



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 734/2017-ML

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 12.610/2017-e

EMENTA: 1. REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR CIDADÃO. POSSÍVEL ILEGALIDADE DE ATO DA ADMINISTRAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. DENEGAÇÃO DE AVERBAÇÃO, COMO ESTRITAMENTE POLICIAL, DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO JUNTO À PROCURADORIA-GERAL DA JUSTIÇA MILITAR – PGJM, PARA FINS DE APOSENTADORIA ESPECIAL. LC Nº 51/1985. DECISÃO RESERVADA Nº 36/2017. CONHECIMENTO. DILIGÊNCIA. ANÁLISE DO MÉRITO.
2. UNIDADE TÉCNICA SUGERE A **IMPROCEDÊNCIA** DA EXORDIAL. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.
3. ENTENDIMENTO **CONVERGENTE** DO MPC/DF.

1. Cuidam os autos de Representação formulada por cidadão, em razão de **inconformismo** por ato praticado pela Administração da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, que negou averbação de tempo de serviço, requerido pela servidora Cíntia Meneses de Araújo, Agente de Polícia, matrícula nº 57.955-6, laborado junto à Procuradoria-Geral da Justiça Militar – PGJM, como estritamente policial, para fins de direito à aposentadoria especial de que trata a LC nº 51/1985.

2. Na exordial¹, informa o Representante sobre a ocorrência de ilegalidade e abuso da Direção da PCDF, que vem decidindo de forma divergente de deliberações da c. **Corte de Contas** no tocante à averbação de tempo de serviço, como estritamente policial, para fins de direito à aposentadoria especial.

3. Na forma que destacou a Divisão de Fiscalização de Pessoal na mais recente instrução técnica², a exordial trouxe os seguintes argumentos:

“- a Decisão nº 6558/2012, utilizada pela PCDF para indeferir o pleito, ‘em nada tem relação com o pedido da requerente’, estando equivocado o ‘despacho de indeferimento que associou o reconhecimento de atividade policial ao local do desempenho da função da servidora, qual seja o Ministério Público Militar’;

- ‘os julgados do Tribunal de Contas do Distrito Federal salientam que deve ser 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’;

ML7

¹ e-DOC 893B504B-c.

² e-DOC 8105A21B-e.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

- *‘são vários os julgados onde o Tribunal de Contas do Distrito Federal reconheceu, como sendo estritamente policial, período em que o interessado no feito estava cedido a outros Órgãos que não os pertencentes ao sistema de segurança pública do DF’;*
- *‘por meio da Decisão nº 2849/2016 ‘o TCDF reconheceu como tempo estritamente policial o período prestado como militar, junto às Forças Armadas’;*
- *‘na época da instrução de cessão da servidora, não houve dúvida quanto à correlação entre as atribuições a serem desenvolvidas por ela no MPM com aquelas de seu cargo de origem’;*
- *‘a atuação da servidora no MPM é semelhante à de um agente de polícia nas delegacias, uma vez que ambos investigam e apresentam fatos que compõem o acervo probatório junto ao apuratório de práticas criminosas’;*
- *‘o ambiente de risco do Ministério Público Militar, diferentemente de outros ramos do Ministério Público, se equivale ao da própria polícia, pois lida com questões criminais e com as liberdades dos indivíduos’;*
- *a PCDF estaria, ‘de maneira reiterada, dando interpretação diversa aos julgados desta corte e de outros tribunais, negando direitos dos policiais civis cedidos de terem seu tempo de serviço contado como atividade estritamente policial’.*”

4. Nesse sentido, o Representante requereu ao c. **Tribunal** o conhecimento da exordial e, sendo o pedido procedente, a notificação da PCDF para proceder à averbação dos pedidos como o do caso citado e, ainda, a determinação para uma análise mais acurada em relação aos novos pedidos no sentido de reconhecer como atividade estritamente policial as hipóteses nas quais policiais civis são cedidos para desempenhar funções relacionadas à atividade policial.

