



PROCESSO Nº 8950/05

INTERESSADO: Polícia Civil do DF - PCDF.

ASSUNTO: **Representação**

EMENTA: Análise acerca da constitucionalidade da Lei Distrital nº 3.556, de 18.01.05, que assegura benefícios aos policiais civis do Distrito Federal que se encontram cedidos a outros órgãos ou entidades, dentre eles a ampliação do conceito de efetivo exercício da atividade policial contida no artigo 3º, o qual influencia diretamente na contagem do tempo de serviço para aposentadoria nos termos da Lei Complementar nº 51/85.

O art. 3º da Lei Distrital nº 3.556/05 não guarda conformidade com os artigos 21, inciso XIV, 32, § 4º, e 40, § 4º, da Constituição Federal, com o artigo 14 da LODF e com o artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85.

Cientificação das autoridades competentes, para que se pronunciem, caso queiram, acerca do fundamento que ampara a iniciativa para a edição da Lei nº 3.556, de 18.01.2005, quanto aos seus demais artigos, em face da jurisprudência pacificada no Poder Judiciário no sentido de que compete à União legislar sobre a organização da Polícia Civil do DF, tendo em vista o artigo 21, inciso XIV, e art. 32, § 4º, da CRFB, bem como, o art. 14, da LODF.

Alerta ao Chefe do Poder Executivo, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e a jurisdicionada de que o Tribunal negará validade aos atos praticados com esteio no art. 3º dessa Lei.

Senhor Diretor-Substituto,

Trata-se de Representação-Conjunta dos insígnies membros do Ministério Público junto à Corte (fls. 01/03), em que arguíram a necessidade de análise da constitucionalidade da Lei n.º 3.556, de 18.01.2005 (fl. 04), em face da Carta Republicana vigente.

2. Sustenta o órgão ministerial a necessidade de análise da Lei nº 3.556/05 (fl. 04), que assegura benefícios legais aos policiais civis do Distrito Federal que se encontram cedidos a outro órgão ou entidade, face à competência da União, disposta no artigo 21, inciso XIV, da Carta Magna, em especial, por que o mencionado normativo refletirá financeiramente na esfera federal.

3. Ao final, requer que esta Corte "comunique ao Executivo e à Câmara Legislativa do DF que está analisando, na área de sua competência a compatibilidade da mencionada lei com os ditames da CF e da LODF, determinando ao Governo do Distrito Federal que se abstenha de praticar qualquer ato com apoio no referido diploma legal até a análise conclusiva a respeito". Requer, também, "a



determinação da imediata instrução a respeito, ocasião em que, após, os autos deverão ser franqueados à CLDF, ao GDF e ao MPC/DF, para que analisem a regularidade da mencionada lei".

4. O Plenário da Casa tomou conhecimento da Representação na Sessão Ordinária n.º 3899, de 08.03.2005, consoante firmado por carimbo à f. 01.

5. A análise da Lei nº 3.556/05 (fl. 04) pode ser dividida em duas partes: em relação ao artigo 3º, que traz uma ampliação do que será considerado como "tempo de serviço de exercício em cargo de natureza estritamente policial"; e, no tocante aos demais artigos, que tratam efetivamente dos critérios para a cessão de servidor da Polícia Civil à outro órgão ou entidade.

DO ART. 3º DA LEI Nº 3.556/05

6. No artigo 3º da Lei nº 3.556/05 (fl. 04) contém uma ampliação acerca do que será considerado como "exercício em cargo de natureza estritamente policial", nos seguintes termos:

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.

7. Com essa ampliação, passa-se a computar também como "exercício em cargo de natureza estritamente policial" todo o tempo de serviço no qual o policial estiver cedido à outro órgão ou entidade, independente das atribuições do cargo ou função exercidos. Tal fato influenciará diretamente na contagem do tempo de serviço necessário para a aposentadoria especial do policial, em face de o mesmo ter direito à aposentadoria especial com trinta anos de serviço, desde que vinte anos sejam de atividade estritamente policial, nos termos do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 51/85.

8. Essa alteração no critério para a apuração do tempo de serviço estritamente policial, que beneficiará servidores que antes não faziam jus à aposentadoria especial nos termos do artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85, por falta de requisito temporal, afronta o disposto no § 4º do artigo 40 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, que dispõe:

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.



