

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 880/2020–G4P

ASSUNTO: CONSULTA

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 00600-00005634/2020-32-e

EMENTA: 1. CONSULTA. POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE INTEGRALIDADE E PARIDADE ÀS APOSENTADORIAS DOS SERVIDORES POLICIAIS CIVIS QUE INGRESSARAM NO SERVIÇO PÚBLICO APÓS A EC Nº 41/2003. DECISÃO TCDF Nº 7.996/2009. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO. PARECER Nº 00004/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO.
2. UNIDADE TÉCNICA SE POSICIONA PELO CONHECIMENTO DA EXORDIAL E O **SOBRESTAMENTO DOS PRESENTES AUTOS ATÉ O DESLINDE DO RE 1162672 – TEMA 1.019 – REPERCUSSÃO GERAL.**
3. PARECER CONVERGENTE DO PARQUET ESPECIALIZADO.

1. Cuida-se de Consulta formulada pelo Diretor-Geral, em exercício, da PCDF acerca da aplicação dos critérios de integralidade e paridade às aposentadorias dos servidores policiais civis que ingressaram no serviço público após a EC nº 41/2003, tendo em vista divergência entre a Decisão nº 7.996/2009 desta Corte de Contas e o atual entendimento do Tribunal de Contas União – TCU e da Advocacia Geral da União – AGU sobre a matéria.

2. A Consulta em tela originou-se através de requerimento formulado pelo Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal – SINPOL-DF, nos termos do Ofício nº 015/2019 – SINPOL-DF (Peça nº 2) e posteriormente foi encaminhada considerando os termos do Parecer SEI-GDF n.º 2/2020 - PCDF/DGPC/ASS da Assessoria da Direção-Geral da PCDF (Peça nº 8), o qual sugeriu que fossem encaminhados os seguintes questionamento a esta Corte de Contas:

“A Polícia Civil do Distrito Federal poderá adotar as seguintes regras quando da concessão de aposentadoria especial aos seus servidores que ingressaram no serviço público após 31.12.2003:

*1) proventos: **integrais**, nos termos do art. 1º, II, da Lei Complementar federal nº 51/85;
2) reajustamento: **paritário** entre os subsídios dos policiais aposentados e os servidores policiais em atividade, consoante prevê o art. 38 da Lei federal nº 4.878/65.” (Grifos originais).*

3. Assim, procedendo ao exame da **quaestio**, a 2ª Divisão de Fiscalização de Pessoal, como de praxe, carrou aos autos a minuciosa Informação nº 69/2020-2ª DIFIPE (peça nº 14), cujo excerto transcrevo no que interessa:



MPCDF

Fl.
Proc. 5634/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

“2. A consulta teve origem em solicitação apresentada pelo Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal – SINPOL/DF, diante do atual entendimento do Tribunal de Contas União – TCU e da Advocacia Geral da União – AGU no sentido da aplicação dos critérios de integralidade e paridade às aposentadorias dos servidores policiais civis que ingressaram no serviço público após a EC nº 41/2003.

3. Afirma o consulente que o regime jurídico dos policiais civis do Distrito Federal está previsto na Lei federal nº 4.878/1965, aplicando-se de forma subsidiária a Lei federal nº 8.112/1990, razão pela qual entende que com relação à aposentadoria especial dos citados servidores devem ser aplicadas as “regras previstas na Lei Complementar federal nº 51/1985, no tocante à integralidade, e a Lei federal nº 4.878/65, no que diz respeito à paridade”.

4. Nada obstante, assevera que no âmbito do Distrito Federal restou decidido pelo TCDF (Decisão nº 7.996/2009) que para os servidores policiais civis cujo ingresso no serviço público tenha ocorrido após 31.12.2003, os proventos seriam integrais, calculados com base na média aritmética das remunerações de contribuição do servidor, e o reajustamento de acordo com índice definido em lei, ou seja, sem paridade com os servidores ativos, tendo em vista o disposto na Lei nº 10.887/2004.

5. Aponta que este Tribunal possui entendimento consolidado no sentido de que aos policiais civis do Distrito Federal aplica-se a legislação federal e, por consequência, os critérios interpretativos adotados naquela esfera de Governo, conforme Decisão nº 2.581/2005.

