrito Federal;

IV- Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal .

Parágrafo único: A Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social é o órgão central do Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



unanimidade, do Agravo Regimental interposto contra a decisão judicial que deferiu a citada liminar, conforme se observa da ementa do Acórdão nº 791231:

MANDADO DE SEGURANÇA - LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA DECISÃO Nº 5.716/2013, DO TCDF. AGRAVO REGIMENTAL - ALEGAÇÃO DE QUE AS ATRIBUIÇÕES DOS INTEGRANTES DO CORPO DE BOMBEIROS SE ASSEMELHAM COM AQUELAS DE NATUREZA POLICIAL - RECURSO NÃO PROVIDO.

Os tribunais têm dado interpretação ao art. 1º da LC 51/85, preservando a restrição estabelecida pelo legislador, como sói acontecer ante norma que traz no seu texto advérbio como elemento direcionador do seu comando.

A expressão "em cargo de natureza estritamente policial" conduz à **certeza de que a interpretação há de ser restritiva**, porquanto, como de sabença geral, a lei não deve conter expletivo.

Presente a relevante fundamentação e o risco de insegurança jurídica, caso a segurança venha, ao término, ser concedida, mantém-se a decisão do relator que deferiu a liminar pleiteada para suspender a Decisão 5.716/2013, da Corte de Contas local. (grifado)

(Acórdão n.791231, 20140020065523MSG, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 29/04/2014, Publicado no DJE: 29/05/2014. Pág.: 49)

41. Destarte, devido ao fato de o ofício dos militares das Forças Armadas não se confundir com as atividades policiais, cabe esclarecer à consulente que **o tempo prestado a essas forças não deve ser considerado como exercício em cargo de natureza estritamente policial, para fins de concessão da aposentadoria prevista na Lei Complementar nº 51/1985.**"

3.

Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

"I. tomar conhecimento da consulta formulada pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, posto que satisfaz os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 194 do Regimento Interno deste Tribunal;

II. esclarecer à consulente que, devido ao fato de o ofício dos militares das Forças Armadas não se confundir com as atividades policiais, o tempo prestado a essas forças não deve ser considerado como exercício em cargo de natureza estritamente policial, para fins de concessão da aposentadoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



prevista na Lei Complementar nº 51/1985; e

III. autorizar o arquivamento do feito e a devolução dos autos apensos à origem.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

4. O Ministério Público, por meio do Parecer nº 163/15, da lavra do Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE (fls. 46/56), aquiesce às proposições da Unidade Instrutiva. Do mencionado Parecer destaco o seguinte trecho:

“19. Expostas as considerações externadas pelo Corpo Técnico, cabe enfatizar que os autos do processo em epígrafe tratam do exame de Consulta formulada pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF acerca da possibilidade de averbação de tempo de serviço prestado às Forças Armadas para fins de aposentadoria especial de que trata a Lei Complementar nº 51/1985.

20. Respeitante ao exame de admissibilidade, vislumbra-se plausível a conclusão da SEFIPE no sentido de que o Tribunal poderá conhecer da Consulta em voga, porquanto presentes os requisitos estabelecidos no artigo 194, §§ 1º e 2º, do RI/TCDF.

21. No que pertine ao mérito, outra não é a solução Ministerial, que acompanha, na íntegra, as conclusões apresentadas, no sentido de que, do ponto de vista constitucional e infraconstitucional, “o tempo prestado às Forças Armadas não deve ser considerado com exercício em cargo de natureza estritamente policial, para fins de concessão da aposentadoria prevista na Lei Complementar nº 51/1985”.