9. O transcrito § 4º do artigo 40 da Constituição Federal exige que as atividades tenham sido exercidas **exclusivamente** sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, para justificar a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria especial, como deve ocorrer com os servidores beneficiados pela Lei Complementar nº 51/85. O simples fato de um servidor pertencer a um órgão onde há integrantes que gozam de critério diferenciado para inativação não justifica o benefício da aposentadoria especial.

10. Além disso, com a aplicação do citado artigo 3º, servidores que exercem as mesmas atividades terão tratamento diferenciado, contrariando, também, o princípio da igualdade assegurado no artigo 5º da Constituição Federal.

11. Cumpre observar, também, que ao considerar como efetivo exercício em atividade policial o tempo de serviço prestado pelo servidor da Polícia Civil cedido à outro órgão ou entidade, a Lei Distrital nº 3.556/05 incorre em inconstitucionalidade formal, vez que amplia direitos que devem ser regulados por Lei Complementar federal (no caso, a Lei Complementar nº 51/85), conforme exige o mencionado § 4º do artigo 40 da Constituição Federal. Além disso, viola, também, disposições dos artigos 21, inciso XIV, e 32, § 4º, da Carta Magna e do artigo 14 da LODF.

12. Acerca do que se deve considerar como "exercício em cargo de natureza estritamente policial", o Ministro Thales Ramalho do Colendo Tribunal de Contas da União - TCU, em seu relatório apresentado no Processo nº TC-024.548/84-7, se posicionou nos seguintes termos (fl. 05):

O que caracteriza o exercício de cargo de natureza estritamente policial é a peculiaridade de exercício decorrente da integral e exclusiva dedicação às atividades do cargo e riscos a que estão sujeitos seus ocupantes.

13. O Conselheiro-Substituto José Roberto de Paiva Martins, dando interpretação ao artigo 1º da Lei Complementar nº 51/85, face ao disposto no artigo 3º da Lei nº 8.112/90, em voto proferido nos autos do Processo nº 1269/90 (fls. 06/07), conclui que:

O exercício de cargo em comissão a que a lei não identifique como vinculado à atividade estritamente policial não pode ser computado como tal, mesmo que seu ocupante (em comissão) seja detentor de cargo efetivo que detenha aquela qualificação.

14. Em orientação firmada na Sessão Ordinária de 27.02.92, de acordo com o voto do saudoso Conselheiro Frederico Augusto Bastos, proferido no Processo nº 2441/89, que acolheu as proposições do então Procurador, Ilustre Conselheiro Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, esta e. Corte entendeu que o exercício por integrantes da carreira policial, de atividades estranhas à carreira, não pode ser computado como atividade estritamente policial para os efeitos da Lei Complementar nº 51/85 (fls. 08/12).



15. Cumpre ressaltar, ainda, quanto ao efetivo exercício em atividade policial, o posicionamento mais uma vez do Conselheiro-Substituto José Roberto de Paiva Martins, em voto proferido nos autos do Processo TCDF nº 2754/93 (fls. 13/18), que trata de estudo sobre a aposentadoria especial regulada pela Lei Complementar nº 51/85:

*... 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 14.061/92, não se pode dar interpretação **extensiva** sob pena de incorrer-se em grave inconstitucionalidade.*

*...
Pelo visto, não basta ao servidor da Carreira Policial estar lotado nos órgãos referidos pelo Decreto nº 14.061/92 (Secretaria de Segurança Pública ou Gabinete do Governador) para que usufrua das vantagens da LC nº 51/85... é preciso que ele esteja no **exercício funcional** das atribuições legais de seu cargo efetivo de natureza policial,...*

16. O citado Decreto nº 14.061/92, similarmente ao disposto no artigo 3º da Lei nº 3.556/05, também assegurava benefícios aos policiais civis do DF, com exercício na Secretaria de Segurança Pública, acerca do tempo de atividade estritamente policial, nos seguintes termos (fl. 19):

Art. 1 - 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

17. A definição de exercício é jurídico-legal. Está no artigo 15 da Lei nº 8.112/90¹. O exercício decorre da posse, por meio da qual, o servidor é convocado para investir-se nas atribuições do cargo para o qual foi nomeado, após aprovação em concurso público, conforme dispõe o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, adquirindo direito às vantagens decorrentes da contraprestação pecuniária que lhe passa a ser devida se exercitar plenamente as obrigações legais do cargo que assumiu e passou a exercer.

