



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

PROCESSO Nº 39379/2007 (apensos de nºs 52.000.032/2006-PCDF – aposentadoria, 52.000.956/2003-PCDF – cessão e 52.001.292/2003-PCDF – acumulação de cargos)

RELATOR: Conselheiro Antonio Renato Alves Rainha

PARECER Nº 726/2012-MF

EMENTA: Aposentadoria voluntária. Proventos integrais. Lei Complementar nº 51/85. Cumprimento parcial de diligência. Insuficiência temporal constatada. Instrução pela ilegalidade da concessão, com determinações à origem. Aquiescência do Ministério Público, com adendo.

Retornam ao Ministério Público os autos da aposentadoria de Ignácio Antonio John, matrícula nº 24.676-X, no cargo de Perito Médico Legista, Classe Especial, conforme ato publicado no DODF de 25.01.2006 e retificação (fls. 155 e 169/170-apenso/aposentadoria).

2. Por força da Decisão nº 4.419/2011 (fl. 42), baixara-se o feito em diligência para que a Polícia Civil adotasse as seguintes providências: “(...) I - promover a juntada do processo que examinou a acumulação de cargos; II - justificar a autorização para o cômputo do tempo de serviço em que o servidor esteve cedido para o Governo Federal, sem a contraprestação de serviço no Distrito Federal, para todos os efeitos, o que pode ensejar ilegalidade da aposentadoria por falta de requisito temporal; III - obter informações do Ministério da Previdência Social sobre o desmembramento da aposentadoria concedida no cargo de Médico daquele órgão, especialmente quanto às conclusões do Controle Interno no âmbito Federal e do Tribunal de Contas da União, apurando-se quais os períodos foram averbados junto àquele ente, tanto para aposentadoria quanto para licença-prêmio, observando-se que o servidor possui averbados junto ao Governo do Distrito Federal (PCDF) os seguintes períodos: Banco da Província do R.S, certificado por certidão do INSS – 12/03/68 a 28/05/68 – 78 dias; Ministério da Defesa / Exército (30/01/78 a 14/03/78 – 44 dias; Hospital das Forças Armadas (16/03/78 a 13/01/83 – 1.765 dias) e Fundação Hospitalar do Distrito Federal – FHDF (14/01/83 a 25/03/84 – 437 dias); IV - observando os reflexos das medidas determinadas nos itens precedentes, confeccionar novo demonstrativo de tempo de serviço, em substituição ao de fls. 157/159-apenso, a fim de excluir do cômputo do tempo estritamente policial o acréscimo referente à Decisão nº 2.581/2005 (127 dias); V - tornar sem efeito os documentos que vierem a ser substituídos.”

3. O corpo instrutivo, em detida análise aos documentos/esclarecimentos apresentados pela jurisdicionada, que atenderiam em parte ao diligenciado, salienta, de início, não haver justificativa para “o cômputo do tempo de serviço em que o servidor esteve cedido para o Governo Federal (Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Justiça), para todos os efeitos, inclusive para implemento de tempo exercido em atividade estritamente policial.” Isso porque, nos aludidos períodos, exercera cargos comissionados (de Chefe de Divisão da Coordenação-Geral de Recursos Humanos/MPAS, no interregno de



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

19.07.1996 a 17.03.2004, e de Chefe da Divisão de Benefícios da Coordenação Geral de Recursos Humanos da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva/MJ, entre 07.05.2004 e 03.10.2005) de natureza estranha à atividade policial, logo, não podendo ser averbado, como ocorreu, sob cunho estritamente policial para fins da inativação especial prevista na LC nº 51/85, à luz de entendimentos uníssonos consolidados nesta e. Corte de Contas e no c. TCU.

4. Não sendo possível, então, validar o cômputo especial dos referidos períodos no presente caso, conclui que o interessado não possui requisito temporal exigido na espécie (20 anos de tempo estritamente policial), motivo pelo qual pugna pela ilegalidade do ato concessório em tela, com recusa de registro.