5. Na fase anterior o c. **Tribunal** manifestou-se pelo **conhecimento** da Representação, nos termos da r. Decisão Reservada nº 36/2017³, **in verbis**:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – **conhecer do documento que deu origem ao e-doc 893B504B-c como representação**; II – dar ciência desta decisão: 1) ao autor da representação aludida no item anterior; 2) à Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, para que, em consonância como o § 7º do art. 230 do RI/TCDF, preste, no prazo de 30 (trinta) dias, os esclarecimentos devidos com relação aos fatos apontados na inicial; III – autorizar: 1) o encaminhamento de cópia da representação (com os anexos) e desta decisão à PCDF, para subsidiar o cumprimento do item anterior; 2) o retorno dos autos à Sefipe, para a adoção das providências de sua alçada.”* (Grifos acrescidos)

6. Em face da supramencionada determinação, a PCDF encaminhou o Ofício nº 212/2017-Ass/CGPC⁴, por meio do qual, mediante as informações constantes do Memorando nº 933/DGP/PCDF, noticiou que o Representante, Sr. Fábio Santos de Souza, é esposo da Agente de Polícia Cíntia Meneses de Araújo, matrícula nº 57.955-6, que teve seu pedido de reconhecimento do tempo de serviço em que esteve cedida à PGJM como atividade estritamente policial para fins da LC nº 51/1985 indeferido, nos autos do Processo nº 052.002.462/2016.

³ e-DOC 00E65238-e.

⁴ e-DOC 8B20D75E-c.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

7. Ademais, salientou que a referida decisão foi mantida em sede de recurso hierárquico, “*tendo a servidora interposto novo recurso hierárquico ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal*”, ainda sem decisão definitiva.

8. Prosseguindo, em relação ao mérito da Representação, a Unidade Técnica, por intermédio da Informação de 21/7/2017⁵, se manifestou indicando que a análise se resume em verificar se ocorreu alguma ilegalidade ou irregularidade por parte da PCDF no indeferimento do pleito da servidora.

9. Nesse sentido, o Corpo Técnico na mencionada instrução (e-DOC 8105A21B-e), assim se posicionou:

*“7. Quanto ao primeiro argumento do interessado, mencionado no parágrafo terceiro desta informação, a jurisdicionada menciona a **Decisão nº 6558/2012** na fundamentação do indeferimento apenas para frisar que esse Tribunal, na oportunidade, considerou como presumidamente policiais apenas as atividades desenvolvidas nos órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal, permanecendo a necessidade de comprovação do tempo estritamente policial nos demais casos. Considerando que na situação o interregno foi prestado ao Ministério Público Militar, não integrante do Sistema de Segurança Pública do DF, seria necessária uma análise do caso concreto para verificar se as atividades desempenhadas durante a cessão eram de natureza estritamente policial. Portanto, **neste ponto, diferentemente do afirmado na inicial, não existe qualquer impropriedade praticada pela PCDF.***

*8. Os demais argumentos apresentados pelo autor da representação **atacam a análise feita pela PCDF, no caso concreto**, quanto ao tempo de cessão, sob o argumento de que aquela jurisdicionada estaria decidindo em sentido contrário às deliberações desta e. Corte. Com a devida vênia, **também quanto à este ponto, este Órgão Técnico não vislumbra qualquer impropriedade cometida pela jurisdicionada.***

*9. **Não existe qualquer decisão desta e. Corte de Contas que determine à jurisdicionada computar como tempo estritamente policial período exercido junto ao Ministério Público Militar. Nessa situação, à míngua de legislação específica quanto ao tema, este Tribunal tem determinado a análise, 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.***

10. 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.

*11. Da documentação apresentada, resta comprovado que a **PCDF atendeu às determinações deste Tribunal no sentido de efetuar um detalhado cotejamento das atividades exercidas no período de cessão, para concluir se o mesmo pode ou não ser computado como tempo especial para os fins de Lei Complementar nº 51/85.***

⁵ e-DOC 8105A21B-e.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

12. As decisões, mencionadas pelo autor da representação, em que esta e. Corte entendeu que atividades exercidas em determinados órgãos seriam presumidamente policiais, foram proferidas, em sede de consulta, após questionamentos feitos pela própria PCDF, que possuía dúvidas quanto à aplicação da norma. **No caso em análise, pelo contrário, não existe qualquer dúvida da jurisdicionada no sentido de que as atividades não são estritamente policiais.**

13. A seguir, tem-se trechos que demonstram que a jurisdicionada, obedecendo a Decisões deste e. Tribunal, debruçou-se na análise da situação ora posta, verbis:

Desta feita, vislumbra-se que o simples fato da cessão ter sido autorizada pelo Governador do Distrito Federal não garante à servidora o cômputo do período em que esteve à disposição do órgão cessionário como atividade estritamente policial para fins de aposentadoria.

A servidora alega que foi reconhecida a correlação entre o cargo efetivo e o cargo comissionado a ser ocupado junto ao Ministério Público Militar no momento de sua cessão. Contudo, deve ser esclarecido que a existência de correlação entre as atividades, não garante o reconhecimento de que a atividade exercida junto ao órgão cessionário seja considerada atividade de risco, tendo em vista que para que o tempo de serviço prestado fora da Polícia Civil do Distrito Federal seja considerado como estritamente policial faz-se necessário que o servidor comprove: a) ter exercido função de natureza estritamente policial e; b) haver exposição efetiva a situação de risco ou periculosidade, nos termos do Parecer nº 036/2011-PROPES/PGDF, conforme já devidamente explanado na manifestação do Serviço de Legislação de Pessoal às fls. 29 a 34.