22. Sob esse prisma, destacam-se os termos dos Pareceres nº 1.312/2010 – DA e nº 766/2011 – DA, alusivos ao Processo nº 8.950/2005 e do Parecer nº 1.492/2011 – DA, lançado nos autos do Processo nº 17.067/2010, cujo excerto se apresenta a seguir:

*26. A Lei não detém termos inúteis. Ao impor um qualificativo ao termo atividade policial para permitir redução no tempo de serviço para fins de aposentadoria, não o fez por acaso. Buscou, insista-se, compatibilizar regime de exceção aos fins para os quais foi criada esta regra especial. É neste contexto que se deve entender a palavra **estritamente** que impõe o art. 1º da mencionada Lei Complementar.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3

Fls.:

Proc.: 26.595/14

Rubrica

27. Somente aquelas atividades que podem ser enquadradas na atividade de polícia judiciária ou de polícia preventiva é que devem ser aceitas para este fim. Como bem deixou assente a Desembargadora Adelith de Carvalho Lopes ao fundamentar seu Voto, ao final vencedor, na Apelação Cível nº 1-442.992 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que o exercício do poder de polícia não se confunde com a função policial.

28. É a atuação finalística do servidor policial, no enfrentamento preventivo ou repressivo do crime, com seus riscos e perigos inerentes, que justifica a necessidade de tratamento diferenciado aos servidores policiais em relação à aposentadoria. Fora destas hipóteses, não estão presentes os motivos que ensejam a aplicação da legislação especial. Não resta caracterizada a atividade estritamente policial.

23 -As Polícias Cíveis e as Forças Armadas são forças distintas, que, embora integrem, no âmbito da Carta Magna, o “Título” inerente à “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, são tratadas em “Capítulos” distintos, possuem naturezas distintas, funções diversas, estatutos, prerrogativas, direitos e deveres tratados em normas específicas, não obstante ambas trabalhem em prol da segurança pública, como bem acentuou a Instrução e como ressaltou o ínclito julgador da APC nº 2001011044299-2-TJDFT, que invocou.

24. A título de reforço, cabe apresentar, ainda, no âmbito do TJDFT, a jurisprudência do Juizado Especial Cível, na forma das Ementas, a seguir:

Acórdão nº 601.248, 2ª Turma Recursal, de 26.06.2012:

JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA ESPECIAL. APROVEITAMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL JUNTO ÀS FORÇAS ARMADAS. APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 1985. RECEPÇÃO PELA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988. LIMITES INTERPRETATIVOS DE TEXTO RESTRITIVO. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENDER ATIVIDADE ASSEMBLHADA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PERANTE AS FORÇAS ARMADAS NÃO CONSTITUI ATIVIDADE ESTRITAMENTE POLICIAL. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE.

1. A Lei Complementar nº 51/1985 foi recepcionada pela ordem constitucional vigente como normativa infraconstitucional reguladora do art. 40, § 4º, da Carta Federal de 1988, quanto à aposentadoria especial por desempenho da atividade policial (ADI nº 3817).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



2. A interpretação de uma norma jurídica parte do texto que compõe o seu enunciado, de modo que a interpretação construída pela atividade jurisdicional deve preservar os limites impostos pelo texto.

3. Face aos limites interpretativos inscritos no texto do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 51/1985, **não se pode extrair dele norma que autorize densificar o conceito de "atividade estritamente policial" por atividade cujo exercício seja assemelhado, e não efetivamente coincidente.** Diante disso, impõe-se a conclusão de que o tempo de prestação de serviço militar não ilustra, para fins da aposentadoria disciplinada pela Lei Complementar nº 51/1985, atividade de natureza estritamente policial.

4. É possível o aproveitamento do tempo junto às **forças armadas, para averbação, vedada a utilização para aposentadoria especial, como tempo de exercício estrito de atividade policial.** (destaquei)

5. Apelação conhecida e provida em parte. Sem honorários. (Acórdão n.601248, 20120110085133ACJ, Relator: JOÃO FISCHER, 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, Data de Julgamento: 26/06/2012, Publicado no DJE: 09/07/2012. Pág.: 335)

- - -

Acórdão nº 698.720, 2ª Turma Recursal, de 30.07.2013:

**JUIZADOS ESPECIAIS FAZENDÁRIOS.
CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.
APOSENTADORIA ESPECIAL. DELEGADO DA POLÍCIA
CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. AUTONOMIA POLÍTICA
DO DISTRITO FEDERAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
PERANTE AS FORÇAS ARMADAS NÃO CONSTITUI
ATIVIDADE ESTRITAMENTE POLICIAL. SENTENÇA
MANTIDA.**

1 - Não obstante a organização e manutenção estejam a cargo da União, o Distrito Federal configura ente político autônomo, de modo que os agentes de sua polícia civil, uma vez submetidos à estrutura administrativa e jurisdicional do ente distrital, restam incluídos na categoria de servidores públicos distritais - e não federais. Precedentes do Conselho Especial deste Egrégio TJDF (20090020122291 MSG, Relator NATANAEL CAETANO; 20020020056282 MSG, Relator VALTER XAVIER)

2 - A Lei Complementar nº 51/1985 foi recepcionada pela ordem constitucional vigente como normativa infraconstitucional reguladora do art. 40, § 4º, da Carta



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3

Fls.:

Proc.: 26.595/14

Rubrica

Federal de 1988, quanto à aposentadoria especial por desempenho da atividade policial (ADI nº 3817).

3 - Face aos limites interpretativos inscritos no texto do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 51/1985, não se pode extrair dele norma que autorize densificar o conceito de atividade estritamente policial por atividade cujo exercício seja assemelhado, e não efetivamente coincidente. Diante disso, impõe-se a conclusão de que o tempo de prestação de serviço militar não ilustra, para fins da aposentadoria disciplinada pela Lei Complementar nº 51/1985, atividade de natureza estritamente policial. Precedentes (20120110085133 ACJ, Relator Juiz JOÃO FISCHER e 20100110302713 APC, Relator J.J. COSTA CARVALHO)

4 - Apelação conhecida e desprovida.

*25. No âmbito do TJDFT, cabe mencionar, ainda, em sede de APC, em 2ª Instância, os Acórdãos nº 589.974, nº 726.105 e nº 726.105, e, no STJ, o resultado do REsp nº 919.832/AL, utilizado pelas Turmas Recursais dos Juizados Especiais do DF como paradigma. Ademais verifica-se que já houve o julgamento de mérito do MSG nº 214.002.006.552-3-TJDFT, em face da Decisão-TCDF nº 5.716/2013, adotada no Processo nº 27.112/2013, tendo sido concedida a segurança para afastar a aplicação do reconhecimento do tempo de CBMDF como atividade estritamente policial, conforme a Ementa do Acórdão nº 852.224, **in verbis**:*

MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO DO TCDF EM PROCESSO DE CONSULTA - PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - GENERALIDADE E ABSTRAÇÃO DO ATO IMPUGNADO – INOCORRÊNCIA. POSSIBILIDADE DA PRODUÇÃO DE EFEITOS IMEDIATOS EM RELAÇÃO AO IMPETRANTE – REJEIÇÃO. APROVEITAMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO AO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR PARA FINS DE APOSENTADORIA ESPECIAL, PREVISTA NO ART. 1º DA LC 51/85. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA.

Se a decisão impugnada no mandamus destina-se a um público determinado ou determinável de pessoas, não se vislumbra estorvo à tramitação da ação mandamental em face da alegação de que se cuida de ato de caráter geral e abstrato.

O mandado de segurança é via processual adequada para a impugnação de ato normativo apto à produção de efeitos imediatos em relação ao impetrante (precedentes)

Os tribunais têm dado interpretação ao art. 1º da LC 51/85, preservando a restrição estabelecida pelo legislador, como sói acontecer ante norma que traz no seu texto advérbio como



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



elemento direcionador do seu comando.

A expressão "em cargo de natureza estritamente policial" conduz à certeza de que a interpretação há de ser restritiva, porquanto, como de sabença geral, a lei não deve conter expletivo.