5. Acerca da acumulação de cargos evidenciada na hipótese e de seus efeitos, o órgão técnico assim se posicionou:

“19. Tendo em conta o disposto no art. 120 da Lei nº 8.112/90 e na Decisão TCDF nº 2975/2008, entende-se necessário determinar à jurisdicionada que realize uma nova análise quanto à acumulação de cargos do servidor, visto que a efetivada no Processo nº 052.001292/2003 padeceu de vício, pois apesar da vasta quantidade de informações quanto ao fato de o servidor também possuir cargo efetivo junto ao Ministério da Previdência Social, a Comissão Permanente de Acumulação de Cargos da PCDF, às fls. 53/54 – apenso acumulação, afirmou que “o servidor não tem exercício na PCDF e não se sabe de outro vínculo além daquele do Ministério da Justiça” (para onde se encontrava cedido), que a levou a concluir que “não há que se falar em acumulação de cargos, muito menos extrapolação de jornada máxima permitida”.

20. Ademais, é necessário que a jurisdicionada, ao realizar essa nova análise quanto à acumulação, esclareça, conforme determinado por meio do item II da Decisão nº 4419/2011, o cômputo para todos os efeitos do tempo de serviço em que o servidor esteve cedido ao Governo Federal, pois esse período foi utilizado para fins de aposentadoria junto ao Ministério da Previdência Social. Registre-se, inclusive, que o mencionado período foi computado ponderadamente, conforme notícia o documento de fl. 176 – apenso aposentadoria. Essa aposentadoria do servidor junto ao Ministério da Previdência Social ainda não foi analisada pelo Tribunal de Contas da União (fl. 48), encontrando-se no Controle Interno para parecer.

21. Ademais, tendo em vista o sistema previdenciário contributivo, instituído pela Emenda Constitucional nº 20/98, é necessário também comprovar o recolhimento da contribuição previdenciária, tanto junto à PCDF quanto ao Ministério da Previdência Social, no período em que esteve cedido, vez que esse interregno foi computado na apuração do tempo de serviço das duas aposentadorias concedidas ao servidor.

22. Quanto à essa necessidade, é relevante consignar que ao ser instado a esclarecer “se o Médico Legista, Ignácio Antônio John, matrícula nº 24.676-0, cedido a esse Ministério, exerce Cargo em Comissão ou Função de Confiança, e se o mesmo optou pela



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

remuneração do órgão cessionário ou cedente" (fl. 9 - apenso acumulação), o Ministério da Previdência Social informou que o servidor optou "pela remuneração do cargo efetivo de origem, acrescido da parcela referente à opção da remuneração do cargo em comissão na forma da legislação vigente" (fl. 10 - apenso acumulação). Essa informação, em uma análise superficial, poderia indicar que no mencionado período, o servidor não teria recebido os vencimentos do cargo efetivo exercido junto ao Ministério da Previdência Social."

6. Finaliza, então, com as seguintes providências alvitradas ao e. Plenário:

I. ter por parcialmente cumprida a Decisão nº 4419/2011;

II. considerar ilegal a concessão em exame, por falta de requisito temporal, com recusa de registro, face à não comprovação da natureza estritamente policial das atividades desempenhadas pelo servidor quando esteve cedido aos Ministérios da Previdência Social e da Justiça, no exercício de cargos em comissão, devendo a Polícia Civil do Distrito Federal, no prazo de 30 (trinta) dias, adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 78, X, da LODF), o que será objeto de verificação em futura auditoria;

III. tendo em conta que apesar da vasta quantidade de informações do fato de o interessado também possuir cargo efetivo junto ao Ministério da Previdência Social, a Comissão Permanente de Acumulação de Cargos da PCDF, às fls. 53/54 - apenso acumulação, afirmou que "o servidor não tem exercício na PCDF e não se sabe de outro vínculo além daquele do Ministério da Justiça" (para onde se encontrava cedido), o que a levou a concluir que "não há que se falar em acumulação de cargos, muito menos extrapolação de jornada máxima permitida", determinar à Polícia Civil do DF que realize uma nova análise quanto à acumulação de cargos do servidor, a fim de esclarecer, por exemplo:

- a) os efeitos para fins de aposentadoria do período em que esteve cedido para o exercício de cargos em comissão, tendo em conta o disposto no art. 120 da Lei nº 8.112/90 e na Decisão TCDF nº 2975/2008;
- b) a jornada efetivamente laborada nos cargos efetivos exercidos pelo servidor nos interregnos:
 - b.1) anterior à 19.07.96;
 - b.2) de 19.07.96 a 17.03.2004, enquanto cedido ao Ministério da Previdência Social;
 - b.3) de 18.03.2004 a 06.05.2004;
 - b.4) de 07.05.2004 a 03.10.2005, enquanto cedido Ministério da Justiça; e
 - b.5) posterior à 03.10.2005.
- c) a existência de recolhimento da contribuição previdenciária, tanto junto à PCDF quanto ao Ministério da Previdência Social, nos períodos em que esteve cedido;