Com base nas razões estabelecidas no Parecer nº 036/2011-PROPES/PGDF, vislumbra-se que as atividades descritas na Certidão no 16/2017, expedida pelo Ministério Público Militar (fls. 138 a 139), não possuem natureza estritamente policial, muito embora possuam grande relevância, não há como se reconhecer a exposição efetiva à situação de risco ou periculosidade nas atividades desenvolvidas pela servidora junto ao órgão cessionário.

Esclareça-se que o reconhecimento de que o Agente de Polícia exerce atividade de risco não está ligado ao fato de realizar pesquisas em sistemas ou até mesmo produzir relatórios, mas sim ao fato de que está constantemente em operação, onde pode haver confronto com suspeitos e/ou acusados e, por isso, há um risco efetivo a vida do policial. Assim sendo, resta evidente que o reconhecimento de atividade como estritamente policial está ligado a efetiva exposição da própria vida a risco, o que é rotineiro e constante na atividade desenvolvida pelo Agente de Polícia lotado na PCDF.

Assim, restou evidente que, para o Supremo Tribunal Federal, a atividade exercida no âmbito do Ministério Público da União, no qual se inclui o Ministério Público Militar, não pode ser considerado como atividade estritamente Policial para fins da aposentadoria especial prevista na Lei Complementar nº 51/1985, tendo em vista que para tais fins, o perigo deve ser indissociável à atividade desenvolvida, ou seja, deve ser inerente ao serviço desenvolvido.

Ora, se o próprio Supremo Tribunal Federal entendeu que a atividade exercida no Ministério Público da União não pode ser considerada como estritamente policial para fins de aposentadoria, não há como ser reconhecido que as



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

atividades que a servidora desta Instituição exerce/exercia no Ministério Público Militar possuem/possuíam caráter eminentemente policial.

14. Conforme pode ser observado, a **PCDF**, no exercício da sua competência para definir qual atividade desempenhada por seus servidores se enquadra como 'estritamente policial', **vem observando**, como parâmetro para computar como tempo especial o período prestado fora da jurisdição, o preenchimento de **dois requisitos**: **a) a função exercida deve ser de natureza estritamente policial e; b) haver exposição efetiva a situação de risco ou periculosidade.** Assim, **não atendido algum desses requisitos, como ocorreu no caso em apreço, na opinião da jurisdição, o tempo não pode ser computado como estritamente policial.**

15. Na opinião deste Corpo Técnico, o **posicionamento conservador adotado pela jurisdição está em conformidade com os princípios constitucionais a que se submete a Administração Pública, entre os quais o da Legalidade.**

16. Ainda, os **requisitos atualmente observados pela jurisdição, para computar período como estritamente policial, também estão em conformidade com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF**, externado no julgamento do Mandado de Injunção nº 844/DF. Na oportunidade, diante do pedido de Oficiais de Justiça e servidores do Judiciário e do Ministério Público da União, no qual se inclui o Ministério Público Militar, para que a eles fosse aplicada, por analogia, a Lei Complementar nº 51/85, a Suprema Corte assim se posicionou:

Ementa: DIREITO PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO. OFICIAIS DE JUSTIÇA E SERVIDORES DO JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO COM ATRIBUIÇÕES RELACIONADAS À SEGURANÇA. ALEGADA ATIVIDADE DE RISCO. APOSENTADORIA ESPECIAL. ORDEM DENEGADA. 1. Diante do caráter aberto da expressão atividades de risco (art. 40, § 4º, II, da Constituição) e da relativa liberdade de conformação do legislador, somente há omissão inconstitucional quando a periculosidade seja inequivocamente inerente ao ofício. 2. A eventual exposição a situações de risco – a que podem estar sujeitos os servidores ora substituídos e, de resto, diversas outras categorias – não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial. 3. A percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, não são, por si sós, suficientes para reconhecer o direito à aposentadoria especial, em razão da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário. 4. Voto pela denegação da ordem, sem prejuízo da possibilidade, em tese, de futura lei contemplar a pretensão das categorias representadas pela impetrante. (MI 844, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 29-09-2015 PUBLIC 30-09-2015) (grifamos)

17. Esse posicionamento ficou ainda mais claro no voto do Ex. Ministro Relator Roberto Barroso, quando apreciou Embargos de Declaração interpostos no mesmo MI 844/DF, cujo trecho transcreve-se a seguir:

6. Em segundo lugar, o acórdão embargado deixa claro que são inerentemente perigosas as atividades que “por sua própria natureza, ocasionam riscos aos servidores que as desempenham, independentemente das circunstâncias eventuais em que sejam exercidas”. O perigo, portanto, deve ser indissociável da atividade. Este não é o caso dos oficiais de justiça e dos servidores do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Judiciário e do Ministério Público que exercem atribuições relacionadas à segurança.