6. Dessa forma, o consulente defende a revisão do posicionamento esposado na Decisão nº 7.996/2009, considerando que “na esfera federal, o Tribunal de Contas da União, ao modificar sua jurisprudência, está reconhecendo o direito à integralidade e à paridade nas aposentadorias dos policiais regidos pela Lei federal nº 4.878/1965, mesmo para aqueles servidores que ingressaram após a EC nº 41/2003”; posicionamento reforçado pela AGU por meio de parecer vinculante.

7. O conhecimento de consulta pelo TCDF condiciona-se ao disposto no art. 264 do RI/TCDF, a seguir:

Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, 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 prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 3º A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos cinco Conselheiros, incluindo o Presidente e Auditores convocados.

8. Verifica-se que a presente consulta foi formulada por autoridade competente, indica com precisão seu objeto, versa sobre direito em tese e está acompanhada de parecer técnico-jurídico da Administração.

9. Dessa forma, consideram-se cumpridos os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 264 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 296, de 15 de setembro de 2016), razão pela qual se passa a analisar o mérito da presente consulta.



MPCDF

Fl.
Proc. 5634/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

10. De fato, conforme restou definido por meio da Decisão n° 2.581/2005 (item II, in fine), prolatada no bojo de consulta formulada pela PCDF (Processo n° 2.454/2004), "aos policiais civis do Distrito Federal aplica-se a legislação federal e, por consequência, os critérios interpretativos adotados naquela esfera de Governo".

11. Cumpre destacar excerto da informação da Unidade Técnica nos autos do Processo n° 3.572/2008 (e-doc E54D5F05), que deu origem à Decisão n° 7.996/2009, que se pretende revisar, no sentido de que "se a Constituição não outorgou ao DF capacidade legislativa para editar normas acerca da organização e manutenção da PCDF, especialmente no tocante àquelas que geram despesa para a União, também não lhe conferiu poder para criá-las por meio de interpretação da norma legal, sobretudo quando tal interpretação vai de encontro àquela adotada na esfera responsável pela formulação da lei. Entendimento diverso fere o princípio federativo".

12. Assim, necessário analisar a alegada mudança de interpretação sobre o tema, na esfera federal, capitaneada pelo TCU e pela AGU, conforme apontado pela consulente.

13. Por meio do Acórdão n° 379/2009 – TCU/Plenário, o Tribunal de Contas da União firmou o entendimento no sentido de que a Lei Complementar 51/1985 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas Constitucionais n°s 20/1998, 41/2003 e 47/2005, continuando, por conseguinte, válida e eficaz enquanto não for abrogada, derogada ou modificada por nova lei complementar federal, subsistindo, portanto, a regra de previsão de aposentadoria especial de que trata a referida lei complementar.

14. Segue ementa do Acórdão:

PESSOAL. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR 51/1985. APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL FEDERAL AOS 30 ANOS DE SERVIÇO E COM O EXERCÍCIO MÍNIMO DE 20 ANOS EM CARGO DE NATUREZA ESTRITAMENTE POLICIAL. NORMA RECEPCIONADA PELA EC N° 20/1998.

1. A Lei Complementar 51/85 não apresenta nenhuma incompatibilidade ou conflito em relação à Constituição e suas respectivas emendas, essa norma foi por ela recepcionada e persiste no mundo jurídico.

2. Em homenagem ao princípio da continuidade da ordem jurídica, até que venha nova regulamentação sobre a matéria, persiste a aposentadoria especial prevista na LC 51/85, vez que as normas editadas sob a égide da Constituição anterior permanecem válidas e eficazes.

15. Observa-se que, naquela oportunidade, não houve manifestação expressa quanto a forma de cálculo e atualização dos proventos de inatividades dos servidores aposentados com fundamento na LC n° 51/85.

16. Na sequência, por meio do Acórdão n° 582/2009 – TCU/Plenário, em sede de consulta, o TCU definiu a questão nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no inciso XVII e § 2° do art. 1° da Lei n.º 8.443/92, c/c inciso IV do 264 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da presente consulta para esclarecer o consulente que:

9.1.1. o Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que a Lei Complementar n.º 51/1985 foi recepcionada pelas EC n.º 20/1998, 41/2003 e 47/2005 (Acórdão n.º 379/2009, prolatado na Sessão Plenária de 11.3.2009, publicado na Ata n.º 9/2009-Plenário);



MPCDF

Fl.
Proc. 5634/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

9.1.2. o entendimento consubstanciado no Acórdão n.º 379/2009-Plenário aplica-se exclusivamente aos servidores públicos federais e não abrange os policiais das diversas unidades da federação;

9.1.3. a aplicação da Lei Complementar n.º 51/1985 não afasta a incidência da regra geral relativa aos cálculos dos proventos insculpida no § 3º do art. 40 da Constituição Federal, salvo para os policiais que implementaram os requisitos legais de inativação até 19.2.2004, véspera da publicação da Medida Provisória n.º 167/2004, convertida na Lei n.º 10.887/2004;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão e do Acórdão n.º 379/2009-Plenário, bem assim dos relatórios e votos que os fundamentaram, ao Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado Comissão da Câmara dos Deputados;

9.3. arquivar o presente processo.

17. Nada obstante, tal posicionamento foi revisto por meio do Acórdão n.º 2.835/2010 – TCU/Plenário, in verbis:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo redator, em:

9.1. tornar insubsistente o item 9.1.3 do Acórdão n.º 582/2009- TCU-Plenário;

9.2. firmar os seguintes entendimentos:

9.2.1. a Lei Complementar n.º 51/1985, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas Constitucionais n.ºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005 – conforme reconhecido pelo TCU, mediante o Acórdão n.º 379/2009-Plenário, e pelo STF, por meio da ADI n.º 3.817 –, estabelece os requisitos e os critérios diferenciados para a aposentadoria especial dos policiais, garantidos pelo § 4º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n.º 47/2005, devendo ser entendidas como requisitos as condicionantes para a existência do direito, e compreendida como critério a forma de cálculo do valor devido;

9.2.2. a aposentadoria fundamentada na Lei Complementar n.º 51/1985 não sofre a incidência da regra geral prevista no § 3º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n.º 41/2003, regulamentada pela Lei n.º 10.887/2004, que é norma de caráter geral (cálculo dos proventos pela média das remunerações);

9.2.3. prevalece na espécie a Lei Complementar n.º 51/1985, que é norma de natureza especial, regulamentadora do § 4º do art. 40 da CF, devendo ser adotado, para fins de aplicação da aludida LC n.º 51/1985, o sentido que sempre teve o termo “com proventos integrais”, nela contido (art. 1º, inciso I), significando que os proventos corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, conceito que vem sendo preservado pelo legislador desde a Constituição Federal de 1946 (art. 191, § 2º) até hoje, passando por outros 14 dispositivos constitucionais ou infraconstitucionais, a saber: art. 178 da Lei 1.711/1952; art. 1º, inciso II, da Lei 3.313/1957; art. 101, inciso I, da CF/1967; art. 102, inciso I, da EC n.º 1/1969; art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 51/1985; art. 40, incisos I e III – “a” e “b” (redação original), art.93, inciso VI (redação original), e art. 53 do ADCT, todos da CF/1988; arts. 186, 189 e 195 da Lei n.º 8.112/1990; art. 40, § 3º, com a redação dada pela EC n.º 20/1998, da CF/1988; art. 6º da EC n.º 41/2003; e art. 3º da EC n.º 47/2005, respeitado o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal;

9.2.4. ante o reconhecimento da vigência do art. 38 do estatuto jurídico dos policiais civis da União e do Distrito Federal – a Lei especial n.º 4.878/1965,



MPCDF

Fl.
Proc. 5634/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

que prevalece sobre a Lei geral nº 10.887/2004 –, está legalmente assegurada a paridade plena entre os proventos dos inativos e a remuneração dos policiais em atividade, existindo o direito a que seja estendida aos aposentados toda revisão promovida na remuneração dos ativos, inclusive quaisquer benefícios ou vantagens que lhes forem posteriormente concedidas, mesmo quando decorrentes da reclassificação do cargo em que se deu a aposentadoria;

9.3. [...]