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

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

7. Assim vieram os autos a este *parquet*, que concorda, *in totum*, com as proposições da unidade técnica. Com efeito, não podem ser considerados como de efetivo exercício de atividade estritamente policial os períodos em que o servidor esteve cedido a outros órgãos no exercício de funções de natureza estranha àquela atividade, os quais se prestam apenas para alcançar o requisito de “30 anos de serviço”, igualmente necessário para a concessão da aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85.

8. A contagem do período de 20 (vinte) anos previsto no art. 1º, inc. I, da sobredita lei está atrelada, necessariamente, à comprovação do exercício em atividades de natureza estritamente policial, ou seja, em situações nas quais o policial tenha sua integridade física ou sua saúde exposta a risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial do art. 40, § 4º, da CF.

9. Esse é o juízo há muito assentado nesta Corte de Contas¹, sendo seus fundamentos de validade, a propósito, idênticos àqueles que consubstanciam jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal sobre o tema, em sede de controle de constitucionalidade², a cuja força vinculante se deve plena obediência (art. 102, § 2º, da Constituição Federal).

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

¹ São várias as decisões nessa linha, sendo uma das mais proeminentes a Decisão nº 33/2011 (S.E.R de 2 de junho), pela qual se deixou claro à PCDF que: “**a) o exercício, por integrantes das carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal, de atividades estranhas aos cargos que as compõem (que não exijam habilidades e conhecimentos técnicos inerentes à função policial) não pode ser computado como atividade estritamente policial para os efeitos da Lei Complementar nº 51/85;** b) quanto ao Decreto nº 14.061/92, não basta o interessado estar lotado nos órgão referidos nesse diploma legal para ser beneficiado pela Lei Complementar nº 51/85, sendo imperioso, para tanto, o exercício funcional das atribuições legais do cargo de natureza estritamente policial, devidamente comprovado, entendimento que também se aplica aos Decretos nºs 25.114/2004 e 27.767/2007, bem como a normas correlatas; (...).” (grifei)

² “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL Nº 3536/2005. SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS CIVIS CEDIDOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL: TEMPO DE SERVIÇO CONSIDERADO PELA NORMA QUESTIONADA COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE POLICIAL. AMPLIAÇÃO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS ESTABELECIDO NO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 51, DE 20.12.1985. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

[...] 3. O art. 1º da Lei Complementar Federal n. 51/1985 que dispõe que o policial será aposentado voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial foi recepcionado pela Constituição da República de 1988. A combinação desse dispositivo com o art. 3º da Lei Distrital nº 3.556/2005 autoriza a contagem do período de vinte anos previsto na Lei Complementar n. 51/1985 sem que o servidor público tenha, necessariamente, **exercido atividades de natureza estritamente policial, expondo sua integridade física a risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial do art. 40, § 4º, da Constituição da República:** inconstitucionalidade configurada.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 3.817, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 64, 02.04.2009) (grifou-se)



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

11. Afirmara-se, ainda, que a natureza estritamente policial – a que se refere a LC nº 51/85 – não diz respeito apenas ao exercício do cargo em si, mas deve ser entendida como o efetivo e contínuo desempenho de atividades em condições de risco, bem como as que representem prejuízo à saúde ou integridade física.³

12. Extrai-se, ademais, daquele mesmo julgamento passagem na qual a eminente relatora, Ministra Cármen Lúcia, deixou sinalizada a indispensabilidade de prova do efetivo desempenho de atividade estritamente policial, nos seguintes termos, *verbis*:

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

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

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

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

³ A propósito, essa distinção entre cargos policiais (os de natureza estritamente policial e os de natureza administrativa), mesmo fazendo parte do mesmo quadro de servidores da instituição a que pertençam, e, principalmente, da mesma carreira policial, é salientada em outros julgados do STF. Vide, por exemplo, os seguintes precedentes: RE 140.889, rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 30.05.2000, 2ª Turma, DJ de 15.12.2000; RE 150.455, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 15.12.1998, 2ª Turma, DJ de 07.05.1999). No mesmo sentido: AI 384.050-AgrR, rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 09.09.2003, 2ª Turma, DJ de 10.10.2003; RE 194.952, rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 11.09.2001, 1ª Turma, DJ de 11.10.2001.



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

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

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

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

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

14. O c. TCU esposa semelhante juízo, conforme expresso em acórdão proferido em sede de consulta (de nº 2943/2010 - Plenário), envolvendo as regras da aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85, no qual preconiza, entre outros aspectos, ser necessário verificar, caso a caso, se o tempo de serviço utilizado para aquela concessão foi efetivamente cumprido sob as condições típicas da atividade policial, a envolver perigo ou risco permanente à integridade física e psicológica do servidor.

15. Na mesma senda, traz-se a lume abalizado pronunciamento⁴ do ilustre Procurador Demóstenes Tres Albuquerque em situação da espécie, encarecendo a certificação, para efeito da modalidade de inativação especial em referência, do exercício funcional de atribuições legais do cargo efetivo de natureza policial:

“27. Enfim, não é a simples ocupação de cargo integrante da carreira policial civil que assegura ao servidor a aplicação das regras excepcionais de aposentadoria. A Lei Complementar, ao regulamentar dispositivo constitucional, exige algo mais, a prestação de serviço de natureza estritamente policial.

28. É com base neste paradigma que se deve analisar a matéria. Assim, ao tempo em que não se pode, aprioristicamente, afastar a aplicação das regras especiais aos ocupantes de cargo policial apenas pelo fato de terem sido cedidos a outros órgãos, também a mera ocupação de tais cargos não lhes confere o referido direito.

29. Há que se analisar todo o histórico de serviço do servidor, a fim de analisar se efetivamente pode ser considerado todo o tempo utilizado para aposentadoria especial como sendo em atividade estritamente policial. Pouco importa, portanto, para tal conclusão a existência de lei ou ato normativo de outra natureza estabelecendo este ou aquele critério. O que importa é analisar a situação concreta para se concluir se determinada atividade exercida pelo interessado pode ou não ser considerada estritamente policial para os fins de aposentadoria especial.

⁴ Parecer nº 312/2011-DA, no Processo nº 4646/2007.



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

(...)

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

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

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

16. Nesse contexto, como assinalado pela instrução, razão jurídica não assiste à PCDF ao defender tese, à fl. 210-apenso/aposentadoria, no sentido de que “o tempo em que permaneceu requisitado é perfeitamente computável como atividade estritamente policial, visto tratar de requisição e não de cessão”.

17. É de todo oportuno ressaltar que, por força do conhecido fenômeno da recepção, a repercussão da LC nº 51/85 exige seja analisada à luz do atual Texto Fundamental, do qual, inequivocamente, deve extrair seu substrato de validade, consoante o princípio da supremacia da Constituição. Isso, como forma de legitimar e compatibilizar os fins a que se propõe aquele diploma, em especial, a diversidade de regra temporal nele prevista, com o espírito da nova ordem constitucional ao permitir a criação de regime diferenciado de aposentadoria aos servidores policiais.

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

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

20. Esse é o espírito que tem secundado as decisões dos Tribunais Superiores pátrios nas questões que envolvem o aludido tema, como observado, e que também serviu (e ainda hoje serve) de alicerce à farta jurisprudência que se consolidou nesta Corte de Contas durante quase



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

duas décadas, não se vislumbrando neste momento qualquer motivação legal, jurídica ou doutrinária que lhe possa conferir abalo.

21. Com relação à sugestão do órgão técnico voltada à análise de acumulações de cargos existentes no período de 19.07.1996 a 25.01.2006, acresço a necessidade de se comprovar a compatibilidade horária, consoante o previsto no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, notadamente, envolvendo os interregnos em que o servidor não estava investido em cargo em comissão, considerando apenas os vínculos jurídicos efetivos com a PCDF e com o Ministério da Previdência Social, em cargos exercidos sob jornada semanal de 40 horas.

22. Nesse passo, nada tendo mais a acrescentar, em harmonia com as conclusões diligentemente expostas pela Sefipe na vertente hipótese, o Ministério Público aquiesce às medidas alvitadas às fls. 53/54, com o adendo descrito no parágrafo anterior.

É o parecer.

Brasília, 5 de junho de 2012.

**Márcia Farias
Procuradora**