7. Conforme assinalei no voto condutor do julgado, esses servidores – assim como vários outros – podem estar sujeitos a situações de risco. No entanto, este risco é contingente, e não inerente ao serviço. Não se trata, aqui, de se considerar a concretização do risco, como alega o embargante, mas a própria natureza da atividade. Há uma diferença substancial, quanto à qualificação da atividade como de risco, quando se compara, e.g., a função policial de ‘prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes’ (CRFB/1988, art. 144, § 1º, II) com a função do oficial de justiça de ‘efetuar avaliações’ (CPC, art. 143, V). Isso não significa que não possam existir avaliações realizadas em situações de risco, mas apenas que esse risco não caracteriza a natureza da atividade avaliativa.

18. O entendimento adotado pela PCDF no presente caso, no sentido de que não se pode estender o conceito de ‘atividade estritamente policial’ por atividade cujo exercício seja assemelhado, e não efetivamente coincidente é também compartilhado pelo o e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Vejamos:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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. 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 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)

19. Registre-se que nem mesmo o Poder Executivo distrital pode estender por meio de norma local o conceito de 'atividade estritamente policial', conforme posicionamento do Supremo Tribunal Federal, externado na ADI 3817, quando julgou inconstitucional o art. 3º da Lei distrital nº 3.556/2004, 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.

20. Portanto, não se identifica qualquer ilegalidade ou irregularidade cometida pela jurisdicionada no caso em análise.

21. Na verdade, o que se pode observar é 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, irrisignados 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 (vide § 5º), cujo mérito, decerto,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

deveria ser apreciado e superado perante a própria jurisdição, sem prejuízo de eventual postulação em juízo (art. 5º, XXXV, CF/88).

22. *Por se amoldar perfeitamente à presente situação, pede-se vênia para transcrever parte do Parecer nº 282/2017-MF, emitido no Processo nº 32128/2016, da lavra da i. Procuradora Márcia Farias:*

15. *Antes, porém, de nos pronunciarmos quanto ao mérito da quaestio em 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, irrisignados 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'.*

23. *Neste ponto, cabe mencionar que **nem mesmo a via recursal no âmbito da Administração restou exaurida** no presente caso pois, conforme noticiado alhures, a servidora que teve o seu pedido indeferido, o que motivou a presente representação, interpôs novo recurso hierárquico, tratado no Processo nº 052.002462/2016, agora endereçado ao Ex. Sr. Governador do DF, ainda sem decisão definitiva.*

24. *Interessante notar que, recentemente, outras duas representações de cidadãos, semelhantes a em análise, foram conhecidas por este Tribunal (Processos nº 10.370/2016 e 14.132/2017), em que, igualmente, servidores questionam possível irregularidade de atos administrativos praticados pela PCDF no cômputo de tempo estritamente policial.*

25. *Em ambos os processos, apesar de não haver qualquer previsão legal ou decisão deste Tribunal que determine o cômputo nas situações especificadas (exercício na Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF e no Gabinete e Assessoria do Governador), alega-se irregularidade ou ilegalidade nos atos praticados pela jurisdição a fim de trazer a questão ao conhecimento desta Corte, na função imprópria de instância revisora, para que esta realize o exame de mérito da situação que caberia àquela e determine o respectivo cômputo do tempo vindicado.*

26. *Esse fato parece demonstrar que os institutos da 'Representação' e da 'Denúncia' junto a esta e. Corte vem sendo utilizados **indevidamente** por servidores como sucedâneo recursal de pleitos individuais denegados na esfera dos órgãos e entidades*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

integrantes do complexo administrativo do Distrito Federal, ressalte-se, inclusive antes de exaurido o trâmite no âmbito administrativo (vide § 5º).

