



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 10370/2016-e

RELATOR: Conselheiro Márcio Michel

PARECER: 689/2017-MF

EMENTA: Representação formulada por cidadãos quanto à possibilidade de extensão dos efeitos e eficácia da Decisão-TCDF nº 5.456/2015 a servidores das carreiras da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, no sentido de considerar, para fins da aposentadoria especial de que trata a Lei Complementar nº 51/85, período em que permaneceram à disposição da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS. Conhecimento da representação e determinação de oitiva da PCDF e da SEJUS. Nesta fase, em análise de mérito, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefipe) manifesta-se pela improcedência da representação, ciência a seus signatários e arquivamento dos autos. Parecer convergente, com adendo.

Retorna ao Ministério Público de Contas o presente feito eletrônico de representação protocolada nesta Casa, nos termos da ementa.

2. A representação vem formulada, em seus precisos termos, no sentido de solicitar do TCDF que estenda “*os efeitos e eficácia da decisão 5456/2015 aos servidores das carreiras integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal que tenham desenvolvido suas atividades no âmbito da SEJUS, em sentido amplo, ou ao menos àqueles que à época permaneceram à disposição na Corregedoria da Secretaria de Justiça, diante da exposição efetiva de risco ou periculosidade, bem como por guardar relação direta com as atribuições do cargo de Policial Civil e Delegado de Polícia*”.

3. Apesar do nítido aspecto de recurso administrativo da exordial¹, houve por bem e. Plenário deste Tribunal, a teor da Decisão nº 4.592/2016, conhecer da demanda e determinar a oitiva da PCDF e da SEJUS, uma vez vislumbrado indício de irregularidade/ilegalidade cometida pela corporação civil, por suposta interpretação contrária de entendimento emanado desta c. Corte acerca da contagem do tempo prestado nas condições especificadas neste processo.

4. Em atenção ao referido *decisum*, a PCDF encaminhou o Ofício nº 2409/2016-DGP, e documentação anexa, informando, singelamente, o motivo do indeferimento do pedido de um dos autores da representação em tela, “*em vista da constatação de que as atividades desempenhadas no órgão cessionário (SEJUS) não são correlatas com as do cargo efetivo*”. A SEJUS, por sua vez, embora regularmente notificada, não se manifestou.

¹ Exsurgida por inconformismo quanto ao indeferimento, pelo Departamento de Gestão de Pessoas da PCDF, de pedido administrativo de um dos subscritores da presente representação (ocupante do cargo de Agente de Polícia) para que o período em que esteve à disposição da SEJUS (no exercício do cargo comissionado de Chefe do Núcleo de Sindicâncias da Comissão Permanente de Disciplina da Corregedoria daquela pasta) fosse averbado/computado como tempo de serviço estritamente policial, para fins da aposentadoria especial de que trata a LC nº 51/85 (conforme se extrai do e-DOC 2D4C9F5D-c).



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

5. À vista do exposto, examinam-se, nesta fase, quanto ao mérito, os argumentos aduzidos na exordial em cotejo com a resposta oferecida pela PCDF, no sentido de verificar a ocorrência da suposta ilegalidade/irregularidade suscitada pelos representantes, tendo a Divisão de Acompanhamento da Sefipe, de início, realçado aqueles iniciais argumentos nos seguintes termos:

“- por meio da Decisão nº 5456/2015, o TCDF reconheceu que ‘é possível o cômputo como estritamente policial, para fim da aposentadoria especial de que trata a LC nº 51/85, do período prestado pelos servidores das Carreiras de Delegado e Policial Civil do Distrito Federal no âmbito da Subsecretaria do Sistema Penitenciário - SESIPE, atualmente pertencente à estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS, conforme Decreto nº 36.236/15, desde que comprovado que as atividades desenvolvidas pelo servidor policial guardam estreita relação com as atribuições de seu cargo, dispostas no Decreto nº 30.490/09’;

- por força do Decreto nº 27.970/2007, foram incluídas na estrutura administrativa da SEJUS a Subsecretaria do Sistema Penitenciário e a Subsecretaria do Sistema Socioeducativo;

- no Decreto nº 27.970/2007, art. 1º, inciso VIII, foi instituída a Corregedoria, visando ao desenvolvimento de atividades afetas a investigações, correições e apurações decorrentes das condutas dos servidores da SEJUS;

- o § 2º do art. 207 do Decreto nº 27.970/2007 prevê que aos servidores das carreiras de Delegado de Polícia e Policial Civil lotados na SEJUS ‘ficam asseguradas a contagem de tempo de serviço como atividade policial’;

- a atuação dos servidores integrantes da Polícia Civil do DF à disposição da SEJUS se davam em atribuições que guardavam estreita relação com as atribuições dos cargos de Delegados e Policiais Cíveis;

- os servidores lotados na SEJUS mantiveram-se submetidos a todos os normativos legais que regulam as carreiras de Delegado de Polícia e Policiais Cíveis do DF, jamais se afastando do poder-dever de atuar em seus dias de folga, em espaços públicos.”

6. Da documentação apresentada pela PCDF destaca “a informação de que os autores da presente representação exerceram cargos em comissão perante a Corregedoria da então Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do DF no período de junho de 2007 a janeiro de 2009. Consta ainda o indeferimento do pedido do servidor Raimundo Fernandes de Sousa Filho para que fosse computado como tempo estritamente policial o período em que esteve cedido à SEJUS. Para esse indeferimento, após detida análise, a PCDF concluiu que as atribuições do cargo exercido pelo servidor, frise-se, de Chefe do Núcleo de Sindicâncias da Comissão Permanente de Disciplina da Corregedoria da SEJUS, eram meramente administrativas e não de natureza estritamente policial, uma vez que a unidade apura apenas ilícito praticado por servidores daquela Secretaria.”

7. Menciona, ao prosseguir, “que a Decisão nº 5456/2015, posteriormente complementada pela Decisão nº 6086/2015, trata de período prestado pelos servidores das Carreiras de Delegado e Policial Civil do Distrito Federal no âmbito da Subsecretaria do Sistema Penitenciário – SESIPE, não se aplicando à situação versada nos autos. **Portanto, não há**



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

falar em descumprimento de Decisão desta e. Corte por parte da PCDF quando indeferiu o pedido do interessado quanto a esse ponto.” (grifos e sublinhado nossos)

8. Acerca de eventual violação a normativo distrital², cujo sentido seria de assegurar aos servidores das carreiras da PCDF à disposição da SEJUS a contagem do respectivo tempo de serviço como atividade policial civil, salienta que não se trata de tema novo nesta e. Corte, assim recorrendo a respeito:

“10. No Processo nº 2754/93, este Tribunal apreciou disposição semelhante constante do Decreto nº 14.061/92³. Na oportunidade, o Relator desse feito, i. Conselheiro José Roberto de Paiva Martins, pronunciou-se nos seguintes termos:

A excelência do trabalho apresentado é digna dos maiores encômios, no entanto, sem querer desmerecê-lo ou diminuí-lo, creio ser de bom alvitre um pequeno adendo às suas conclusões: é fora de dúvida que a LC nº 51/85 foi recepcionada pela nova Constituição Federal de 5 de outubro de 1988; também não resta dúvida de que a atividade policial foi contemplada com a redução do tempo de serviço para aposentadoria voluntária dada as “peculiaridades de exercício decorrentes da integral e exclusiva dedicação às atividades do cargo e riscos a que estão sujeitos” seus ocupantes (conf. TC-024.548/84-7, TCU Pleno, Sessão de 28.05.1987, in DOU de 22.06.87, pág. 9690), portanto, quer nos parecer que à abrangência do Decreto (local) nº 14.061, de 23 de julho 1992, não se pode dar interpretação extensiva sob pena de incorrer-se em grave inconstitucionalidade. (...)

A definição de exercício é jurídico-legal. Está no art. 15 da Lei nº 8.112/90: (...)

O exercício decorre da posse; através da qual, o servidor é convocado para investir-se nas atribuições do cargo para o qual foi nomeado, após aprovação em concurso público (CF, art. 37, inciso II), adquirindo direito às vantagens decorrentes da contraprestação pecuniária que lhe passa a ser devida se exercitar plenamente as obrigações legais que assumiu e passou a exercer.

Pelo visto, não basta ao servidor da Carreira Policial estar lotado nos órgãos referidos no Decreto nº 14.061/92 (Secretaria de Segurança Pública ou Gabinete do Governador) para que usufrua das vantagens do LC nº

² Incorretamente assinalado na representação como § 2º do art. 207 do Decreto nº 27.970/07, quando se trata, em realidade, do Decreto nº 28.212/07, trazendo previsão atualmente encerrada no § 2º do art. 128 do Decreto nº 34.320/13 (que revogou o Decreto nº 28.212/07) de seguinte teor:

“Art. 128 Os servidores das carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e Policial Civil do Distrito Federal, em exercício nas unidades da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal, permanecem lotados na Polícia Civil do Distrito Federal, à disposição da SEJUS.

(...) § 2º Aos servidores que trata o caput deste artigo, ficam asseguradas contagem de tempo de serviço como atividade policial civil, para todos os efeitos legais, bem como preservadas as demais prerrogativas inerentes aos cargos.”

³ “Art. 1º - Ficam assegurados aos policiais civis, da Carreira Policial Civil, do Quadro de Pessoal do Distrito Federal, com exercício funcional na Secretaria de Segurança Pública e no Gabinete do Governador, bem assim aos policiais civis amparados pelo Art. 92 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, os benefícios de que tratam a Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, o Artigo 15 da Lei nº 8.162, de 08 de janeiro de 1991, e demais legislação vigente relativa a pessoal.”



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

51/85. É preciso que ele esteja no exercício funcional das atribuições legais de seu cargo efetivo de natureza policial (...)

Qualquer outra interpretação será elástico condenável pois estará quebrando a isonomia entre os servidores policiais... (Grifamos e realçamos)

11. O colacionado voto fundamentou a Decisão nº 4182/93, por meio da qual reiterou-se a recomendação feita na Sessão de 27 de fevereiro de 1992, no Processo nº 2441/96 (Rel. Cons. Frederico Augusto Bastos), no sentido de “orientar os integrantes da Carreira Policial sobre as consequências do desvio de função em relação à contagem do tempo de serviço estritamente policial para fins da LC nº 51/85”.

12. Portanto, desde 1993 a jurisdicionada tem conhecimento do posicionamento deste c. Tribunal no sentido de que não basta ao servidor das Carreiras de Delegado de Polícia e de Polícia Civil do DF estarem lotados em determinada Secretaria para usufruírem das vantagens da Lei Complementar nº 51/85. Para tanto, é imperioso que o servidor esteja no exercício funcional das atribuições legais de seu cargo efetivo de natureza policial.

13. Recentemente, o assunto voltou a ser apreciado no Processo nº 1657/2011, que tratou de denúncia semelhante ao objeto da presente representação, quanto à possível ocorrência de irregularidades por parte da PCDF na apuração de tempo estritamente policial, para fins de aposentadoria com base na Lei Complementar nº 51/85. Na oportunidade, depois de amplo debate quanto à previsão constante dos Decretos nºs 25.114/2004⁴ e 27.767/2007⁵, semelhante a do Decreto nº 14.061/92, o posicionamento desta e. Corte foi reiterado, seguindo voto do i. Conselheiro Inácio Magalhães Filho, consoante Decisão nº 31/2012, *verbis*:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. considerar parcialmente procedente a denúncia tratada no feito em exame; II. reiterando as deliberações proferidas nos Processos nºs 2.441/89 e 2.754/93, alertar a jurisdicionada de que: a) o exercício, por integrantes das carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal, de atividades estranhas aos cargos que as compõem (que não exijam habilidades e conhecimentos técnicos inerentes à função policial) não pode ser computado como atividade estritamente policial para os efeitos da Lei Complementar nº 51/85; **b) quanto ao Decreto nº 14.061/92, não basta o interessado estar lotado nos órgãos referidos nesse diploma legal para ser beneficiado pela Lei Complementar nº 51/85, sendo imperioso, para tanto, o exercício funcional das atribuições legais do cargo de natureza estritamente policial, devidamente comprovado, entendimento que também se aplica aos***

⁴ Decreto nº 25.114/2004

“Art. 1º – Ficam, pelo órgão de origem, assegurados aos policiais civis, da Carreira Policial Civil, do Quadro de pessoal do Distrito Federal, com exercício funcional no Centro de Atendimento Juvenil Especializado – CAJE da Secretaria de Estado de Ação Social do Distrito Federal, todos os direitos e vantagens a que façam jus, inclusive promoção funcional. Parágrafo Único - O período em que o policial civil permanecer à disposição da Secretaria de Estado de Ação Social será considerado como atividade de natureza estritamente policial.”

⁵ Decreto nº 27.767/2007

“Art. 5º - Aos servidores das carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e Policial Civil do Distrito Federal em exercício nos órgãos do sistema penitenciário e medidas sócio-educativas do Distrito Federal da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal, fica assegurada contagem de tempo de serviço como atividade policial civil para todos os efeitos legais, bem como demais prerrogativas inerentes aos cargos.”



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

Decretos nºs 25.114/04 e 27.767/07, bem como a normas correlatas; III. reiterando o item II da Decisão nº 5.909/10, proferida no Processo nº 41.730/07, determinar à PCDF que faça constar dos processos de concessão de aposentadoria de sua alçada, especialmente aquelas balizadas na LC nº 51/85, demonstrativo dos afastamentos do cargo policial, discriminando, com exatidão e suficiência, todos os elementos correspondentes (motivo, fundamento legal, órgão/entidade de exercício, se o caso, período etc.), mormente para permitir aos órgãos de controle aferir sua conformidade com a natureza estritamente policial das funções de origem; IV. dar ciência desta deliberação à denunciante; V. autorizar o arquivamento dos autos. Decidiu, mais, autorizar o levantamento do sigilo conferido aos autos. Impedido de participar do julgamento deste processo o Conselheiro RONALDO COSTA COUTO. (Realçamos)

14. Como se pode observar, é ponto pacífico nesta e. Corte de que não basta estar lotado em órgãos referidos em decretos distritais para ser beneficiado pela Lei Complementar nº 51/85, sendo imperioso o exercício funcional das atribuições legais do cargo de natureza estritamente policial. Registre-se que na oportunidade, por meio do item “II.b” da Decisão nº 31/2012, este Tribunal deixou expresso que esse entendimento se aplica a todas as normas correlatas, como é o caso da previsão contida no § 2º do art. 207 do Decreto nº 28.212/2007, repetida no § 2º do art. 128 do Decreto nº 34.320/2013, que revogou o anterior, ora vindicada pelos autores da representação em análise.

15. Esses dispositivos regulamentares incorrem na mesma impropriedade constante do art. 3º da Lei distrital nº 3.556/2004⁶, que foi julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3817), por ser essa matéria de competência legislativa da União. Essa declaração de inconstitucionalidade foi conhecida por esta Corte de Contas por meio da Decisão nº 7996/2009, proferida no Processo nº 3572/2008.

16. O que tem ocorrido é que este e. Tribunal, à míngua de legislação específica quanto a este tema, tem verificado caso a caso, se o tempo de serviço utilizado para a aposentadoria especial, de que trata a Lei Complementar nº 51/85, foi efetivamente cumprido sob as condições típicas da atividade policial. Essa verificação individualizada guarda consonância com o procedimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, conforme se observa no seguinte excerto (Proc. 007.305/2010-9 – Acórdão 2943/2010 – Plenário):

É necessário verificar, caso a caso, se o tempo de serviço utilizado para a aposentadoria especial prevista na Lei Complementar 51/85 foi efetivamente cumprido sob as condições típicas da atividade policial, a envolver perigo ou risco permanente à integridade física e psicológica do servidor.

17. Ao analisar o Processo nº 13036/2012, o entendimento esposado por este Tribunal (Decisão nº 6.558/2012) se deu no sentido de que permanece a necessidade de comprovação do tempo estritamente policial a cada caso concreto, considerando-se como presumidamente policiais apenas as atividades desenvolvidas nos órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal.

⁶ “Art. 3º Será considerado como de efetivo exercício da atividade policial o tempo de serviço prestado pelo servidor das carreiras policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal, cedido à Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União e do Distrito Federal até a data da publicação desta Lei.”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

18. **In casu**, mais uma vez agiu corretamente a PCDF que, observando as orientações deste Tribunal, verificou no caso concreto, independentemente do previsto no § 2º do art. 207 do Decreto nº 28.212/2007, que as atividades desempenhadas no exercício do cargo de Chefe do Núcleo de Comissão Permanente de Disciplina da Corregedoria da SEJUS, unidade que apura ilícito praticado por servidores daquela Secretaria, são puramente administrativas e não de natureza estritamente policial, motivo porque o pleito do Sr. Raimundo Fernandes de Sousa Filho foi indeferido. Registre-se que essas atividades são rotineiramente desempenhadas por servidores de diversas carreiras em todos os órgãos integrantes do complexo administrativo do Poder Executivo, TCDF e CLDF.”

9. Nesse contexto, ao passo de não vislumbrar o cometimento de ilegalidade ou irregularidade no caso em análise, observa “*que a presente representação, sob o argumento de que estaria sendo cometida ilegalidade por órgão sujeito à jurisdição do TCDF e em matéria de sua competência, traz à apreciação desta e. Corte de Contas questões de interesse subjetivo dos subscritores, irresignados com ato praticado em desfavor deles pela Polícia Civil do DF, o que, à toda evidência, reveste de natureza recursal as pretensões que ora submetem a esta Corte, cujo mérito, decerto, deveria ser apreciado e superado perante a própria jurisdicionada, sem prejuízo de eventual postulação em juízo (art. 5º, XXXV, CF/88).*” (g.n.)

10. A propósito, traz à colação excerto de pronunciamento⁷ emanado deste órgão ministerial notadamente amoldado ao presente caso, com o seguinte teor:

“15. Antes, porém, de nos pronunciarmos quanto ao mérito da *quaestio in foco*, importa deixar registrado que as indigitadas representações, apesar de se apresentarem voltadas a transparecer o cometimento de ilegalidade por órgão sujeito à jurisdição do TCDF e em matéria de sua competência, não parecem ter essa feição nos casos em tela, tampouco sinalizam potencial infringência à autoridade de deliberação emanada desta Casa.

16. Referidas peças encerram questões de interesse subjetivo dos subscritores, irresignados com ato praticado em desfavor deles pela Administração do DER-DF (processo administrativo de ressarcimento ao erário por irregularidade em progressão funcional), o que, à toda evidência, reveste de natureza recursal as pretensões que ora submetem a esta Corte, cujo mérito, decerto, deveria ser apreciado e superado perante aquela autarquia, sem prejuízo de eventual postulação em juízo (art. 5º, XXXV, CF/88).

17. A natureza do controle externo exercido pelo TC não comporta possa ele atuar no exame e tutela de interesses individuais. Não se inclui entre as competências constitucionais do TCDF a prolação de provimentos jurisdicionais, reclamados por particulares, para a salvaguarda de seus eventuais direitos e interesses subjetivos juridicamente tutelados. A raciocinar em sentido contrário, estar-se-ia permitindo a quem se sentisse individualmente lesado por suposta ilegalidade derivada de ato (comissivo ou omissivo) da Administração sempre buscar amparo junto ao órgão de controle, transformando o instrumento utilizado, assim, em verdadeiro ‘Mandado de Segurança Administrativo’.”

⁷ Parecer nº 282/2017-MF, exarado no Processo nº 32128/2016.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

11. Noutro giro, mesmo que fosse possível apreciar os pedidos feitos pelos interessados em sede de análise de representação, afirma que o desfecho não seria diferente do encaminhamento dado pela PCDF.

12. De plano, entende não haver qualquer amparo legal quanto à solicitação para que o TCDF estenda “*os efeitos e eficácia da Decisão nº 5456/2015 aos servidores das carreiras integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal que tenha desenvolvido suas atividades no âmbito da SEJUS, em sentido amplo*” (grifo original), o que vem de ser assim justificado:

“24. Primeiro, porque a citada Decisão nº 5456/2015 foi proferida em sede de consulta e, portanto, tem caráter normativo, o que não ocorre no caso de decisão proferida em processo de Representação, como o presente. Naquela oportunidade esta e. Corte respondeu a questionamento efetuado pela PCDF que tinha dúvida quanto à aplicação da norma. No caso em apreço, pelo contrário, a jurisdicionada, que acompanha na prática e de forma individualizada as atividades desempenhadas por seus servidores, tem absoluta certeza quanto à impossibilidade de computar como estritamente policial os períodos objeto da presente representação.

25. Segundo, na estrutura da SEJUS existe, por exemplo, a Unidade de Controle Interno, a Coordenação de Assuntos Funerários e a Gerência do Programa Passe Livre, cujas competências, constantes do Decreto nº 34.320/2013, são:

(...)

26. Da simples leitura desses artigos, é fácil observar que não estamos diante do exercício de atividades de natureza estritamente policial, sendo, portanto, impossível considerar para fins da Lei Complementar nº 51/85 o período prestado à SEJUS independentemente do local e das atividades desempenhadas.”

13. Melhor sorte não socorreria o pedido dos representantes para que ao menos o período prestado à Corregedoria da SEJUS seja computado como estritamente policial, na medida em que, à vista das competências dessa unidade orgânica (listadas no art. 10 do Decreto nº 28.212/07), destinada a apurar ilícito praticado por servidores daquela Secretaria, trata-se de atribuições revestidas de natureza meramente administrativa. Outra não poderia ser a conclusão, pois, do contrário, “*estaria esta Corte compelida a considerar como estritamente policial as atividades exercidas por qualquer servidor em unidade similar existente na estrutura organizacional das demais Secretarias do Distrito Federal.*” A título de comparação, colaciona alguns normativos distritais que dispõem sobre atribuições correlatas de unidades correcionais locais outras.

14. Ainda a demonstrar que as atividades exercidas na Comissão Permanente de Disciplina da SEJUS não são típicas das carreiras da PCDF, tampouco se assemelhariam às atribuições⁸ dos cargos que as integram, cita a nomeação de servidora efetiva da Secretaria de Estado de Educação (originalmente investida no cargo de Técnico de Gestão Educacional) para o cargo comissionado de presidente daquela CPD.

⁸ Tendo por cotejo aquelas descritas no § 32 da instrução, destacadas dos arts. 95, 99 e 101 do Regimento Interno da PCDF (Decreto nº 30.490/09), na redação dada pelo Decreto nº 33.661/12, respectivamente, para os cargos de Delegado de Polícia, Agente de Polícia e Agente Penitenciário (atual Agente Policial de Custódia, conf. Lei nº 13.064/14).



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

15. Por último, registra que o e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios tem posicionamento pacífico no sentido de que **“não se pode estender o conceito de ‘atividade estritamente policial’ por atividade cujo exercício seja assemelhado, e não efetivamente coincidente”**, consoante os seguintes acórdãos:

“JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGENTE DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. AVERBAÇÃO DO PERÍODO PARA FINS DE APOSENTADORIA ESPECIAL. ART. 12 DA LEI N. 4.878/65. POSSIBILIDADE. APROVEITAMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO ÀS FORÇAS ARMADAS. APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 1985. LIMITES INTERPRETATIVOS DE TEXTO RESTRITIVO. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENDER ATIVIDADE ASSEMELHADA À ESTRITAMENTE POLICIAL. SENTENÇA MANTIDA. 1. Restou provada nos autos (Num. 469825 - Pág. 1/8) a duração do curso de formação com início em 10/09/1990 e término em 12/03/1991, revelando-se correto o tempo de atividade estritamente policial apresentado pelo autor na inicial. 2. Conforme determina a art. 12 da Lei n. 4.878/65 a frequência aos cursos de formação profissional da academia de polícia para primeira investidura em cargo de atividade policial é considerada de efetivo exercício para fins de aposentadoria. 3. Precedente: Acórdão n. 630887, 20120110713638ACJ, Relator: SANDRA REVES VASQUES TONUSSI, 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, Data de Julgamento: 30/10/2012, Publicado no DJE: 05/11/2012. Pág.: 251, DISTRITO FEDERAL versus VICTOR BARBASTEFANO. **4. Face aos limites interpretativos inscritos no texto do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 51/1985, não se pode estender o conceito de “atividade estritamente policial” por atividade cujo exercício seja assemelhado, e não efetivamente coincidente, como é o caso do serviço militar obrigatório.** 5. Precedente: 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, DISTRITO FEDERAL versus LINDOBERTO RIBEIRO JORGE. 6. Recursos CONHECIDOS, mas NÃO PROVIDOS. Condeno o recorrente autor nas custas. Não há condenação do Distrito Federal em custas devido à isenção, nos termos do Decreto Lei nº 500/69. Honorários que se compensam, diante do não provimento de ambos os apelos, consoante disposto no art. 55 da Lei nº 9.099/95. 7. A súmula de julgamento servirá como acórdão, conforme a art. 46 da Lei 9.099/95 e art. 99 do Regimento Interno das E. Turmas Recursais. (grifamos)
(Acórdão n.943479, 07154197720158070016, Relator: JOÃO FISCHER 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 25/05/2016, Publicado no DJE: 06/07/2016. Pág.: Sem Página Cadastrada.)”

“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. Pre-



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

cedentes do Conselho Especial deste Egrégio TJDFT (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 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) (grifamos)

4 - Apelação conhecida e desprovida.

(Acórdão n.698720, 20120111934605ACJ, Relator: LEANDRO BORGES DE FIGUEIREDO 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, Data de Julgamento: 30/07/2013, Publicado no DJE: 06/08/2013. Pág.: 425)''

16. Destarte, à guisa de conclusão, diante da inexistência de ilegalidade ou irregularidade de ato praticado pela PCDF ao ensejo da análise de situação funcional vivenciada por um dos autores da representação em tela, manifesta-se a nobre Diacomp, no mérito, pela improcedência dessa peça, o que vem a ser, ao final, submetido ao e. Plenário, contando com a aprovação da instância diretiva da Sefipe.

17. Comparecem os autos, assim, ao Ministério Público, para emissão de parecer, que, de plano, considera irretocáveis as ponderações e conclusões alcançadas pela digna unidade técnica.

18. Indene de dúvidas, e isso ficou agora bem patenteado na instrução, que a petição inaugural intitulada de representação encerra questionamentos voltados a atender, em última análise, interesses subjetivos, individuais e patrimoniais de determinados integrantes de carreiras policiais civis locais obstados na esfera administrativa pelo órgão jurisdicionado de vínculo (no caso, a PCDF).

19. À luz da premissa de que, no exercício do controle externo, não comporta possa o Tribunal de Contas atuar no exame e tutela de interesses individuais, a representação em tela não lograria ultrapassar o crivo de admissibilidade nesta seara, dado o nítido caráter de postulação em causa própria que dela emana. Contudo, não foi esse o entendimento esposado pelo e. Plenário na fase preliminar do feito, cuidando-se, nesta etapa processual, do exame de mérito do teor da referida missiva.

20. Quanto à questão de fundo, já é sobejamente conhecido o entendimento esposado por este órgão ministerial⁹ de somente ser possível computar, como tempo estritamente

⁹ A exemplo do **Parecer nº 857/2015-MF**, exarado no Processo nº 18740/2015, cuidando de consulta acerca do reconhecimento como tempo de serviço estritamente policial, inclusive para fins da aposentadoria especial prevista na LC 51/85, do período prestado pelos servidores das carreiras de Delegado e Policial Civil do Distrito Federal no âmbito da Subsecretaria do Sistema Penitenciário - SESIPE, à época, pertencente à estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania - SEJUS.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

policial, períodos cujas características sejam, comprovadamente, dessa natureza, a teor da lei especial de regência (LC nº 51/85) e da jurisprudência correlata dos Tribunais Superiores pátrios e do e. TCU, malgrado não se coadune com o juízo vigente neste TCDF, a exemplo da Decisão nº 6.558/2012¹⁰, exarada em sede de consulta.

21. A contagem do período de 20 (vinte) anos previsto no art. 1º, inc. I, da LC nº 51/85 está atrelada, necessariamente, à comprovação do exercício de natureza estritamente policial, ou seja, em situações nas quais o policial tenha sua integridade física ou sua saúde exposta a risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial albergada pelo art. 40, § 4º, da Constituição Federal.

22. Acentue-se que, por força do conhecido fenômeno da recepção, a repercussão da aludida norma legal complementar exige seja analisada à luz do atual Texto Fundamental, do qual, inequivocamente, deve extrair seu substrato de validade, consoante o princípio da supremacia da Constituição. Como o fez este Tribunal no passado¹¹, buscando legitimar e compatibilizar os fins a que se propõe aquele diploma, em especial, a diversidade de regra temporal nele prevista, com o espírito da nova ordem constitucional ao permitir a criação de regime diferenciado de aposentadoria aos servidores policiais.

23. Noutras palavras, em síntese, a *mens legis* da LC 51/85 é tão somente a de amparar os servidores que laboraram sob condições especiais, não alcançando afastamentos para o exercício de atividades que não sejam estritamente policiais.

24. Em casos tais, pois, torna-se indispensável ponderar as circunstâncias de fato da prestação de serviço e, portanto, a submissão do agente público às condições especiais que a Carta Magna exige para justificar a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria especial.

¹⁰ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - conhecer da consulta formulada pelo Exmº. Sr. Secretário de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, em face do atendimento dos requisitos legais e regulamentares, consoante o disposto no art. 194 da Resolução-TCDF nº 38/90; II - **responder à jurisdicionada que, em respeito aos princípios da legalidade, razoabilidade/proporcionalidade, eficiência e hierarquia, o tempo de serviço prestado por servidores das Carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal ou de Polícia Civil do Distrito Federal, lotados na Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal ou em outro órgão integrante do Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal, cuja composição encontra-se definida no art. 4º da Lei nº 2.997/02, é considerado estritamente policial para todos os fins, inclusive os previstos na Lei Complementar nº 51/85;** III - determinar o encaminhamento à autoridade consulente de cópia desta decisão; IV - enviar à Polícia Civil do Distrito Federal cópia desta decisão, por ser assunto afeto à Instituição; V - autorizar o arquivamento do processo.” (g.n.)

¹¹ São várias as decisões nessa linha, sendo uma das mais proeminentes a Decisão nº 33/2011 (S.E.R de 2 de junho), pela qual se deixou claro à PCDF que: “**a) o exercício, por integrantes das carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal, de atividades estranhas aos cargos que as compõem (que não exijam habilidades e conhecimentos técnicos inerentes à função policial) não pode ser computado como atividade estritamente policial para os efeitos da Lei Complementar nº 51/85;** b) quanto ao Decreto nº 14.061/92, não basta o interessado estar lotado nos órgãos referidos nesse diploma legal para ser beneficiado pela Lei Complementar nº 51/85, sendo imperioso, para tanto, o exercício funcional das atribuições legais do cargo de natureza estritamente policial, devidamente comprovado, entendimento que também se aplica aos Decretos nºs 25.114/2004 e 27.767/2007, bem como a normas correlatas; (...).” (grifei)



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

25. Aliás, esse também é o pressuposto no qual se assenta a jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal em relação ao tema, consagrada em sede de controle de constitucionalidade¹², a cuja força vinculante se deve plena obediência (art. 102, § 2º, da CF).

26. Por ocasião daquele julgamento, a Excelsa Corte entendeu que a LC nº 51/85, estribada em comando constitucional expresso, prevê a aposentadoria especial para os servidores policiais, sendo certo que tal benefício é de ser concedido apenas se comprovados dois critérios temporais distintos e concomitantes, quais sejam: a) 30 (trinta) anos de serviço; e b) desses, no mínimo, 20 (vinte) em atividades de natureza **estritamente** policiais.

27. Afirmara-se, ainda, que a natureza estritamente policial – a que se refere a LC nº 51/85 – não diz respeito apenas ao exercício do cargo em si, mas deve ser entendida como o efetivo e contínuo desempenho de atividades em condições de risco, bem como as que representem prejuízo à saúde ou integridade física. E, nos dizeres da e. relatora, ministra Cármen Lúcia, sinalizara-se a indispensabilidade de prova do efetivo desempenho de atividade estritamente policial, nos seguintes termos, *verbis*:

“(…) E assim é que, ao cuidar de estender a definição legal de ‘*efetivo exercício de atividade policial o tempo de serviço prestado pelo servidor das carreiras policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal, cedido à Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União e do Distrito Federal, até a data da publicação desta Lei*’, **a norma questionada inovou a)** em primeiro lugar, a matéria **no que concerne à restrição dos titulares do direito à aposentadoria especial aos que estivessem no desempenho de atividades estritamente policiais; b) não observou o critério** que poderia ensejar o cuidado legislativo da matéria, **que se tem no inc. III do § 4º do art. 40 da Constituição (norma atual), pois a cessão pode significar** – e em geral ou, pelo menos, na maioria dos casos, significa – **o afastamento do policial significa (sic) exatamente das condições de risco ou prejuízo à sua integridade física; (...).**” (grifos acrescidos)

28. O e. Superior Tribunal de Justiça, por sua Quinta Turma, reafirmara o sobredito entendimento, como visto no julgamento de mérito do REsp nº 919832/AL (DJe 15.03.2012), Rel. Min. Laurita Vaz, cujo acórdão está assim ementado:

¹² “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL Nº 3536/2005. 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.

[...] 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 nº 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 3.817, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 64, 02.04.2009) (g.n.)



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

“ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA ESPECIAL. POLICIAIS. ART. 1.º DA LEI COMPLEMENTAR N.º 51/85. RECEPCIONADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. PRECEDENTES DO PRETÓRIO EXCELSO, INCLUSIVE EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL. ATIVIDADE ESTRITAMENTE POLICIAL. EXPOSIÇÃO A RISCO E PREJUÍZO À SAÚDE E INTEGRIDADE FÍSICA. DESEMPENHO DE MANDADO CLASSISTA. NÃO ENQUADRADO NESSA NATUREZA. CÔMPUTO PARA A COMPOSIÇÃO DE 20 (VINTE) ANOS DE ATIVIDADE POLICIAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada inclusive em sede de repercussão geral, a Lei Complementar n.º 51/85, editada ainda sob a égide da Constituição anterior, foi recepcionada pelos ditames da atual Carta Magna. Precedentes do Pretório Excelso.

2. A natureza estritamente policial a que se refere a Lei Complementar n.º 51/85 não diz respeito apenas ao exercício do cargo em si, mas deve ser entendida como o efetivo desempenho de atividades em condições de risco, bem como as que representem prejuízo à saúde ou integridade física.

3. O tempo de duração do mandado classista não pode ser considerado para integrar o critério temporal da aposentadoria especial prevista na Lei n.º 51/85, relativo aos 20 (vinte) anos de atividade estritamente policial, pois essas são entendidas como as que implicam contínua exposição a risco ou prejuízo à saúde e integridade física.

4. Entretanto, é perfeitamente viável que esse interstício integre o segundo requisito temporal previsto na Lei n.º 51/85, prestando-se ao cômputo dos 30 (trinta) anos de efetivo exercício do cargo.

5. Recurso especial conhecido e provido.” (grifos postos)

29. No mesmo sentido, para encerrar, consolidou-se entendimento do e. Tribunal de Contas da União, conforme expresso em acórdão proferido em sede de consulta (de nº 2.943/2010 – Plenário, citado na instrução), envolvendo as regras da aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85, no qual preconiza, entre outros aspectos, ser necessário verificar, caso a caso, se o tempo de serviço utilizado para aquela concessão foi efetivamente cumprido sob as condições típicas da atividade policial, a envolver perigo ou risco permanente à integridade física e psicológica do servidor.

30. Secundando-se, pois, no espírito que preside, prevalentemente, as decisões dos tribunais pátrios nas questões que envolvem a aposentadoria especial de que trata a LC nº 51/85, bem como deixando claro que, para usufruírem das vantagens previstas nessa norma, devem seus destinatários comprovar, caso a caso, o exercício funcional que justifique a concessão do benefício, o Ministério Público põe-se integralmente de acordo com as ponderações esposadas pela zelosa unidade técnica especializada acerca da hipótese suscitada na presente representação, robustecendo a conclusão de improcedência do quanto nela ao final se postula.

31. Forte nessas considerações, esta representante do Ministério Público de Contas, em harmonia com as conclusões da íncrita Divisão de Acompanhamento da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, ultima seu parecer opinando por que o e. Plenário, no mérito, considere



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

improcedente a representação inaugural deste feito, com respectiva ciência a seus signatários - assim como à Polícia Civil e à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal, uma vez instadas pela c. Corte a se manifestar sobre a referida demanda -, e subsequente arquivamento dos autos.

É o parecer.

Brasília, 2 de agosto de 2017.

Márcia Farias
Procuradora