A atividade de bombeiro militar do Distrito Federal não se caracteriza como função estritamente policial e, por isto mesmo, o tempo de serviço prestado ao Corpo de Bombeiros Militar não pode ser aproveitado como tempo especial, para fins de concessão de aposentadoria especial prevista no art. 1º, I, da LC 51/85.

(Acórdão n.852224, 20140020065523MSG, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 24/02/2015, Publicado no DJE: 09/03/2015. Pág.: 196)

26. Aliás nos autos do citado Processo nº 27.112/2013, o MPC/DF, na forma do Parecer nº 0402/2014 – GPCF, já havia reiterado posicionamento anterior, com o qual concorda este representante Ministerial, no sentido da impossibilidade de se reconhecer tal cômputo de tempo do CBMDF, como atividade estritamente policial, na esteira de precedentes do colendo STJ, nos seguintes termos:

2. O corpo técnico, em abalizada instrução, manifestou-se anteriormente pela impossibilidade que o período averbado seja aproveitado como tempo especial, conforme os termos da Consulta. Importante apresentar suas conclusões:

(...)

3. O Estatuto dos Bombeiros-Militares, conforme o previsto na Lei nº 7.479/1986, art. 2º, estabelece as respectivas atribuições, essas não relacionadas e não guardando correlação com atividades policiais:

(...)

*4. De fato, não obstante a constatação de que Corpo de Bombeiro Militar está incluso no art. 144 da CF, que lista os órgãos relacionados à Segurança Pública do Estado, fato é que as atribuições do **CBMDF** não se coadunam com a natureza policial. É entendimento prevalente neste MPC que a aposentadoria especial para policiais tem que ser vista como uma regra de exceção em relação ao regime comum, não se podendo admitir que se incluam neste rol atividades não relacionadas diretamente à função policial. A disposição legal que deverá ser observada quanto aos limites do requisito temporal deve estar em conformidade com a LC 51/85, não cabendo interpretação extensiva para se ampliar a carreiras que não desenvolvam atividades estritamente policiais. O inciso I do artigo 1º da LC 51/85 prevê com*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



*requisito para a inativação especial pelo menos 20 (vinte) anos de **exercício** em cargo de natureza estritamente policial.*

5. Destaca-se aqui informação, já conhecida nos autos, que o TJDF na apelação cível nº 2001011044299-2 negou provimento ao recurso do autor em que solicitava o reconhecimento do período prestado no CBMF como tempo estritamente policial, argumentando “apesar daquela competente Organização Militar exercer com grande empenho o poder de polícia, não há que se falar em função policial, pois o poder de polícia é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, enquanto a função policial é prerrogativa exclusiva das polícias civil e militar, que exercem as funções privativas de Polícia Judiciária e preventiva, respectivamente, atuando sobre as pessoas, individualmente ou indiscriminadamente; já o CMDF, in casu, atua sobre os bens, direitos e atividades em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Assim, toda atividade policial exerce o poder de polícia, mas nem todos os órgãos que tem o poder de polícia exercem a atividade policial”.

6. Recentes Jurisprudências do STJ confirmam a **impossibilidade** de aproveitamento, para efeito de aposentadoria especial, do tempo prestado às Forças Armadas, o que de alguma forma corrobora entendimento acima especificado:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MÉDICO LEGISTA DA POLÍCIA CIVIL. CÔMPUTO DE TEMPO DE SERVIÇO NAS FORÇAS ARMADAS. APOSENTADORIA ESPECIAL. LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. EXIGÊNCIA DE ATIVIDADE ESTRITAMENTE POLICIAL. RESTRIÇÃO LEGAL. JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

1. O Tribunal a quo não se manifestou sobre o Estatuto dos Militares, sobre as Leis n. 3.313/1957 e 4.878/1965, logo, não se fez o necessário prequestionamento. Aplicação das súmulas 282 e 356 do STF.

2. Não é possível computar o tempo de serviço prestado nas Forças Armadas para concessão de aposentadoria especial de policial civil, porquanto o art. 1º da Lei Complementar n. 51/1985 exige pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

3. As atribuições dos militares das Forças Armadas não são idênticas às dos policiais civis, militares, federais, rodoviários ou ferroviários. Enquanto aquelas destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, as atribuições dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



policiais estão relacionadas com a segurança pública, preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Apesar das atividades se assemelharem, em razão do uso de armas, hierarquia e coerção para a ordem, possuem finalidades e atribuições distintas.

4. Ademais, a atividade estritamente policial a que se refere a Lei Complementar n. 51/1985 não diz respeito apenas ao exercício do cargo em si, mas deve ser entendida como o efetivo desempenho de atividades em condições de risco ou que representem prejuízo à saúde ou à integridade física, conforme interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3817/DF). Tais condições não poderiam ser examinadas em sede de recurso especial, em razão da súmula 7/STJ. Precedente do STJ. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

REsp 1357121 / DF. RECURSO ESPECIAL.
2012/0256024-8

Classe do Processo : 2012 01 1 008513-3 ACJ -
0008513- 65.2012.807.0001 (Res.65 - CNJ) DF
Registro do Acórdão Número : 601248

Data de Julgamento : 26/06/2012

Órgão Julgador : 2ª Turma Recursal dos Juizados
Especiais do Distrito Federal

Relator : JOÃO FISCHER

Ementa

JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA ESPECIAL. APROVEITAMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL JUNTO ÀS FORÇAS ARMADAS. APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 1985. RECEPÇÃO PELA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988. LIMITES INTERPRETATIVOS DE TEXTO RESTRITIVO. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENDER ATIVIDADE ASSEMBLHADA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PERANTE AS FORÇAS ARMADAS NÃO CONSTITUI ATIVIDADE ESTRITAMENTE POLICIAL. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE.

1. A LEI COMPLEMENTAR Nº 51/1985 FOI RECEPCIONADA PELA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE COMO NORMATIVA INFRACONSTITUCIONAL REGULADORA DO ART.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



40, § 4º, DA CARTA FEDERAL DE 1988, QUANTO À APOSENTADORIA ESPECIAL POR DESEMPENHO DA ATIVIDADE POLICIAL (ADI Nº 3817).

2. A INTERPRETAÇÃO DE UMA NORMA JURÍDICA PARTE DO TEXTO QUE COMPÕE O SEU ENUNCIADO, DE MODO QUE A INTERPRETAÇÃO CONSTRUÍDA PELA ATIVIDADE JURISDICIONAL DEVE PRESERVAR OS LIMITES IMPOSTOS PELO TEXTO.

3. FACE AOS LIMITES INTERPRETATIVOS INSCRITOS NO TEXTO DO ART. 1º, I, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 51/1985, NÃO SE PODE EXTRAIR DELE NORMA QUE AUTORIZE DENSIFICAR O CONCEITO DE "ATIVIDADE ESTRITAMENTE POLICIAL" POR ATIVIDADE CUJO EXERCÍCIO SEJA ASSEMELHADO, E NÃO EFETIVAMENTE COINCIDENTE. **DIANTE DISSO, IMPÕE-SE A CONCLUSÃO DE QUE O TEMPO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO MILITAR NÃO ILUSTRA, PARA FINS DA APOSENTADORIA DISCIPLINADA PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 51/1985, ATIVIDADE DE NATUREZA ESTRITAMENTE POLICIAL.**

4. É POSSÍVEL O APROVEITAMENTO DO TEMPO JUNTO ÀS FORÇAS ARMADAS, PARA AVERBAÇÃO, VEDADA A UTILIZAÇÃO PARA APOSENTADORIA ESPECIAL, COMO TEMPO DE EXERCÍCIO ESTRITO DE ATIVIDADE POLICIAL.

5. APELAÇÃO CONHECIDA E PROVIDA EM PARTE. SEM HONORÁRIOS.

7. O que ocorre é que os servidores militares pertencem a um regime de previdência distinto dos civis, não se sujeitando ao disciplinamento previsto no artigo 40, parágrafo 4º, da CF. A aposentadoria especial para os militares deve estar prevista em legislação específica, conforme o comando de outros artigos da CF, quais sejam: art. 42 combinado com o 142, X. Assim, podemos entender que a LC 51/85 aplica-se tão somente aos servidores policiais civis, não alcançando carreiras regidas por legislações peculiares.

(...)

27 Por todo o exposto, este **Parquet** especializado opina pelo acolhimento das sugestões ofertadas pela SEFIPE, no sentido de se conhecer da Consulta formulada pela PCDF e esclarecer à Consulente acerca da impossibilidade de aproveitamento de tempo prestado às Forças Armadas, para efeito de contagem de tempo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3

Fls.:

Proc.: 26.595/14

Rubrica

em atividade estritamente policial, na forma da LC nº 51/19985, nos termos realçados pela Instrução.”

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



VOTO

5. Nesta fase examina-se o teor da consulta formulada pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, acerca da possibilidade de averbação do tempo de serviço prestado às Forças Armadas para fins de aposentadoria especial.

6. O Corpo Técnico e o douto Ministério Público sugerem o conhecimento da peça por cumprir os requisitos de admissibilidade elencados no Regimento Interno desta Corte. Em consequência, opinam os Pareceres por que se informe à consulente sobre a impossibilidade de aplicar o benefício da Lei Complementar nº 51/85 na hipótese mencionada.

7. O referido diploma legal dispõe em seu art. 1º que:

“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.”*

8. Conforme interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3817/DF, a atividade estritamente policial não é só o exercício do cargo em si, mas também o efetivo desempenho de atribuições em condições de risco ou que representem prejuízo à saúde ou à integridade física do agente.

9. Verifico que a questão em exame não se encontra pacificada, em especial por ter a Carta Magna distinguido as carreiras e as atividades das Forças Armadas e de Segurança Pública em capítulos distintos:

"CAPÍTULO II

DAS FORÇAS ARMADAS



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



*Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e **destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.***

(...)

CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

*Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, **é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos :***

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares."

10. Tenho que a opção do Constituinte em regular as carreiras em diferentes capítulos não têm o condão de afastar a similitude de suas atribuições. Não restam dúvidas de que os militares das Forças Armadas exercem atividades semelhantes a de um policial, uma vez que prezam não só pela defesa da Pátria, mas também pela preservação da ordem pública interna.

11. Como bem pontua o Coronel Fernando Carlos Santos da Silva⁶:

"As Forças Armadas são, portanto, os instrumentos disponíveis para o exercício do direito de autodefesa de cada país.

*Apesar de conviver pacificamente na comunidade internacional e ter, internamente, sua situação político-social relativamente estabilizada, **o Brasil pode ser compelido a envolver-se em***

⁶ Coronel do Exército. Formado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras em 1978 e em Direito pela Faculdade de Direito de ITU – SP em 1984. Mestre em Aplicações Militares em 1988 e Doutor em Aplicações, Planejamento e Altos Estudos Militares em 1998.
(www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1178)



conflitos externos ou internos.”

12. Os integrantes das Forças Armadas devem sempre estar em estado de alerta para possíveis perigos à nação e, se necessário, tem o dever de se submeterem a toda a sorte de riscos, inclusive à sua integridade física, visando promover a **segurança nacional**, em prol da defesa da pátria, da proteção dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

13. Além dessa função precípua, a Constituição Federal, em seu art. 136 e 137, prevê:

*“Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, **decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade** institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. [...]”*

*Art. 137. O presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o **estado de sítio nos casos de:***

*I – **comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;***

*II – **declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira”***

14. Ademais, outras normas legais regulamentam que as Forças Armadas, de forma subsidiária, auxiliem as polícias civil, militar e federal na atividade de manter a **segurança pública**. O arts. 16 e 15, § 5º da Lei Complementar nº 97/99 e art. 3º do Decreto nº 3.897/01 estão assim redigidos:

*** Lei Complementar nº 97/99**

“Art. 15. [...]:

*§5º Determinado o **emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem**, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, **transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública** necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



*Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como **atribuição subsidiária** geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.”*

*** Decreto nº 3.897/01**

“Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.

Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.”

15. Frisa-se que nos dias atuais esta Força tem desempenhado importante papel na segurança pública ao pacificar comunidades, realizar “blitzen”, deter criminosos, apreender armas etc, a exemplo do que vem ocorrendo nos Estados de fronteira, bem como no Rio de Janeiro e em São Paulo.

16. Percebe-se da simples leitura dos dispositivos suso transcritos que as atividades desempenhadas pelos policiais e pelos integrantes das Forças Armadas podem ser equiparadas quanto às condições de risco e às possibilidades de prejuízo à saúde e à integridade física. Desta forma, não vislumbro óbices à contagem ponderada do tempo de serviço para fins de aposentadoria daqueles servidores oriundos das Forças Militares.

17. Cabe, ainda, trazer à baila excerto de trabalho interpretativo do especialista em Direito Público e em Ciências Criminais, Luciano Machado Ferreira:

*“Feito este breve resumo é perceptível que a **atividade pretérita do servidor policial às Forças Armadas** deve ser contado pela Administração Pública no requisito dos 20 (vinte) anos da LC 51/85, pois, tal atividade pretérita **é de risco como bem demonstrado e os servidores militares no seu dia-a-dia exercem atividade policial** também, além de é claro contribuir para a nossa segurança pública, como visto nos dias atuais.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3

Fls.:

Proc.: 26.595/14

Rubrica

A não admissão deste critério vem contribuindo para uma enorme insegurança na via administrativa, pois, há casos de servidores que saíram das Forças Armadas após longo período de serviço prestado e venham engrandecer com sua vivência o serviço policial e após alguns anos de colaboração com o serviço policial se deparam com a Administração dizendo que o tempo de serviço pretérito prestado às Forças Armadas não é computado como atividade de risco.

(...)

Ora, quando o constituinte originário concedeu aposentadoria especial a certas categorias é que nestas a vida laborativa exige um grau de sacrifício maior que nas outras categorias. Tais atividades requerem deste servidor um desprendimento maior que em de outras categorias. Daí, vir agora e impor a este servidor um sacrifício maior que o suportável é injustificável. A Administração Pública vem dizendo que o servidor que prestou serviço anteriormente nas Forças Armadas: “aquele risco que você exerceu na atividade de militar das Forças Armadas, aqui para nós da atividade de risco polícia não é computada”. Isto além de não ser legal do ponto de vista jurídico chega a ser abominável.”

18. Por fim, deve-se considerar que a cessão de servidores, via de regra, não busca a tutela de interesses subjetivos. O instrumento constitui importante ferramenta de realocação de servidores com vistas ao saneamento de situações de **necessidade pública**. Nesse sentido, totalmente inadequado seria apenas o servidor com o afastamento de contagem ponderada inerente ao cargo de policial civil quando este afasta-se do exercício de suas atribuições no órgão de origem para laborar em outros órgãos e assim **atender a necessidade da Administração**.

Com estes esclarecimentos, lamentando divergir dos Pareceres, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento da Consulta formulada pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, previstos no art. 194 do Regimento Interno deste Tribunal;

II. esclareça ao consulente que o tempo prestado às Forças Armadas poderá ser considerado como exercício em cargo de natureza estritamente policial, para fins de concessão da aposentadoria prevista na Lei Complementar nº 51/85; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3



III. autorize o arquivamento dos autos e a devolução do apenso à origem.

Sala das Sessões, 15 de dezembro de 2015.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

Conselheiro – Relator

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II), 11.12.2015.