*27. Ao nosso visto, **trata-se de matéria interna corporis**. Conforme reza o artigo 263 do RI/TCDF, dentro do Capítulo V, inerentes à ‘apreciação de atos sujeitos a registro’, o ‘relator ou o Tribunal não conhecerá de requerimento que lhe seja diretamente dirigido por interessado na obtenção de quaisquer benefícios ou vantagens de caráter pessoal, devendo a solicitação ser arquivada após comunicação ao requerente.’*

28. A regulamentação desse dispositivo está disciplinada nas Resoluções nºs. 101/98 e 219/11. Destacando-se o que preceitua o art. 16 da referida Resolução-TCDF nº 101/98, in verbis:

Art. 16. O Tribunal, no exercício de suas funções de controle externo, não protocolizará requerimento que lhe seja diretamente dirigido por interessado na obtenção dos benefícios de que trata esta Resolução.

*29. Portanto, **diante na inexistência de ilegalidade ou irregularidade de ato praticado pela PCDF, sugere-se considerar improcedente a presente representação.***

10. Ao final, propôs ao e. **Plenário** desta c. **Corte de Contas**:

“I. ter por cumprida a Decisão nº 36/2017;

II. considerar improcedente a presente representação, uma vez que o procedimento adotado pela PCDF de verificar, de forma individualizada, 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, guarda consonância com as orientações deste e. Tribunal e, no caso, encontra respaldo, inclusive, em entendimento do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Injunção nº 844/DF;

III. dar ciência da decisão que vier a ser proferida neste feito ao autor da representação em análise e ao Gabinete do Governador como subsídio à análise empreendida no Processo GDF nº 052.002462/2016;

IV. autorizar:

a) o envio de cópia da presente informação ao Gabinete do Governador, também como subsídio à análise empreendida no Processo GDF nº 052.002462/2016; e

b) o arquivamento do presente feito.”

11. É o que basta relatar. Passo a opinar.

12. Compulsando os autos, o **MPC/DF comunga** com o entendimento e as sugestões propaladas pela zelosa Unidade Técnica na Informação de 21/7/2017 (e-DOC 8105A21B-e), sendo necessário, contudo, fazer algumas considerações adicionais.

13. É de se ver que o Representante se volta **contra ato da PCDF que indeferiu pedido formulado pela Sra. Cíntia Meneses de Araújo, Agente de Polícia, matrícula nº 57.955-6, de averbação do tempo de serviço como atividade estritamente policial, para fins de aposentadoria especial**, do período em que esteve cedida para a PGJM.

14. Alega o Representante que, para negar o pedido, a PCDF arguiu a falta de amparo legal no requerimento, ao fundamento de que a r. **Decisão nº 6.558/2012** do c. **TCDF** teria considerado como **estritamente policial apenas o tempo de serviço prestado na**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF, cuja composição encontra-se definida no art. 4º, da Lei nº 2.997/2002, na qual não está relacionado o Ministério Público Militar e, ainda, que entre as atribuições desempenhadas pela interessada naquele Órgão não haveria a descrição de atividades de cunho estritamente policial e não estaria presente a ocorrência efetiva da situação de risco ou periculosidade, requisitos necessários para fins de aposentadoria especial do Policial Civil cedido a outro órgão, conforme Parecer nº 36/2011 – PROPES da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF.

15. Prosseguindo, noticiou sobre o pedido de reconsideração formulado pela servidora, oportunidade em que enfatizou que a cessão ao Ministério Público Militar - MPM fora efetivada mediante autorização e regular instrução do processo, no **qual foram consideradas que as atribuições do cargo de Agente de Polícia eram correlatas com as atividades que a servidora estava exercendo no órgão cessionário.**

16. O apelo foi indeferido pela Jurisdicionada, ao argumento de que o simples fato da cessão ter sido autorizada pelo Governador do Distrito Federal não garante à servidora o cômputo do período em que esteve à disposição do MPM como atividade estritamente policial para fins de aposentadoria.

17. Igualmente, a PCDF entendeu que a existência de correlação entre as atividades **não implica** no reconhecimento de que a atividade exercida junto ao órgão cessionário seja **atividade de risco**.

18. Dessa forma, o Representante requereu a este e. **TCDF** que notificasse a PCDF para proceder à averbação de pedidos tais quais o formulado pela interessada, e, ainda, que determinasse à Jurisdicionada que promovesse uma análise mais acurada em relação a novos pedidos no sentido de reconhecer como atividade estritamente policial as hipóteses nas quais policiais são cedidos para desempenhar funções que se referem na verdade a uma prorrogação da atividade policial.

19. Instada a prestar esclarecimentos nos termos da r. Decisão Reservada nº 36/2017, e-DOC 00E65238-e, a PCDF se manifestou por meio do Ofício nº 212/2017-Ass/DGPC (e-DOC 8B20D75E-e), ao qual juntou o Memorando nº 933/DGP/PCDF, que noticiou sobre a interposição pela servidora de novo recurso hierárquico dirigido ao Sr. Governador do Distrito Federal, ainda sem decisão.