¹ Art. 15 - Exercício é o efetivo desempenho das atribuições do cargo.



18. Assim, para que o servidor da Polícia Civil do DF usufrua das vantagens da Lei Complementar nº 51/85, é preciso que ele esteja no exercício das atribuições legais de seu cargo efetivo de natureza policial, ou seja, ocupando cargos que, por suas características, exijam habilidades e conhecimentos técnicos inerentes à função policial. O Conselheiro-Substituto José Roberto de Paiva Martins, no citado voto proferido nos autos do Processo TCDF nº 2754/93, concluiu que "qualquer outra interpretação será elástico condenável pois estará quebrando a isonomia entre os servidores policiais" (fl. 16).

19. Por meio da Decisão nº 4182/93, proferida quando da apreciação do Processo nº 2754/93, o Tribunal, dentre outras coisas, decidiu (fl. 20):

*c) reiterar a recomendação feita na Sessão de 27 de fevereiro de 1992, no processo nº 2441/92 (Rel. Cons. Frederico Augusto Bastos), encaminhando ao Sr. Secretário de Segurança Pública cópia deste Relatório e Voto, da r. Decisão que venha a ser proferida, bem assim do trabalho desenvolvido pela 4ª ICE (com seu anexo), para que S. Exa. **oriente os integrantes da Carreira Policial sobre as consequências do desvio de função em relação à contagem do tempo de serviço estritamente policial para fins de LC nº 51/85;** (grifo nosso)*

20. Registre-se que, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, em Apelação Cível nº 2001011044299-2 (fls. 21/28), negou provimento ao recurso no qual o autor pleiteava o reconhecimento do período em que ocupava cargo de bombeiro militar como atividade estritamente policial, para os efeitos da Lei Complementar nº 51/85 (fl. 21). Em seu voto, a relatora, Senhora Desembargadora Adelith de Carvalho Lopes, reporta-se às razões apresentadas pela própria Administração para indeferir o pedido do apelante no sentido de considerar o tempo de serviço aludido como "estritamente policial", quais sejam (fl. 28):

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

21. Portanto, entendemos que esta e. Corte pode, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula de Jurisprudências nº 347 (fl. 29), negar validade aos atos praticados com esteio no artigo 3º da Lei nº 3.556/05, por afrontar o disposto nos artigos 21, inciso XIV, 32, § 4º, e 40, § 4º, da Constituição Federal e no artigo 14 da LODF, com os efeitos dessa decisão retroativos à publicação do citado dispositivo legal (*ex-tunc*).



DOS DEMAIS ARTIGOS DA LEI Nº 3.556/05

22. Acerca dos demais artigos que compõem a Lei nº 3.556/05 (fl. 04), que tratam efetivamente dos critérios para a cessão de servidor da Polícia Civil à outro órgão ou entidade, é importante salientar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, por meio da Súmula nº 647 (fl. 30):

Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar do Distrito Federal.

23. É nesse sentido que o STF tem decidido em vários de seus julgados (fls. 31/33):

EMENTA: Distrito Federal: serviços locais de segurança pública (Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros): competência privativa da União para organizar e manter os organismos de segurança pública do Distrito Federal, que envolve a de legislar com exclusividade sobre a sua estrutura administrativa e o regime jurídico do seu pessoal: jurisprudência do STF consolidada no RE 241494: cautelar deferida para suspender a vigência da LD 1481/97. (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2102MC/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ: 07.04.2000)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DISTRITO FEDERAL. POLÍCIA CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. C.F., art. 21, XIV. Lei Distrital 2.939/02. I. - Competência privativa da União para organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal: competência da União para legislar, com exclusividade, sobre a sua estrutura e o regime jurídico do seu pessoal. Precedentes do STF. II. - ADI julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2881/DF, Rel. Min. Carlos Veloso, DJ: 02.04.2004)

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR POLICIAL DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE VENCIMENTOS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL. 1. Servidor policial do Distrito Federal. Vencimentos. Competência da União para organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros, tendo em vista o preceito do artigo 21, XIV, da Constituição. 2. Lei Distrital. Fixação de vencimentos e vantagens a categorias funcionais do Distrito Federal mantidas, por expressa disposição constitucional, pela União Federal. Impossibilidade. Precedentes. Recurso extraordinário conhecido e provido, para cassar a segurança. (Recurso Extraordinário nº 241494/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ: 14.11.2002)

24. Logo, o entendimento prevaletente no Excelso Pretório, interpretando as normas contidas no artigo 21, inciso XIV, e no § 4º do artigo 32, ambos da Constituição Federal, é no sentido de que compete à União organizar e manter a



Polícia Civil do DF e, de conseqüência, legislar sobre matérias a esta relativas, tal como, em princípio, ocorre na hipótese sob exame, vez que a Lei nº 3.556/05 dispõe a respeito da cessão de servidor da jurisdicionada para outro órgão ou entidade.

25. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios também apresentou o mesmo entendimento quanto à incompetência distrital para legislar sobre organização da Polícia Civil, nos seguintes termos (fl. 34):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL 2.835/03 - VIOLAÇÃO AO ART. 14 DA LODF E ARTS. 21, XIV, E 32, § 4º, DA CF - PROCEDÊNCIA. 1. É DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL, DAÍ RESULTANDO A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI DISTRITAL 2.835/03 QUE, DISPONDO SOBRE ESSA MATÉRIA, VIOLOU OS ARTS. 14, DA LODF, E 21, XIV, E 32, § 4º, DA CF. 2. AÇÃO PROCEDENTE. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 20020020021474. REL. ESTEVAM MAIA. DJU: 03.03.2005)

26. Todavia, acerca dos demais artigos da Lei distrital nº 3.556/05, antes de o Tribunal pronunciar-se, no mérito, quanto a sua aplicação, convém dar ciência ao Sr. Governador do Distrito Federal e ao Sr. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para que se pronunciem, caso queiram, no prazo de trinta (30) dias, acerca do fundamento que ampara a iniciativa para a edição desse dispositivo legal, em face da jurisprudência pacificada no Poder Judiciário no sentido de que compete à União legislar sobre a organização da Polícia Civil do Distrito Federal, em vista do preceito dos artigos 21, inciso XIV, e 32, § 4º, da Constituição Federal e do artigo 14 da LODF

27. Pelo exposto, sugerimos ao Egrégio Tribunal:

- I. considerar que o artigo 3º da Lei nº 3.556, de 18.01.2005, publicada no DODF de 20.01.2005, não guarda conformidade com os artigos 21, inciso XIV, 32, § 4º, e 40, § 4º, da Constituição Federal, com o artigo 14 da LODF e com o artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85;
- II. informar ao Excelentíssimo Governador do Distrito Federal, ao Sr. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao titular da Polícia Civil do Distrito Federal, que, com fundamento na Súmula de Jurisprudências nº 347 do STF, o Tribunal poderá negar validade aos atos praticados com fulcro no artigo 3º da Lei nº 3.556/2005;
- III. quanto aos seus demais artigos da Lei nº 3.556/2005, dar ciência ao Sr. Governador do Distrito Federal e ao Sr. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para que se pronunciem, caso queiram, no prazo de trinta (30) dias,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA

acerca do fundamento que ampara a iniciativa para a edição desse dispositivo legal, em face da jurisprudência pacificada no Poder Judiciário no sentido de que compete à União legislar sobre a organização da Polícia Civil do Distrito Federal, em vista do preceito dos artigos 21, inciso XIV, e 32, § 4º, da Constituição Federal e do artigo 14 da LODF; e

- IV. remeter às nominadas autoridades, juntamente com o que vier a ser decidido por esta e. Corte de Contas, cópias da Representação-Conjunta nº 05/2005, de fls. 01/03, e da presente instrução.

À consideração superior.

Brasília, 04 de abril de 2005.

Paulo de Souza Mangueira Júnior
Analista de Finanças e Controle Externo
Mat. nº 630-1