18. Tal posicionamento foi reafirmado pela Corte de Contas Federal por meio dos Acórdãos nºs 2.966/2010 – TCU/Plenário, 3.408/2010 – TCU/Plenário e 3.546/2015 – TCU/Segunda Câmara, que trataram do julgamento, para fins de registro, de concessões de aposentadoria de servidores policiais.

19. Interessante notar, contudo, que as manifestações da Corte de Contas federal emergiram de casos concretos que tratavam de servidores policiais que haviam ingressado no serviço público antes de 2004, portanto antes da EC nº 41/03, não sendo possível afirmar com precisão, a princípio, se o contexto no qual foram proferidas tais manifestações abrangeria igualmente os servidores com admissão em data posterior, objeto da presente consulta.

20. Por sua vez, a AGU recentemente emitiu o Parecer nº 00004/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, em 08 de junho de 2020, no qual conclui o seguinte:

i) Os policiais civis da União, ingressos nas respectivas carreiras até 12/11/2019 (data anterior a vigência da EC nº 103/2019), quando da implementação dos requisitos, fazem jus à aposentadoria com base no artigo 5º da Emenda Constitucional nº 103/2019, com proventos integrais (totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria), nos termos artigo 1º, II, da Lei Complementar nº 51/1985, e paridade plena, com fundamento no art. 38 da Lei nº 4.878/1965.

ii) Os policiais civis da União, ingressos nas respectivas carreiras a partir de 13/11/2019 (com a vigência da EC nº 103/2019), quando da implementação dos requisitos, fazem jus à aposentadoria com base no artigo 10, §2º, I, com proventos calculados pela média aritmética e reajustados nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, conforme artigo 26, todos da Emenda Constitucional nº 103/2019, bem como passaram a se submeter ao Regime de Previdência Complementar da Lei nº 12.618/2012.

21. Com relação à abrangência do estudo levado a efeito pela AGU, o mesmo compreende os servidores policiais civis da União, entre os quais os servidores policiais civis da PCDF, conforme apontado no citado parecer:

23. Inicialmente, insta esclarecer que a presente análise limita-se tão somente aos policiais civis da União, compreendidos os expressamente elencados no artigo 5º da Emenda Constitucional nº 103/2019 (policiais civis dos órgãos a que se referem o inciso XIV do caput do art. 21, o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144, todos da Constituição Federal), cujas aposentadorias especiais foram regulamentadas pela Lei Complementar nº 51/1985 e pela Lei nº 4.878/1965.

22. Quanto ao marco da EC nº 103/2019, importa colacionar o excerto abaixo, do parecer mencionado:

122. Conforme tratado no item “Da previsão Constitucional da aposentadoria especial do policial civil da União”, com a atual reforma da previdência, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 103/2019 (publicada em 13/11/2019), que novamente delegou à lei complementar a regulamentação da aposentadoria



MPCDF

Fl.
Proc. 5634/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

especial, mas desta vez limitou os requisitos diferenciados para os policiais somente em idade e tempo, o que não havia feito nas emendas anteriores:

Art. 40.[...]

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144.

123. Ou seja, a Emenda Constitucional nº 103/2019 retirou do Legislador Ordinário a possibilidade de fixação, mediante lei complementar, de "critérios e requisitos diferenciados", onde se estabelecia as regras de paridade e integralidade.

124. Para os servidores policiais civis da União que ingressaram até a entrada em vigor da EC nº 103/2019, o art. 5º da EC nº 103/2019 trouxe uma regra diferenciada, determinando expressamente a aplicação da Lei Complementar nº 51/1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no §3º.

125. Veja-se que o referido art. 5º excepcionou o §4º-B do art. 40, determinando a aplicação irrestrita da Lei Complementar nº 51/85, com a observância da idade mínima de 55 anos ou a regra de transição disposta no § 3º do art. 5º.

126. Ao contrário do referido art. 5º, o art. 10, §2º, I, da EC nº 103/2019 não determina a aplicação da LC nº 51/1985 aos policiais civis da União que venham a ingressar após a entrada em vigor do referido normativo constitucional, deixando a entender que tais servidores não terão o direito de se jubilearem no regime de aposentadoria especial com direito à paridade e à integralidade.

127. Assim, ao não haver mais a regra de exceção, os policiais civis da União que venham a ingressar após a entrada em vigor da EC nº 103/2019, passaram a se submeter ao Regime de Previdência Complementar da Lei nº 12.618/2012.

23. Cumpre destacar ainda, que o Parecer nº 00004/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, da lavra da Consultoria-Geral da União, foi aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 00502/2020/GAB/CGU/AGU e adotado pelo Advogado-Geral da União por meio do Parecer nº JL - 04, de 9 de junho de 2020, tendo sido publicado no DOU de 17/06/2020 juntamente com o despacho presidencial, nos termos dos artigos 40 e 41 da LC nº 73/1993, tendo, assim, efeito vinculante para a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

24. Por outro lado, a constitucionalidade da adoção dos critérios de integralidade e paridade para as aposentadorias especiais dos servidores que exerçam atividade de risco é objeto de tema de repercussão geral no STF (Tema 1.019 – RE 1162672), com a seguinte ementa:

Direito de servidor público que exerça atividades de risco de obter, independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais nºs 41/03 e 47/05, aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade.

25. O mencionado RE 1162672, que se encontra concluso ao Relator e deu origem ao Tema de Repercussão Geral 1.019, trata da aposentadoria de servidora policial que ingressou no serviço público antes da vigência da EC 41/03 e pretende que seus proventos sejam calculados com base na integralidade e na paridade.

26. Observa-se, portanto, que em sede de repercussão geral, o STF decidirá se as regras de transição das EC nºs 41/03 e 47/05, especialmente quanto à alteração no cálculo dos proventos (pela média e sem paridade), aplicam-se às aposentadorias



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

especiais, ou seja, a Suprema Corte deliberará se mesmo os servidores que tenham ingressado antes de 31.12.2003 possuem o direito à integralidade e à paridade.

27. Tal deliberação pode acarretar em decisão vinculante com interpretação diversa tanto da Decisão n° 7.996/2009 deste Tribunal, quanto das novas interpretações do TCU e da AGU, razão pela qual se entende necessário o sobrestamento dos presentes autos, para evitar decisões conflitantes e tendo em vista, ainda, o disposto no item II, in fine, da Decisão n° 2.581/2005, no sentido de que "aos policiais civis do Distrito Federal aplica-se a legislação federal e, por consequência, os critérios interpretativos adotados naquela esfera de Governo".

28. Ademais, importa destacar que na ADI 5.039/RO, ainda no STF, discute-se a constitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar rondonense n° 432/08 (consideradas as modificações promovidas pela LC estadual n° 672/12) que, fazendo alusão à LC n° 51/85, teriam reconhecido aos policiais civis daquele Estado o direito à aposentadoria com integralidade e paridade sem a observância das regras de transição, quanto à data de ingresso no serviço público, previstas nas Emendas Constitucionais n°s 41/03 e 47/05.

29. Apesar de a citada ADI ainda pender de julgamento, consta voto do Relator, Ministro Edson Fachin, pela inconstitucionalidade material dos dispositivos questionados, em razão de violação aos §§ 3° e 8° do art. 40 da CRFB.

30. Assim, em conformidade com a Decisão n° 2.581/2005 e considerando a questão constitucional, o impacto financeiro e a existência de repercussão geral sobre o tema no STF, sugere-se o sobrestamento dos autos até o deslinde do RE 1162672 – Tema 1.019. (Grifos originais e acrescidos).

4. Em razão do exposto, a Unidade Técnica sugeriu ao Plenário do TCDF:

"I. conhecer da consulta formulada pelo Diretor-Geral, em exercício, da PCDF (e-doc D64088D5-c), posto que satisfaz os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 264 do Regimento Interno deste Tribunal;

II. em conformidade com a Decisão n° 2.581/2005 (item II, in fine) e considerando a questão constitucional, o impacto financeiro e a existência de repercussão geral sobre o tema no STF, autorizar o sobrestamento dos autos até o deslinde do RE 1162672 – Tema 1.019;

III. dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao consulente; e

IV. autorizar o retorno dos autos à SEFIPE, para acompanhamento." (Grifos acrescidos).

5. Anterior ao envio dos autos ao **Ministério Público de Contas**, os termos da Informação n° 69/2020-2ª DIFIPE (peça n° 14), foram acolhidos integralmente pelo Diretor-Substituto da Segunda Divisão de Fiscalização de Pessoal e pelo Secretário de Fiscalização de Pessoal, conforme despachos contidos na peça n° 15 dos presentes autos.

6. Após, em cumprimento ao r. Despacho Singular n° 601/2020-GCIM (peça n° 17), os autos eletrônicos foram encaminhados à d. Procuradoria-Geral do **Parquet** e, depois, distribuído a esta Quarta Procuradoria para a devida manifestação.

7. É o relatório. Passo à análise do presente feito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

8. De início, é **imprescindível** observar o cabimento da presente Consulta, ou seja, verificar o preenchimento de todos os requisitos – que são cumulativos – exigidos para a sua admissibilidade, conforme previsto no art. 264 do RI/TCDF.

9. A propósito, os exatos termos do supracitado dispositivo:

*“Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, 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 **prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.***

§ 3º A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos cinco Conselheiros, incluindo o Presidente e Auditores convocados.”

10. Nesse sentido, **em comunhão** com a zelosa Segunda Divisão de Fiscalização de Pessoal, entende o MP especial que a consulta foi devidamente formulada por **autoridade competente**, versa sobre **direito em tese** e **indica, com precisão, seu objeto**, posto que a dúvida gira em torno da **aplicação dos critérios de integralidade e paridade às aposentadorias dos servidores policiais civis que ingressaram no serviço público após a EC n° 41/2003**, tendo em vista divergência entre a Decisão n° 7.996/2009 desta Corte de Contas e o atual entendimento do Tribunal de Contas União e da Advocacia Geral da União sobre o tema.

11. Especificamente no que tange à **exigência de parecer técnico-jurídico** da Administração, tenho que, **no presente caso**, a interpretação dada pela Assessoria da Direção-Geral da PCDF (Peça n° 8), se apresenta consentânea com a finalidade da norma, porquanto o Parecer SEI-GDF n.º 2/2020 - PCDF/DGPC/ASS (Peça n° 8), trouxe aos autos os fundamentos legais da consulta, o opinativo recente expedido pela **AGU** acerca do tema, além de colacionar jurisprudências do e. **STF**, do e. **TCU** e desta c. **Corte** sobre a matéria. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas **não vislumbra óbice** para que este Tribunal considere **atendido** também este requisito e, por conseguinte, **admita** a presente Consulta.

12. Ultrapassada essa questão, Malgrado o Corpo Técnico tenha analisado a matéria com a profundidade desejada, entendo não ser despendendo tecer alguns comentários adicionais sobre o tema. Desse modo, adentrando especificamente ao objeto da presente Consulta, verifico que o Consulente levanta as seguintes dúvidas perante a Corte de Contas:

“A Polícia Civil do Distrito Federal poderá adotar as seguintes regras quando da concessão de aposentadoria especial aos seus servidores que ingressaram no serviço público após 31.12.2003:

1) proventos: integrais, nos termos do art. 1º, II, da Lei Complementar federal n° 51/85;
2) reajustamento: paritário entre os subsídios dos policiais aposentados e os servidores policiais em atividade, consoante prevê o art. 38 da Lei federal n° 4.878/65”.



MPCDF

Fl.
Proc. 5634/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

13. Conforme se pode observar nas peças apresentadas, a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, introduziu profundas modificações no regime de previdência dos servidores em geral, **contudo, manteve, na essência, o tratamento diferenciado em favor dos policiais**, conforme se extrai do vigente § 4º c/c o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal:

“Art. 40

(...)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.

(...)

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144” (Grifos acrescidos).

14. De igual modo, o art. 5º da EC nº 103/2019, foi benéfico, ao garantir a aplicabilidade da Lei Complementar Federal nº 51/1985, aos servidores que tenham ingressado nas respectivas carreiras policiais da União até a data de entrada em vigor da dessa Emenda Constitucional:

“Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no § 3º.

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

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

§ 3º Os servidores de que trata o caput poderão aposentar-se aos 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 53 (cinquenta e três) anos de idade, se homem, desde que cumprido período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985.”
(Grifos acrescidos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

15. Assim, exclusivamente em relação aos servidores que ingressaram nas carreiras policiais da União até a data de entrada em vigor da aludida Emenda Constitucional, **ao que tudo indica**, o direito a paridade e a integralidade sobrevivem como institutos afetos em suas aposentadorias, considerando que, salvo outro entendimento, as regras disposta na Lei Complementar Federal nº 51/1985 que dispõe sobre o instituto da integralidade, bem como o art. 38 da Lei nº 4.878/1965² (paridade), continuam valendo mesmo após a promulgação da EC nº 103/2019.

16. Por outro lado, para os policiais que ingressarem após a promulgação da EC nº 103/2019, a própria Emenda trouxe regras próprias de transição, diferentes daquelas previstas na LC nº 51/1985 e portanto, esses servidores não farão jus à aposentadoria especial com direito à paridade e à integralidade (limitada pela art. 5º dessa Emenda), conforme se infere do art. 10, § 2º, inciso I, da EC nº 103/2019³.

17. Nesse sentido, a Advocacia-Geral da União – AGU emitiu o Parecer nº 00004/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU de 08/6/2020, posteriormente aprovado pelo Presidente da República, por meio do qual apontou que os Policiais Cíveis do Distrito Federal, Policiais Federais, Rodoviárias Federais e Legislativos, ao se aposentarem, terão direito à integralidade e paridade, conforme dispõe a ementa do r. parecer **in verbis**:

“EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADE DE RISCO. POLICIAL CIVIL DA UNIÃO. APOSENTADORIA. PROVENTOS. INTEGRALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 51/1985. PARIDADE. LEI Nº 4.878/1965. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019.

1) Os policiais civis da União, ingressos nas respectivas carreiras até 12/11/2019 (data anterior a vigência da EC nº 103/2019), fazem jus à aposentadoria com base no artigo 5º da Emenda Constitucional nº 103/2019, com proventos integrais (totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria), nos termos artigo 1º, II, da Lei Complementar nº 51/1985, e paridade plena, com fundamento no art. 38 da Lei nº 4.878/1965.

2) Os policiais civis da União, ingressos nas respectivas carreiras a partir de 13/11/2019 (com a vigência da EC nº 103/2019), fazem jus à aposentadoria com base no artigo 10, §2º, I, com proventos calculados pela média aritmética e reajustados nos

² “Art. 38. O provento do policial inativo será revisto sempre que ocorrer:

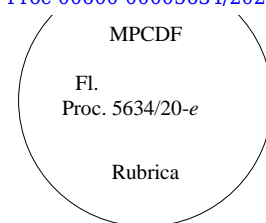
a) modificação geral dos vencimentos dos funcionários policiais civis em atividade; ou
b) reclassificação do cargo que o funcionário policial inativo ocupava ao aposentar-se.”

³ “Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

(...)

§ 2º Os servidores públicos federais com direito a idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria na forma dos §§ 4º-B, 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal poderão aposentar-se, observados os seguintes requisitos:

I - o policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo, aos 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, com 30 (trinta) anos de contribuição e 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício em cargo dessas carreiras, para ambos os sexos;” (Grifos acrescidos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, conforme artigo 26, todos da Emenda Constitucional nº 103/2019, bem como passaram a se submeter ao Regime de Previdência Complementar da Lei nº 12.618/2012.” (Grifos acrescidos).

18. Dessa forma, no que concerne a integralidade, dispõe o aludido Parecer, que o direito do servidor policial está expresso na Lei Federal Complementar nº 51/1985, alterada pela LC nº 144/2014, relembrando que a presente norma fora recepcionada pela Constituição Federal em diversas oportunidades pela Suprema Corte, como na ADI nº 3.817/2018; RE nº 567110/2010; RE 843406/2015; já a paridade é prevista na Lei nº 4.878/1965 (cuja recepção depreende-se do julgado pelo STF no MS 21331 e RE 458555), que foram reconhecidas pelo TCU no exercício de sua competência constitucional de apreciar a legalidade dos atos de concessão de aposentadoria.

19. Ademais, o referido opinativo, cita, em particular, entendimento do Procurador-Geral da República⁴, acerca da integralidade, apresentado em manifestação no bojo do RE 1.162.672, por meio da qual propôs a fixação da seguinte tese:

“o servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial prevista na Lei Complementar 51/1985 tem direito ao cálculo de seus proventos com base na regra da integralidade, independentemente do cumprimento das regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005, por enquadrar-se na exceção prevista no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, na redação anterior à Emenda Constitucional 103/2019, atinente ao exercício de atividade de risco”.

20. **No entanto**, uma nota em especial no aludido parecer, chamou a atenção deste Ministério Público de Contas. A aprovação do parecer, cuja lavra é do Advogado Geral da União, **ressalva expressamente que o aludido opinativo legal não valerá caso o STF decida o tema de repercussão geral número 1019 a favor da tese fazendária**. Eis o trecho do despacho que aprovou o parecer **in verbis**:

*(...) 14. Não obstante, conforme também já ressaltado, **eventual decisão em sentido contrário no RE 1.162.672, submetido à sistemática da repercussão geral, pode impactar na tese ora exposta**, além de estarem resguardadas as atribuições constitucionais do TCU no momento da análise, para fins de registro, da legalidade das concessões de aposentadorias dos servidores, como destacado no início pelo eminente Consultor da União⁵. (Grifos acrescidos).*

21. Nesse sentido, malgrado o entendimento do **Parquet** externado acerca da admissibilidade da consulta, fato é que existe uma **questão preliminar** que, **inevitavelmente**, repercute nos presentes autos, relacionada ao **reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral (tema 1.019), do direito de servidor público que exerça atividades de risco** de obter, independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais nºs 41/03 e 47/05, **aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade**.

⁴ Peça nº 7, pág. 2 (e-DOC 0318059F).

⁵ Peça nº 7, pág. 3 (e-DOC 0318059F).



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

22. Desse modo, necessário ressaltar que, no âmbito do Excelso Pretório, a questão da aposentadoria especial para policiais está ainda em aberto, visto que o recurso extraordinário supramencionado e **expressamente ressalvado pelo trecho do despacho que aprovou o Parecer nº 00004/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**, deu origem ao tema de repercussão geral 1019, de Relatoria do Ministro Dias Toffoli, cuja síntese transcrevemos:

“Tema 1019 - Direito de servidor público que exerça atividades de risco de obter, independentemente da observância das regras de transição das Emendas Constitucionais nºs 41/03 e 47/05, aposentadoria especial com proventos calculados com base na integralidade e na paridade.

Relator: MIN. DIAS TOFFOLI - Leading Case: RE 1162672

Recurso extraordinário em que se examina, à luz dos arts. 40, §§ 1º, 3º, 4º, 8º e 17, da Constituição Federal; 3º, 6º, 6º-A e 7º da Emenda Constitucional nº 41/03 e 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 47/05, se o servidor público que exerce atividades de risco e preenche os requisitos para a aposentadoria especial tem, independentemente da observância das normas de transição constantes das referidas emendas constitucionais, direito ao cálculo dos proventos com base nas regras da integralidade e da paridade”.

23. Sem embargo, qualquer efeito da interpretação externada no aludido parecer da Advocacia Geral da União está condicionado ao resultado da decisão final do RE 1.162.672 em sede de Repercussão Geral do STF e desse modo, este **Parquet** especial entende pertinente ratificar a **questão prejudicial** apontada pelo Corpo Técnico e aparentemente intransponível neste giro processual.

24. Em síntese conclusiva, apenas **com o julgamento do RE 1.162.672 pela Suprema Corte é que a matéria será pacificada de forma definitiva.**

25. Nesse contexto, considerando a condição resolutive expressa no parecer e por entender que o que vier a ser decidido no RE 1.162.672 em sede de Repercussão Geral no STF terá o condão de repercutir nos presentes autos, **parece prudente que a análise dos questionamentos que integram a presente consulta seja sobrestada,** até o deslinde definitivo do processo supracitado.

26. Ante o exposto, em harmonia com o propugnado pelo Corpo Instrutivo, entende este MPC/DF pela **pertinência do sobrestamento dos autos em tela até o trânsito em julgado do RE 1162672** (Tema 1.019) no Supremo Tribunal Federal.

É o Parecer.

Brasília, 19 de outubro de 2020.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador em Substituição