20. Dos documentos juntados aos autos, destaco o parecer emitido pelo Serviço de Legislação de Pessoal do Departamento de Gestão de Pessoas da PCDF que concluiu pelo indeferimento do pleito da interessada, especialmente em razão da constatação de que as atividades desenvolvidas no órgão cessionário **não são de cunho estritamente policial**, além de **não ter sido verificada a ocorrência de exposição efetiva a situação de risco ou periculosidade**, na forma requerida na LC nº 51/1985.

21. Na mesma toada seguiu a análise realizada pelo Departamento de Gestão de Pessoas em razão do Recurso de Reconsideração interposto pela servidora.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

22. Vale a transcrição de excertos do exame que resultou na manutenção da decisão recorrida, conforme a seguir:

“(...) deve ser evidenciado que, embora a servidora argumente, em seu pedido de reconsideração (fis. 37 a 155), que ‘foi cedida por autoridade competente e regular instrução do processo, mediante autorização publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 54 de 15/03/2013 (doc. 02)’, por isso, deveria assegurar a contagem do tempo de serviço prestado junto ao Ministério Público Militar como estritamente policial, bem como, alega que as atividades exercidas junto ao órgão cessionário eram de natureza estritamente policial, tal entendimento é equivocado.

Esclareça-se que, mesmo a cessão da servidora tendo sido autorizada pelo Governador do Distrito Federal, isso não lhe garante o cômputo do período como atividade estritamente policial, tendo em vista que não basta que o servidor ocupe o cargo da carreira de Policial Civil, faz-se necessário que efetivamente exerça o cargo, para que possa computar o tempo de serviço para fins da aposentadoria especial.

Convém destacar que o artigo 30 da Lei nº 3.556/2005, de autoria do Executivo Distrital, que previa o cômputo como atividade estritamente policial do período em que servidor das carreiras da PCDF estivesse cedido, foi declarado inconstitucional pela ADI Nº 3817-STF (...)

Desta feita, vislumbra-se que o simples fato da cessão ter sido autorizada pelo Governador do Distrito Federal não garante à servidora o cômputo do período em que esteve à disposição do órgão cessionário como atividade estritamente policial para fins de aposentadoria.

A servidora alega que foi reconhecida a correlação entre o cargo efetivo e o cargo comissionado a ser ocupado junto ao Ministério Público Militar no momento de sua cessão. Contudo, deve ser esclarecido que a existência de correlação entre as atividades, não garante o reconhecimento de que a atividade exercida junto ao órgão cessionário seja considerada atividade de risco, tendo em vista que para que o tempo de serviço prestado fora da Polícia Civil do Distrito Federal seja considerado como estritamente policial faz-se necessário que o servidor comprove: a) ter exercido função de natureza estritamente policial e: b) haver exposição efetiva a situação de risco ou periculosidade, nos termos do Parecer nº 036/2011-PROPES/PGDF, conforme já devidamente explanado na manifestação do Serviço de Legislação de Pessoal às fls. 29 a 34.

Com base nas razões estabelecidas no Parecer nº 036/2011-PROPES/PGDF, vislumbra-se que as atividades descritas na Certidão no 16/2017, expedida pelo Ministério Público Militar (fis. 138 a 139), não possuem natureza estritamente policial, muito embora possuam grande relevância, não há como se reconhecer a exposição efetiva à situação de risco ou periculosidade nas atividades desenvolvidas pela servidora junto ao órgão cessionário.

Esclareça-se que o reconhecimento de que o Agente de Polícia exerce atividade de risco não está ligado ao fato de realizar pesquisas em sistemas ou até mesmo produzir relatórios, mas sim ao fato de que está constantemente em operação, onde pode haver confronto com suspeitos e/ou acusados e, por isso, há um risco efetivo a vida do policial. Assim sendo, resta evidente que o reconhecimento de atividade como estritamente policial está ligado a efetiva exposição da própria vida a risco, o que é rotineiro e constante na atividade desenvolvida pelo Agente de Polícia lotado na PCDF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Ressalte-se que, embora a interessada alegue que as funções exercidas junto ao Ministério Público Militar são estritamente policiais, o Supremo Tribunal Federal ao julgar o Mandado de Injunção nº 844/Distrito Federal, em plenário, no dia 11 de junho de 2015, no qual os Oficiais de Justiça e Servidores do Judiciário e do Ministério Público da União visavam a aplicação, por analogia, da Lei Complementar nº 51/1985, entendeu que:

‘2. A eventual exposição a situações de risco - a que podem estar sujeitos os servidores ora substituídos e, de resto, diversas outras categorias - não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial.

3. A percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, não são, por si sós, suficientes para reconhecer o direito à aposentadoria especial, em razão da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário.’

Esclareça-se que foi interposto Embargos de Declaração contra o supramencionado acórdão, os quais foram desprovidos por unanimidade em julgamento realizado em 03/03/2016, sendo que o Ministro Relator Roberto Barroso em seu voto destacou:

‘6. Em segundo lugar, o acórdão embargado deixa claro que são inerentemente perigosas as atividades que ‘por sua própria natureza, ocasionam riscos aos servidores que as desempenham, independentemente das circunstâncias eventuais em que sejam exercidas’. O perigo, portanto, deve ser indissociável da atividade. Este não é o caso dos oficiais de justiça e servidores do Judiciário e do Ministério Público que exercem atribuições relacionadas à segurança.

7. Conforme assinalei no voto condutor do julgado, esses servidores - assim como vários outros —podem estar sujeitos a situações de risco. No entanto, este risco é contingente, e não inerente ao serviço. Não se trata, aqui, de se considerar a concretização do risco, como alega o embargante, mas a própria natureza da atividade. Há uma diferença substancial, quanto à qualificação da atividade como de risco, quando se compara, e.g., a função policial de ‘prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes’ (CRFB/1988, art. 144, §1, II) com a função do oficial de justiça de ‘efetuar avaliações’ (CPC, art. 143, V). Isso não significa que não possam existir avaliações realizadas em situações de risco, mas apenas que esse risco não caracteriza a natureza da atividade avaliativa.’ (grifos inexistentes no original).

Assim, restou evidente que, para o Supremo Tribunal Federal, a atividade exercida no âmbito do Ministério Público da União, no qual se inclui o Ministério Público Militar, não pode ser considerado como atividade estritamente Policial para fins da aposentadoria especial prevista na Lei Complementar nº 51/1985, tendo em vista que para tais fins, o perigo deve ser indissociável à atividade desenvolvida, ou seja, deve ser inerente ao serviço desenvolvido.

Destaque-se que o Mandado de Injunção nº 844/Distrito Federal transitou em julgado em 12 de abril de 2016.

Ora, se o próprio Supremo Tribunal Federal entendeu que a atividade exercida no Ministério Público da União não pode ser considerada como estritamente policial para fins de aposentadoria, não há como ser reconhecido que as atividades que a servidora desta Instituição exerce/exercia no Ministério Público Militar possuem/possuíam caráter eminentemente policial.” (Grifos acrescidos).

23. No mesmo sentir, seguiu a análise do Corpo Técnico, por meio da instrução de 21/7/2017, cujos termos foram parcialmente transcritos no parágrafo 9º deste Parecer.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

24. Como se viu, concluiu a Jurisdicionada que as atividades desempenhadas pela interessada no órgão cessionário não deveriam integrar a contagem de tempo especial para fins de aposentadoria, em razão do não atendimento dos requisitos **exercício de função de natureza estritamente policial e exposição efetiva a situação de risco ou periculosidade**.

25. E tal conclusão, no entendimento Ministerial, está em consonância tanto com o texto constitucional como com a LC nº 51/1985.

26. Vale relembrar que a CF/1988 estabelece, em seu art. 40, § 4º, o seguinte:

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(...)

§ 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:

(...)

II - que exerçam atividades de risco;

III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

(...)”

27. Nesse contexto, o c. **STF** entendeu que a LC nº 51/1985 foi **recepcionada** pela CF/1988, permitindo a aposentadoria especial de policial, cujas atividades se enquadrem no conceito constitucionalmente admissível de atividade de risco, que exponha sua integridade física (ADI nº 3.817/DF, **Tribunal Pleno**, Rel.^a Min.^a **Cármem Lúcia**, DJe de 3/4/2009).

28. Portanto, para a concessão de aposentadoria especial, deve necessariamente haver o exercício de atividade de natureza estritamente policial, com exposição da integridade física do servidor a risco. Veja-se que Lei Maior qualificou no art. 40, § 4º, II, **não o servidor em si**, mas a atividade que ele desempenha. Também, destacou, no inciso III do citado dispositivo **circunstâncias prejudiciais** em que ocorre o desempenho da atividade pública, independentemente do conteúdo da atividade e da **pessoa que a executa**.

29. Embora se reconheça que o policial, de fato, está sempre na iminência de ter de atuar, uma vez que é seu dever agir quando se deparar com o cometimento de um crime, não se pode concluir, apenas por esse fundamento, que todas as atividades por ele prestadas em outros órgãos sejam ineludivelmente estritamente policiais com exposição a risco. Caso assim fosse, o exercício de atividades em quaisquer órgãos cessionários ensejaria a contabilização do tempo para fins de inativação especial, pois levaria em consideração o servidor em si, o que, a toda evidência, contraria o entendimento do c. **STF** já mencionado. Daí porque se mostra necessária



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

a conjugação tanto **da atividade estritamente policial** com a **exposição ao risco** para fins de contagem de tempo de serviço para aposentadoria especial.

30. A confirmar este posicionamento, destaco a assertiva da Divisão de Acompanhamento de que, **in casu**, restou demonstrado que a PCDF atendeu às determinações deste c. **Tribunal** no sentido de efetuar um detalhado cotejamento das atividades exercidas no período da cessão, para concluir se aquele tempo pode ou não ser computado como especial, de acordo com a LC nº 51/1985.

31. Ainda, merece ressaltar os precedentes do e. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDF**, trazidos pela Unidade Técnica, em acréscimo ao entendimento jurisprudencial que fundamentou o indeferimento do pleito da servidora pela PCDF.

32. A reforçar as razões de decidir da Jurisdicionada, referidos julgados⁶ salientam que não se pode estender o conceito de **atividade estritamente policial** por atividade cujo **exercício seja assemelhado**, e não efetivamente coincidente.

33. Sobre esse aspecto, cito a jurisprudência do c. **TCU**:

“9.4. determinar ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal que:

9.4.1. quando da concessão de aposentadoria especial a servidor policial, observe o disposto no art. 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 51/1985, no que diz respeito ao tempo no exercício em cargo de natureza estritamente policial, o qual deve levar em conta o efetivo desempenho de atividades em condições de risco, bem como as que representam prejuízo à saúde ou integridade física, e não apenas o exercício do cargo em si.”

(Acórdão nº 1.829/2014, **Plenário**, Rel. Min. **José Jorge**, 9/7/2014)

34. Desse modo, também aos olhos do **Parquet** de Contas, **inexistente** qualquer ilegalidade ou irregularidade de ato praticado pela PCDF a ensejar a procedência da exordial.

35. Sem embargo, é importante salientar que o Ofício nº 001/2013/MPM/PGJM, de 9/1/2013, ao descrever algumas das atividades a serem desempenhadas pela servidora, elencou, nas alíneas **f, g, h e i**, aquelas que seriam assemelhadas às constantes no art. 99 do Regimento Interno da PCDF, aprovado pelo Decreto nº 30.490/2009. Parece evidente a **semelhança** das atividades. Contudo, apesar da semelhança, não há como se concluir que as atividades sejam estritamente policiais, na forma colacionada nos precedentes mencionados pelo Corpo Técnico, e tampouco que havia a exposição ao risco no modo destacado pelo c. **Tribunal de Contas da União** e pelo e. **STF**.

36. Os próprios documentos constantes dos autos eletrônicos mencionam a necessidade de a servidora devolver a arma e acessórios a ela acautelados em razão do serviço

⁶ Acórdão 934379, 07154197720158070016, **2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF**, Rel. Des. **João Fischer**, DJe de 6/7/2016 e Acórdão 698720, 20120111934605ACJ, **1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal**, Rel. Des. **Leandro Borges de Figueiredo**, DJe de 6/8/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

(fls. 31 e 32). Ainda que não tenha havido a devolução, a jurisprudência tem caminhado no sentido de que o porte de arma de fogo **não é suficiente**, por si só, para reconhecer o direito subjetivo à aposentadoria especial (e.g. STF, MI nº 844/DF, **Tribunal Pleno**, Rel. p/ Acórdão Min. **Roberto Barroso**, DJe de 30/9/2015).

37. Desse modo, entendo que não podem ser consideradas como atividades estritamente policiais aquelas mencionadas na exordial (segurança das instalações físicas da PGJM, coordenação da segurança relativa a concursos para ingresso no MPM, acompanhamento de seleção de pessoal terceirizado para serviços de segurança da instituição), seja por não haver identidade com aquelas relacionadas no art. 99 do Regimento Interno da PCDF, seja por não existir a exposição a risco, conforme manifestado pelo órgão de origem da servidora.

38. Ante todo o exposto, este **Ministério Público de Contas acompanha** o entendimento do Corpo Instrutivo, razão pela qual entende, no mérito, pela **improcedência** da Representação em análise.

É o Parecer.

Brasília, 25 de setembro de 2017.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador