

GRUPO II– CLASSE III – Plenário

TC-007.447/2015-9

Natureza: Consulta

Órgão: Câmara dos Deputados

Interessado: Presidente da Câmara dos Deputados.

Representação legal: Rude Meira Cassel (OAB/DF 22.256 e OAB/RJ 170.271), Aline Ramos Bule Reichenbac (180.048/OAB-RJ), Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885) e outros.

SUMÁRIO: CONSULTA. CÂMARA FEDERAL. LEGALIDADE DO CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO ÀS FORÇAS ARMADAS PARA FINS DE CONTAGEM PARA A APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DO SERVIDOR POLICIAL DISPOSTAS PELA LEI COMPLEMENTAR 51/1985. RESPOSTA AFIRMATIVA. CIÊNCIA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO

RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada pelo Sr. Deputado Gonzaga Patriota, encaminhada a esta Corte pelo Exmo. Deputado Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados, acerca da possibilidade de cômputo do tempo de serviço prestado às Forças Armadas como atividade de risco, para fins de contagem do tempo especial (20 anos/homem e 15 anos/mulher), exigido pela Lei Complementar 51/1985 para a aposentadoria voluntária do servidor policial (peça 1).

2. Em sua apresentação inicial, o consulente fundamentou seus argumentos principalmente na similaridade das atividades exercidas pelos policiais militares e os militares das Forças Armadas, como os seguintes, devidamente sumarizados:

2.1. Que, pela Lei Complementar nº 51, de 1985, tida pelo STF como recepcionada pela Constituição Federal de 1988, o tempo para o servidor público policial ser aposentado, voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade, foi fixado em 30 (trinta) anos de serviço, dos quais, pelo menos 20 (vinte), se homem e, 15 (quinze), se mulher, que devem ser exercidos em cargo de 'natureza estritamente policial', ou seja, espécie do gênero 'atividade de risco', como bem se referiu ao caso a Exma. Min. Carmen Lúcia em seu voto como Relatora na ADI 3.817.

2.2. Já em relação aos servidores militares das Forças Armadas, a Lei nº 6.880, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares, prevê hipótese semelhante, em seu art. 97, ao estabelecer a transferência para a reserva remunerada, do militar que contar com, no mínimo, 30 anos de serviço. Também nessa hipótese, o cerne da fixação de requisitos e critérios diferenciados para a concessão da inatividade remunerada está na natureza da atividade desenvolvida, que tal como a atividade policial caracteriza-se como atividade de risco.

2.3. Dessa forma assevera, embora a aposentadoria do militar das Forças Armadas esteja prevista em diploma próprio, e sua natureza seja **sui generis**, isso não lhe retira duas características básicas que devem ser consideradas para efeito de concessão da aposentadoria especial com base no art. 40, § 4, II da CF, na qual está inserida a do servidor policial (LC 51/85), que são: a) o interstício mínimo de 30 anos para concessão da aposentadoria; e b) a atividade de risco. Estas duas características são iguais e comuns às duas carreiras e, portanto, devem ser consideradas e aproveitadas para todos os fins.

- 2.4. Ressalta também que a questão formulada resume-se a saber se o tempo de serviço exercido nas Forças Armadas pode ser computado como tempo especial previsto na LC 51/85, para o servidor policial que, antes do seu ingresso nas carreiras policiais, prestou serviço às Forças Armadas em condições de risco.
- 2.5. Aduz ainda que as Forças Armadas até a CF-69 exerciam de forma precípua a Segurança Nacional, onde estavam inseridos neste conceito a Segurança Pública e a Segurança interna, contudo, após a CF-88 tal dever constitucional ainda continua sob responsabilidade das Forças Armadas.
- 2.6. Enfatiza que na Constituição de 1967 (com a emenda de 1969) não havia capítulo destinado a Segurança Pública, tal qual na constituição de 1988, e que a segurança pública estava contida dentro do conceito amplo de Segurança Nacional. Dessa forma, o principal executor da política de segurança nacional eram as Forças Armadas, cabendo a ela toda a política de Segurança Nacional.
- 2.7. Reforça ainda, que diante de vários conceitos apresentados sobre poder de polícia, pode se perceber nitidamente que nas Forças Armadas esse poder é diuturnamente empregado, seja para prevalecer os princípios da hierarquia e da disciplina; seja também para zelar pelo Código Penal Militar e Código de Processo Penal Militar e, ainda, pelos seus inúmeros regulamentos disciplinares; seja para vigiar suas instalações patrimoniais, armamentos e munições: etc.
- 2.8. Nesse sentido, ressalta que os militares, quando praticam crimes estabelecidos no Direito Penal e Processual Militares, são julgados à luz dos referidos ordenamentos, que os militares estaduais (polícias militares) e os militares federais (Forças Armadas) são processados e julgados nos moldes dos referidos Códigos, sendo que para a vigilância que as normas contidas nestes códigos estejam sendo respeitadas, cabe tal incumbência dos seus próprios componentes, ou seja os próprios militares estaduais e federais, configurando assim seu papel de poder de polícia.
- 2.9. Avalia, assim, que os militares das Forças Armadas possuem atividades de polícia ostensiva ao cuidar de seu patrimônio e até mesmo na vigília do cumprimento das normas legais; que possuem poder de polícia judiciária ao apurarem os crimes militares; que possuem também sua Justiça Militar própria e também o dever de guarda de seus presos.
- 2.10. Salaria ainda que o princípio da subsidiariedade revela que um ente "maior" (Forças Armadas) somente interfere nas coisas de um ente "menor" (órgãos do art. 144) se e quando não consegue desempenhar uma dada tarefa sua. Assim, por esse princípio é percebido que o emprego das Forças Armadas se dá em caso de inexistência, indisponibilidade e insuficiência dos órgãos do art. 144 da Constituição Federal.
- 2.11. Reforça que a Constituição Federal confere às Forças Armadas a garantia da lei e da ordem, sendo que elas são aptas ao policiamento ordinário e ostensivo, e que estão preparadas para esta sua missão constitucional, citando o seu emprego nas diversas manifestações que tem ocorrido hodiernamente, como: Copa das Confederações, Manifestações Públicas em todo o país, ocupação das comunidades carentes no Rio de Janeiro, etc. Concluindo que excepcional é o emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais. E ordinário é o seu emprego na garantia da lei e da ordem.
- 2.12. Finalizando, conclui que o objetivo de todo o exposto é de exclusivamente demonstrar que as atividades exercidas nas Forças Armadas são de risco e, como tal, deve-se respeitar a Constituição Federal e computar tal tempo dentro do requisito de tempo especial da LC 51/1985.
3. Deve-se ressaltar que nessa Consulta (peça 1), foram trazidos vários documentos, estudos, e decisões de tribunais diversos que embasariam os argumentos apresentados, com a finalidade de que o tempo prestado às forças armadas possa ser computado para fins do art. 1º da LC 51/1985.
4. Num segundo momento, foram juntados ao processo, por diversas órgãos representantes dos policiais federais, dois documentos intitulados "Exposição de Motivos" e "Memorial", com a

finalidade de reforçar a já citada pretensão. Na Exposição de Motivos, podemos destacar resumidamente os principais pontos apresentados:

4.1 Que o art. 40, §4º, II e III, da Constituição, garante aos servidores públicos que exercem atividades de risco ou prejudiciais à integridade física a aposentadoria especial, nos termos definidos em lei complementar específica. E que de igual modo, o art. 142, X, da Carta Constitucional estabelece que "as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades" serão dispostas por lei. Assim, no que diz respeito à regulamentação dos referidos dispositivos constitucionais, foram recepcionadas a LC nº 51/1985 e a Lei nº 6.880/1980, que dispuseram, respectivamente, sobre os requisitos diferenciados para a inativação dos Policiais e dos membros das Forças Armadas. Podendo-se concluir que o objetivo dos dispositivos legais citados é idêntico: compensar os servidores, policiais e militares, que atuam permanentemente em condições adversas, com o direito à aposentadoria com menor tempo de trabalho, em consonância com o instituto da aposentadoria especial.

4.2. Que, portanto, se verifica o estabelecimento de regime de aposentadoria especial para os servidores militares e policiais sob o mesmo prisma constitucional: compensação pelo exercício de atividades de risco ou prejudiciais à integridade física. Sendo que o próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 3.817/DF, esclareceu que o direito do policial à aposentadoria especial decorre precisamente de sua atividade encaixar-se no conceito de atividade de risco a que o §4º do art. 40 da Constituição faz alusão.

4.3. Reforça ainda que a equivalência entre a atividade policial e a militar é evidenciada na abrangência da própria LC nº 51/1985, que disciplina "a aposentadoria do servidor público policial" em sentido amplo, seja ele policial civil ou policial militar. Sendo esse o entendimento registrado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal quando do julgamento do Processo nº 27112/2013.

4.4. Sustenta que a razoabilidade do direito abordado nesta Exposição de Motivos foi reconhecida em sentença proferida nos autos do Processo nº 13559-85.2012.4.01.3800, em trâmite na Seção Judiciária de Minas Gerais. *"Da análise teleológica da norma [artigo 31 do Estatuto dos Militares], permite-se reconhecer a um servidor público período em que exerceu atividade militar, com risco da própria vida, como sendo um período laborado em atividade similar à do policial, já que em ambas as situações se encontra o risco"*.

4.4. Aduz que na Ação Coletiva nº 79454-61.2010.4.01.3800, ajuizada 411 pelo Sindicato dos Policiais Federais em Minas Gerais, foi declarado *"o direito dos substituídos do autor de utilizarem o tempo de serviço prestado às Forças Armadas para obtenção da aposentadoria prevista na LC 51/85."*

4.5. Finalizando, conclui que as várias decisões judiciais colacionadas, ao reconhecerem o direito à averbação do tempo serviço junto às Forças Armadas como atividade de RISCO com base na LC 51/85, deixam claro o mesmo objetivo teleológico de ambas aposentadorias especiais, tanto do Militar quanto do Policial Federal.

5. No Memorial, é apresentada uma relação de documentos que subsidiam os argumentos apresentados na Exposição de Motivos, tais como: cópias de sentenças, de decreto, e outros.

6. No exame da matéria, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), a qual contou com a anuência do dirigente daquela unidade técnica especializada (peças 10 e 11), emitiu sugestão de indeferimento do pleito, apresentando como razões o seguinte:

"EXAME TÉCNICO

I. Argumentos apresentados no documento inicial da consulta

1. *A aplicabilidade do conteúdo da LC 51/1985, que dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do §4º do art. 40 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), foi objeto de discussão no âmbito desta Corte em diversas oportunidades. Acerca dessas ocorrências, cabe destacar as elencadas abaixo.*

2. Nos autos do TC 010.598/2006-6, por meio do Acórdão 379/2009-TCU-Plenário, este Tribunal firmou entendimento no sentido de que o referido normativo foi recepcionado pela CF/1988 e pelas Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003 e 47/2005, continuando válida e eficaz enquanto não fosse ab-rogada, derogada ou modificada por nova lei complementar federal. Dessa maneira, subsiste a regra de previsão de aposentadoria especial de que trata a lei complementar em foco.
3. Por sua vez, o Acórdão 2.835/2010-TCU-Plenário reconheceu que a LC 51/1985, norma de natureza especial, regulamentadora do §4º do art. 40 da CF/1988, garante a integralidade dos proventos de aposentadoria.
4. No âmbito do TC 007.305/2010-9, conforme teor do Acórdão 2.943/2010-TCU-Plenário, foi reconhecido que as atribuições da Polícia do Senado Federal podem ser consideradas como sendo de natureza policial, para fins do disposto na LC 51/1985, inclusive no que concerne à aposentadoria compulsória aos 65 anos de idade.
5. Nos autos do TC 005.629/2013-6, que tratou de irregularidades na concessão de aposentadorias no Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o Acórdão 1.882/2015-TCU-Plenário, determinou ao Ministério da Justiça que adotasse providências com vistas à edição de normativo que delimitasse as atividades/atribuições que deveriam ser enquadradas como estritamente policial, a teor do art. 1º da LC 51/1985 e da jurisprudência dos Tribunais Superiores.
6. Por fim, conforme o sumário do Acórdão 9.169/2011-TCU-2ª Câmara, referente ao TC 013.556/2010-0, restou decidido que:
 6. O tempo de atividade como Policial Militar pode ser considerado para compor os 20 anos necessários para a aposentadoria nos moldes da Lei Complementar nº 51/1985. Todavia, não poderá ser considerado o tempo militar prestado às Forças Armadas, vez que estas se encontram, na Constituição Federal, em Capítulo diverso da Segurança Pública, tendo competências e regime de aposentadoria diversos. (grifos nossos)
7. No documento protocolado como consulta (peça 1), foram trazidos vários argumentos para que o tempo prestado às forças armadas seja computado para fins do art. 1º da LC 51/1985.
8. Inicialmente, sustentou que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar a ADI 3.817-6/DF, enquadrou adequadamente a atividade policial no rol de atividades de risco, de maneira a harmonizar o conteúdo da LC 51/1985 com a CF/1988. Além disso, arguiu que a atividade de militar das Forças Armadas também expõe seus servidores a perigo ou riscos, da mesma forma, enquadrando-se, também, como atividade de risco para todos os fins do previsto no art. 40, §4º, II, da CF/1988. Essa conclusão também seria decorrente da interpretação do teor dos arts. 142 e 144, que se referem a servidores exercendo atividades de risco voltadas à segurança, interna ou externa.
9. Argumentou que para ambas as atividades, policial e militar das Forças Armadas, o tempo de contribuição exigido para fins de aposentadoria é o mesmo. Assim, se o servidor permanecesse por mais de dez anos no regimento militar e, posteriormente, ingressasse na carreira policial, acabaria por cumprir tempo superior aos trinta anos para a aposentação.
10. Após extensa análise dos textos constitucionais pretéritos nos artigos que dispunham sobre as atribuições das Forças Armadas, concluiu que 'as Forças Armadas exerciam atividade policial e, ainda, continuam a exercer tal atividade, que é uma atividade de risco, tal qual preceitua a Constituição Federal'.
11. A essa linha de raciocínio, acrescentou que o poder de polícia é diuturnamente empregado nas Forças Armadas, seja para prevalecer os princípios da hierarquia e da disciplina, seja para zelar pelo Código Penal Militar e Código de Processo Penal Militar. Nesse contexto, os militares das Forças Armadas exerceriam atividades de polícia ostensiva ao cuidar do seu patrimônio e até mesmo na vigília do cumprimento das normas legais, e possuiriam também poder de polícia judiciária ao apurarem os crimes militares.
12. Arguiu, ainda, que há entendimento de que se aplica o princípio da subsidiariedade no emprego das Forças Armadas em caso de inexistência, indisponibilidade e insuficiência dos órgãos constantes no art. 144 da CF/1988. Concluiu, assim, que o emprego das Forças Armadas na garantia

da lei e da ordem possui fundamento constitucional sólido e explícito e não se trata de uso excepcional. Pelo contrário, compreenderia um emprego ordinário, respeitado o princípio da subsidiariedade, inclusive por possuir verdadeiro poder de polícia.

13. Finaliza concluindo que a exposição teve como objetivo exclusivo demonstrar que as atividades exercidas nas Forças Armadas são de risco, de forma que deveriam ser computadas dentro dos requisitos de tempo especial da LC 51/1985.

II. Análise dos argumentos apresentados

14. Para analisar adequadamente a possibilidade de se enquadrar as atividades exercidas pelas Forças Armadas como atividades de risco, conforme defendido no documento inicial da consulta, entende-se pertinente transcrever o teor do art. 1º da LC 51/1985, senão vejamos:

Art. 1º O servidor público policial será aposentado: (Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014)

~~I – compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados;~~ (Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014) (Revogado pela Lei Complementar nº 152, de 2015)

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade: (Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014)

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; (Incluído pela Lei Complementar nº 144, de 2014)

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher. (Incluído pela Lei Complementar nº 144, de 2014) (grifos nossos)

15. A partir da leitura do dispositivo, não há dúvidas de que a intenção do legislador foi a de restringir o rol de atividades passíveis de enquadramento no requisito das alíneas ‘a’ e ‘b’ do art. 1º da LC 51/1985.

16. Acerca da alegação de que o STF consignou que as atividades estritamente policiais se enquadrariam como atividades de risco, impende transcrever a ementa da ADI 3.817-6/DF:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL N. 3.556/2005. 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.

17. Assim, constata-se que essa ação teve como escopo verificar a constitucionalidade de norma distrital que previu regras para a aposentadoria dos policiais civis do Distrito Federal.

18. No voto da Exma. Ministra Relatora restou consignado que a inconstitucionalidade formal decorreu de desobediência ao art. 21, inciso XIV, da CF/1988 que outorga competência privativa à União para legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal.

19. Por outro lado, a inconstitucionalidade material decorreu do fato de o art. 3º da Lei Distrital 3.556/2005 autorizar a contagem do período de vinte anos previsto na LC 51/1985 sem que o servidor público tenha, necessariamente, exercido atividades de natureza estritamente policial, expondo sua integridade física à risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial do art. 40, § 4º, da CF/1988.

20. Acerca da análise da inconstitucionalidade material, o voto traz o seguinte trecho:

O texto deixou ao legislador complementar, a partir da iniciativa exclusiva do Presidente da República, a escolha das atividades que se submeteriam a regras outras de

aposentadoria que não aquelas previstas no art. 102 daquele primeiro documento. Assim se estabeleceu, quanto à atividade policial, que o direito à aposentadoria voluntária seria obtido mediante a comprovação de trinta (30) anos de serviço, dos quais pelo menos vinte (20) desses em cargo de natureza estritamente policial (art. 1º, inc. I, da Lei Complementar n. 51/85).

(...)

Enquadrada a natureza especial da atividade policial no critério de perigo ou risco, e, ainda, considerando ter sido a matéria objeto da mesma espécie normativa exigida pela Constituição atual (lei complementar), tenho como recepcionada a Lei Complementar n. 51/85 pela Constituição de 1988.

21. *Sobre a matéria, transcreve-se abaixo o teor do art. 40 da CF/1988:*

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

§ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

I portadores de deficiência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

II que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

22. *Portanto, o STF enquadrou a atividade estritamente policial, prevista na LC 51/1985 no rol das atividades de risco constante do inciso II, §4º, do art. 40 da CF/1988.*

23. *Porém, na leitura do voto da ADI 3.817-6/DF depreende-se que atividade de risco seria gênero, enquanto a atividade estritamente policial seria espécie. Inclusive, a inconstitucionalidade material da norma teve como respaldo o fato de estender as regras diferenciadas da LC 51/1985 para servidores ocupantes do cargo de policial civil no âmbito do Distrito Federal, cedidos para exercício de atividades diversas daquelas elencadas no diploma complementar.*

24. *Desse modo, se as atividades das Forças Armadas fossem enquadradas como de risco, também constituiriam espécie de um gênero maior, o que não necessariamente iguala as atividades estritamente policiais com àquelas exercidas no âmbito das Forças Armadas.*

25. *A diferenciação constitucional concernente a competências e regime de aposentadorias diversos das polícias e das forças armadas reforça a tese no sentido de que as atividades policiais e de forças armadas não podem ser enquadradas de maneira igual. Acerca dessa linha de raciocínio, cabe transcrever a ementa do Recurso Especial 1.357.121 – DF (2012/0256024-8):*

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MÉDICO LEGISTA DA POLÍCIA CIVIL. CÔMPUTO DE TEMPO DE SERVIÇO NAS FORÇAS ARMADAS. APOSENTADORIA ESPECIAL. LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. EXIGÊNCIA DE ATIVIDADE ESTRITAMENTE POLICIAL. RESTRIÇÃO LEGAL. JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

1. O Tribunal a quo não se manifestou sobre o Estatuto dos Militares, sobre as Leis n. 3.313/1957 e 4.878/1965, logo, não se fez o necessário prequestionamento. Aplicação das súmulas 282 e 356 do STF.

2. Não é possível computar o tempo de serviço prestado nos Forças Armadas para concessão de aposentadoria especial de policial civil, porquanto o art. 1º da Lei Complementar n. 51/1985 exige pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza

estritamente policial.

3. *As atribuições dos militares das Forças Armadas não são idênticas às dos policiais civis, militares, federais, rodoviárias ou ferroviários. Enquanto aquelas destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, as atribuições dos policiais estão relacionadas com a segurança pública, preservando a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Apesar das atividades se assemelharem, em razão do uso de armas, hierarquia e coerção para a ordem, possuem finalidade e atribuições distintas.*

4. *Ademais, a atividade estritamente policial a que se refere a Lei Complementar n. 51/1985 não diz respeito apenas ao exercício do cargo em si, mas deve ser entendida como o efetivo desempenho de atividades em condições de risco ou que representem prejuízo à saúde ou à integridade física, conforme interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3817/DF). Tais condições não poderiam ser examinadas em sede de recurso especial, em razão da súmula 7/STJ. Precedente do STJ.*

26. *Nesse contexto, é necessário lembrar que a interpretação de uma norma jurídica deve ser feita com base no que está escrito, de modo que a interpretação respeite os limites impostos pelo texto. Assim, tendo em vista os limites inscritos no texto do art. 1º da LC 51/1985, alterado pela LC 144/2014, não se pode extrair norma que autorize estender o conceito de atividade de natureza estritamente policial para enquadrar atividade cujo exercício seja assemelhado e não efetivamente coincidente.*

27. *Considerando que o parecer que instruiu a consulta afirma que as Forças Armadas empregam poder de polícia diuturnamente, inclusive na garantia da lei e da ordem, entende-se pertinente trazer o conceito definido pela doutrina sobre o assunto, inclusive a diferenciação entre poder de polícia e polícia:*

Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a administração pública para condicionar e restringir o uso, o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

Em linguagem menos técnica, podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual.

(...)

Desde já convém distinguir a polícia administrativa, que nos interessa neste estudo, da polícia judiciária e da polícia de manutenção da ordem pública, estranhas às nossas cogitações. Advirta-se, porém, que a polícia administrativa incide sobre bens, direitos e atividades, ao passo que as outras atuam sobre as pessoas, individualmente ou indiscriminadamente. (MEIRELLES, Hely Lopes; Direito Administrativo Brasileiro, ed. 27, Malheiros Editores: São Paulo, 2002. p.127)

28. *Por sua vez, José Cretella Júnior consigna o seguinte:*

A polícia, que definimos como ‘a atividade exercida pelo Estado para assegurar a ordem pública e particular mediante limitações impostas à liberdade coletiva e individual dos cidadãos’, tem âmbito mais restrito do que o poder de polícia que é ‘a faculdade atribuída pela Constituição do poder legislativo para regulamentar os direitos individuais, promovendo o bem-estar geral’.

O poder de polícia tem contornos indeterminados, estendendo-se para qualquer setor em que o bem-estar se encontre ameaçado. Instrumento do legislador, afasta o interesse privado diante dos interesses superiores da comunidade, garantidos pelas normas constitucionais. A polícia, ao contrário, tem conteúdo específico, porque seu objeto é a proteção da integridade das pessoas, das coisas e da moral pública. (Curso de Direito Administrativo, ed. 18, 2006, Editora Forense: Rio de Janeiro, p. 423)

29. *Observa-se que há uma diferenciação entre o poder de polícia e a polícia em si. O poder de polícia é inerente à Administração Pública, podendo ser exercido pelos agentes públicos, em*

sentido amplo, com a finalidade de proteger o interesse público. Por sua vez, a polícia é uma força organizada, que possuiu atribuições definidas em lei.

30. *A CF/1988 veicula as seguintes prescrições no Capítulo concernente à segurança pública:
Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:*

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares

31. *Por sua vez, às Forças Armadas foi dedicado o conteúdo do art. 142, senão vejamos:*

142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

32. *Desse modo, resta claro que, enquanto os órgãos responsáveis pela segurança pública atuam na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, as Forças Armadas têm suas atribuições basilares assentadas na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais, e, por iniciativa desses, na garantia da lei e da ordem. Assim, somente pela iniciativa dos poderes constitucionais, e não de forma ordinária, as Forças Armadas exerceriam atribuições relacionadas à garantia da lei e da ordem.*

33. *Cabe destacar que o TCU já se manifestou sobre essa distinção, conforme transcrito no item 8 desta instrução, no sentido de que, para fins de implementação do requisito contido no art. 1º da LC 51/1985, não poderá ser considerado o tempo militar prestados às Forças Armadas tendo em vista que essas estão, na CF/1988, em capítulo diverso da Segurança Pública, com competências e regime de aposentadorias distintos.*

34. *A Lei Complementar 97/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, prescreve, no art. 15, acerca do seu emprego na garantia da lei e da ordem.*

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

§ 4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004) (grifos nossos)

35. *Assim, as Forças Armadas apenas serão usadas em casos de garantia da lei e da ordem após esgotadas os instrumentos de segurança pública previstos no art. 144 da CF/1988. Essa premissa vai de encontro àquela no sentido de que há emprego corriqueiro das Forças Armadas nas*

mesmas atribuições que são destinadas às polícias.

36. *Embora o relatório inicial da consulta argumente que o poder de polícia é corriqueiramente empregado nas Forças Armadas, inicialmente é necessário esclarecer qual a definição de poder de polícia adequada a esse caso. Posteriormente, ao analisar a legislação regulamentadora, depreende-se que as atribuições de segurança pública são de responsabilidade das polícias, e, extraordinariamente, as Forças Armadas poderiam prestar auxílio.*

37. *Além disso, repisa-se o entendimento no sentido de que se a intenção do legislador fosse abarcar o regime militar nas prescrições da LC 51/1985, a norma não trataria as exigências de modo restrito. Assim sendo, não cabe a esta Corte estender esse entendimento a outras situações que não aquelas previstas em lei.*

38. *Nessa esteira, em consulta ao sítio da Câmara dos Deputados, verifica-se que existem diversos projetos de lei em tramitação a fim de alterar a LC 51/1985, expandindo o rol de beneficiados com as regras de aposentadoria previstas nesse normativo (PLP 330/2006, PLP 80/2011, PLP 399/2014, PLP 64/2015, PLP 82/2015, PLP 86/2015). Desse modo, resta claro que é necessário que o Poder Legislativo se manifeste para que as regras de caráter restritivo, previstas na LC 51/1985, possam ser aplicadas a outras categorias/atividades que não aquelas estritamente policiais.*

39.

7. Após instrução da unidade técnica do TCU, a Federação nacional dos Policiais Federais - FENAPRF encaminhou novos elementos ao TCU com a finalidade de contestar o parecer da Sefip, o qual contém, basicamente, os seguintes argumentos devidamente sumarizados:

7.1. Inicialmente se insurge contra a proposta de indeferimento do pleito de ingresso como interessadas das entidades representantes dos policiais, tendo em vista a natureza jurídica do processo de consulta, consoante o § 2º, art. 1º da Lei 8.443/1992 c/c § 3º do art. 264 do RI/TCU. Argumentando basicamente que o próprio RI/TCU, no seu Título V, Capítulos I e II, prevê a habilitação de interessados nos processos em geral, abrangendo assim consultas, desde que fique demonstrada razão legítima para intervir.

7.2. A seguir, ataca a incompatibilidade do citado parecer com a Constituição Federal, enfatizando argumentos já apresentados, citando que o parecer culmina por retirar da proteção constitucional o tempo militar exercido em condições de risco, ainda que admita essa exposição da integridade física em ambas atividades e sob o respaldo do mesmo dispositivo constitucional. ”

7.3. Sustenta também o posicionamento do STF, STJ e TCU que evidenciariam a permeabilidade entre os regimes previdenciários. Para tanto, citam vários normativos e decisões de tribunais que corroborariam sua colocação.

7.4. Finalmente, conclui solicitando que “a presente consulta corrija a distorção administrativa no plano federal, a fim de que seja considerado o tempo de serviço militar em atividades desempenhadas sob condições de risco, portanto adicionável às carências da Lei Complementar nº 51/1985, para a modalidade de aposentadoria especial disciplinada pelo art. 40, § 4º, II, da Lei Fundamental.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de consulta encaminhada pelo Exmo. Presidente da Câmara dos Deputados, acerca da possibilidade de cômputo do tempo de serviço prestado às Forças Armadas como atividade de risco, para fins de contagem do tempo especial (20 anos/homem e 15 anos/mulher), exigido pela Lei Complementar 51/1985 para a aposentadoria voluntária do servidor policial (peça 1).

2. A consulta deve ser conhecida, vez que formulada por autoridade legitimada, nos termos dos arts. 264, inciso IV, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

II – Preliminares

3. Inicialmente, defiro o pedido de ingresso como interessados, formulado pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF), Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais (APCF) e Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF) – peça 2, com fundamento no art.146, § 1º do Regimento Interno do TCU, por demonstrarem em seus pedidos o interesse de agir.

III– Considerações Iniciais

4. Por meio do Acórdão 379/2009-TCU-Plenário, este Tribunal firmou entendimento no sentido de que a Lei Complementar 51/1985 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003 e 47/2005. Dessa maneira, subsiste a aposentadoria especial de que trata essa lei, com o direito legítimo também à integralidade dos proventos (Acórdão 2.835/2010-TCU-Plenário).

5. Considerando que a matéria em discussão tem por fundamento a citada Lei Complementar nº 51/1985, que dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, notadamente o seu artigo 1º, torna-se adequado transcrevê-lo a seguir:

Art. 1º O servidor público policial será aposentado:

I – revogado.

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade:

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

IV – Mérito

6. Ao analisar esse processo, ressalta-se que o cerne da questão aqui tratada concentra-se em dois pontos centrais: 1- A atividade dos servidores militares podem ser consideradas como atividade policial; ou seja são atividades similares; e 2- O risco a que estão sujeitos os policiais, reconhecido pelo STF, ao recepcionar a Lei Complementar 51/1985, também pode ser considerado como presente nas atividades dos militares das Forças Armadas.

IV.1. Similaridade das Atividades

7. Quanto à similaridade das atividades, após analisar os argumentos apresentados tanto pelos consulentes, bem como pela unidade técnica especializada deste Tribunal (Sefip), e analisar também as documentações ofertadas pelas partes, verifico que de uma forma geral, os seguintes pontos não apresentam controvérsias, quais sejam:

a) tratam-se de aposentadorias especiais, tanto a dos servidores policiais, bem como a dos militares das Forças Armadas, já que ambas diferem da regra geral, estabelecida no art.40 da CF. A aposentadoria dos servidores públicos policiais é regida pela Lei Complementar nº. 51/1985, recepcionada pela Constituição, de acordo com julgamento do STF, conforme entendimento acolhido

por esta Corte, e passou a integrar o §4º, item II, configurando exceção do citado art. 40 da CF. A aposentadoria dos militares, por sua vez, é regulada pela Lei nº 6.880/1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares.

b) o tempo mínimo de serviço exigido para a concessão de aposentadoria para ambas as carreiras é o mesmo, 30 anos, como estabelece o item II, do art. 1º da Lei Complementar 51/1985 para os servidores públicos policiais, e o art. 97 da Lei nº 6.880/80 para os militares das Forças Armadas.

8. Cabe ressaltar que a Constituição definiu as Forças Armadas como instituições nacionais permanentes e regulares, destinadas à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem, nos termos do artigo 142:

"Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem."

9. Por outro lado, em seu artigo 144, a Constituição Federal dispõe sobre a segurança pública, atribuição da polícia civil, militar, federal, rodoviária federal e corpo de bombeiros:

"Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares."

10. Em que pese a atribuição dos militares estar prevista em capítulo distinto daquele que prevê a atribuição dos policiais, as atividades nas FFAA e na Polícia Federal estão sob o mesmo Título (Defesa do Estado e das Instituições Democráticas), e, assim, é importante mencionar que as Forças Armadas, além de suas funções ordinárias, têm o papel subsidiário de garantir a lei e a ordem no caso de se esgotarem os instrumentos destinados para isso previstos no artigo 144 da Constituição, como prevê a Lei Complementar nº 97/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Ou seja, as Forças Armadas têm preparo suficiente para atuar em substituição ou em complementação aos policiais no exercício das atividades descritas no artigo 144 da Carta Magna. Portanto, pode-se admitir que há similaridade entre as atividades dos militares e dos policiais sob a ótica do legislador.

11. Ademais, considerando que a Lei Complementar nº 51/1985, que prevê a aposentadoria especial para os policiais, foi editada antes da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 (e por esta foi recepcionada, como já mencionado), faz-se necessário, também, analisar o contexto constitucional em que a referida lei fora promulgada.

12. A Lei Complementar nº 51/1985 foi promulgada quando estava em vigor a Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda de 69. Naquela Carta, falava-se apenas em segurança nacional, nos artigos 89 e ss., cuja atribuição era da Forças Armadas, conforme artigo 92 e ss. A partir da promulgação da Constituição de 1988, dentro do Título que trata "DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS", houve a divisão entre os capítulos que falam das atribuições das Forças Armadas (artigos 142 e 143), cuja principal função é a defesa da pátria, e que falam da Segurança Pública (artigo 144), atribuição precípua da polícia. Neste cenário, é possível admitir que historicamente há uma correlação entre as atividades militar e policial, pois ambas são responsáveis pela garantia da ordem pública. Ou seja, quando a referida lei foi editada, a segurança pública e a defesa da pátria eram genericamente abrangidas pela Segurança Nacional, demonstrando a similaridade entre as funções ora discutidas.

IV.2. Atividade de Risco

13. Quanto ao outro ponto fulcral desse processo: se a atividade dos militares pode ser considerada como atividade de risco para fins da contagem de tempo de serviço especial, prevista na Lei Complementar 51/1985, pode-se considerar o seguinte:

14. Como bem consigna o acórdão do STF prolatado quando do julgamento da ADI 3817/DF, a aposentadoria especial destinada àqueles que exercem “atividade estritamente policial” decorre do exercício de atividade de risco. Portanto, tem-se que a atividade de risco é gênero do qual a atividade estritamente policial é espécie.

15. Melhor explicando. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3817/DF, declarou a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Distrital n. 3.556/2005, pois além de vícios formais, o diploma legal padecia de vício material, pois estendeu aos policiais que estavam cedidos a outros órgãos e, portanto, não estavam exercendo atividade estritamente policial, o direito à aposentadoria especial. Ocorre que o direito à aposentadoria especial decorre do exercício de atividade de risco, no qual a atividade estritamente policial está inserida, assim, em que pese a promulgação da Constituição de 88 e a posterior declaração de recepção da Lei Complementar n. 51/85 pela nova Carta, não houve qualquer alteração no significado de atividade de risco e da possibilidade de aposentadoria especial para aqueles que a exerçam. Assim dispõe o §4º do artigo 40 da CF:

“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:

I portadores de deficiência;

II que exerçam atividades de risco;

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.” (grifei)

16. Nesse sentido, é possível concluir que a aposentadoria especial prevista na Lei Complementar n. 51/85 aos policiais decorre da atividade de risco por estes exercida, expondo em risco sua integridade física e psicológica, em proteção de todos os cidadãos, e não do conceito amplo e genérico de policial, como pretendeu fazer o artigo 3º da Lei Distrital n. 3.556/2005. Veja-se a ementa do acórdão do STF sobre o tema:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL N. 3.556/2005. 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. 1. Inexistência de afronta ao art. 40, § 4º, da Constituição da República, por restringir-se a exigência constitucional de lei complementar à matéria relativa à aposentadoria especial do servidor público, o que não foi tratado no dispositivo impugnado. 2. Inconstitucionalidade formal por desobediência ao art. 21, inc. XIV, da Constituição da República que outorga competência privativa à União legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal. 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 n. 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 3817, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/2008, DJe-064 DIVULG 02-04-2009 PUBLIC 03-04-2009 EMENT VOL-02355-01 PP-00059 RTJ VOL-00209-01 PP-00118) (grifei)

17. Impende transcrever a conclusão da Exma. Relatora acerca da inconstitucionalidade da lei distrital:

“(…)

7. 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 exatamente das condições de risco ou prejuízo à sua integridade física;** c) alterou por lei distrital matéria adstrita à lei nacional ou federal.

8. Por todas as razões assim expostas, considerando recepcionada a Lei Complementar n. 51/85, voto pela procedência da presente ação, declarando inconstitucional formal e materialmente o art. 3º da Lei Distrital n. 3.556, de 18 de janeiro de 2005.” (grifei)

18. Cabe aqui, com as vênias de estilo, discordar da análise da secretaria especializada deste Tribunal, que assim se posicionou quanto à inconstitucionalidade material do citado Decisum, qual seja:

“(…)

“Porém, na leitura do voto da ADI 3.817-6/DF depreende-se que atividade de risco seria gênero, enquanto a atividade estritamente policial seria espécie. Inclusive, a inconstitucionalidade material da norma teve como respaldo o fato de estender as regras diferenciadas da LC 51/1985 para servidores ocupantes do cargo de policial civil no âmbito do Distrito Federal, cedidos para exercício de atividades diversas daquelas elencadas no diploma complementar.

Desse modo, se as atividades das Forças Armadas fossem enquadradas como de risco, também constituiriam espécie de um gênero maior, o que não necessariamente iguala as atividades estritamente policiais com àquelas exercidas no âmbito das Forças Armadas.”

19. Em que pesem as considerações do parecer acerca da conclusão a que chegou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 3.817, percebe-se, da leitura do inteiro teor do julgado, que o Pretório Excelso concluiu pela inconstitucionalidade material da lei distrital exatamente por ampliar a aposentadoria especial a policiais cedidos a outros órgãos e que, portanto, não estavam exercendo atividade estritamente policial. Ou seja, com fundamento expresso no artigo 40, §4º, inciso II da CF, entendeu-se que havia inconstitucionalidade na lei que previa aposentadoria especial a policiais cedidos que não se encontram em situação de risco.

20. Dessa forma, é possível concluir que a aposentadoria especial deve ser concedida ao policial exposto a situação permanente de risco, daí o uso da expressão “atividade estritamente policial”, afastando-se a possibilidade de concessão da aposentadoria para o funcionário que pertence ao quadro da polícia, mas não exerce a atividade *stricto sensu*.

21. Logo, para a análise da possibilidade de contagem do tempo de serviço militar na aposentadoria especial dos policiais, é necessária a averiguação da existência de risco na atividade militar, o que se demonstrará adiante.

22. Sob essa ótica, o fato de as atividades militar e policial estarem previstas em capítulos distintos da Carta Magna, por si só, não é capaz de afastar a pretensão de contagem de tempo para aposentadoria especial, até porque essas duas atividades estão sob o mesmo Título (Defesa do Estado e das Instituições Democráticas). Como já mencionado, as Forças Armadas têm o papel constitucional de zelar pela segurança nacional, mas também o de atuar em substituição ou complementação à atividade policial na defesa da segurança pública, como expressamente previsto nos artigos 136 e 137, que dispõem sobre o estado de defesa e o estado de sítio para fins de garantir a segurança pública:

“Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, **decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.** (...)”

Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para **decretar o estado de sítio nos casos de:**

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; (...)”
(grifei)

23. Além disso, a atuação das Forças Armadas de forma subsidiária à atuação policial, como forma de garantir a segurança pública, também está previsto nos artigos 15 e 16 da Lei Complementar n.º 97/99 e no artigo 3º do Decreto n.º 3.897/01:

“Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

(...)

§5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins.

(...)

Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.” (Lei Complementar n.º 97/99)

“Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico. Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.” (Decreto nº 3.897/01)

24. Ainda que se diga que as hipóteses mencionadas acima são excepcionais e temporárias, o que afastaria o necessário caráter de risco permanente da atividade, deve-se levar em conta que **a atuação do militar pode ser considerada como uma atividade de risco** através da análise dos próprios princípios que regem as Forças Armadas e que **exigem do militar a dedicação à pátria acima de sua própria vida**, conforme dispõe o Estatuto dos Militares, Lei nº 6.880/1980, em seu artigo 31:

“Art. 31. Os deveres militares emanam de um conjunto de vínculos racionais, bem como morais, que ligam o militar à Pátria e ao seu serviço, e compreendem, essencialmente:

I - a dedicação e a fidelidade à Pátria, cuja honra, integridade e instituições devem ser defendidas mesmo **com o sacrifício da própria vida;**” (grifei)

25. Ressalta-se que as considerações feitas acima não pretendem tratar as duas carreiras de maneira idêntica, até mesmo porque possuem regramentos distintos, mas apenas demonstrar a similitude das atividades para o reconhecimento do tempo de serviço de natureza especial.

26. Ademais, a própria Lei n.º 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos, prevê em seu artigo 100 que *“é contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas”*. Portanto, se existe previsão expressa de contagem de tempo do serviço prestado às Forças Armadas para qualquer fim, não há motivo para que se exclua da contagem da aposentadoria especial dos policiais o serviço militar.

27. **Importante mencionar que esta Corte de Contas já decidiu anteriormente sobre a possibilidade de se enquadrar carreiras que não constam no rol do artigo 144 da Constituição como passíveis de concessão de aposentadoria especial prevista na Lei Complementar n.º 51/1985.** Foi esse o entendimento que prevaleceu quanto à concessão de aposentadoria especial aos policiais legislativos, por se tratar de atividade de risco. Veja-se:

SUMÁRIO: CONSULTA. SENADO FEDERAL. LEGALIDADE DO ENQUADRAMENTO DOS SERVIDORES DA CATEGORIA DOS POLICIAIS LEGISLATIVOS DO SENADO FEDERAL ÀS REGRAS DE APOSENTADORIA ESPECIAL DISPOSTAS PELA LEI COMPLEMENTAR 51/1985. OUTRAS INDAGAÇÕES ACESSÓRIAS. CONHECIMENTO. MATÉRIA DE FUNDO JÁ APRECIADA PELO TRIBUNAL EM OUTRA ASSENTADA. RESPOSTA AFIRMATIVA AO CONSULENTE. NÃO INCIDÊNCIA DA FÓRMULA DE CÁLCULO DOS PROVENTOS COM BASE NA MÉDIA DAS REMUNERAÇÕES ANTERIORES, ESTATUÍDA NO §3º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO. DIREITO AO ABONO DE PERMANÊNCIA. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS 65 ANOS. POSSIBILIDADE DO

CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO POLICIAL PRESTADO ANTES DA RESOLUÇÃO 59/2002 DO SENADO. CIÊNCIA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

1. As atribuições da Polícia do Senado Federal podem ser consideradas como sendo de natureza policial, para fins do disposto da Lei Complementar 51/1985, observando-se que, nos termos do Acórdão 2.835/2010-TCU-Plenário, a aposentadoria fundamentada na Lei Complementar 51/1985 não sofre a incidência da fórmula de cálculo de proventos definida no § 3º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 41/2003, regulamentada na Lei 10.887/2004;
 2. Os servidores Policiais Legislativos do Senado Federal têm direito à percepção do abono de permanência de que trata o § 19 do art. 40 da CF de 1988, caso implementem os requisitos necessários à aposentadoria voluntária prevista na Lei Complementar 51/1985, ou seja, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que contem, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, ininterruptos ou não, expondo sua integridade física a risco, e permaneçam em atividade, sendo devidos apenas os valores retroativos referentes aos últimos 5 (cinco) anos, a contar da data do requerimento do servidor ou, quando se tratar de reconhecimento ex-officio do direito, da data em que proferida a decisão administrativa;
 3. O servidor Policial Legislativo do Senado Federal deverá ser compulsoriamente aposentado ao completar os 65 (sessenta e cinco) anos de idade, conforme inciso II do art. 1º da Lei Complementar 51/1985;
 4. O exercício de cargo de natureza estritamente policial por servidor pertencente aos quadros efetivos do Senado Federal teve seu início antes da data de publicação da Resolução 59/2002, tendo em vista que essa matéria foi regulamentada décadas antes, no âmbito dessa Casa Legislativa;
 5. 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;
 6. Os servidores policiais já aposentados sob outro regime poderão requerer seu enquadramento nos termos do art. 1º da Lei Complementar 51/85, desde que tenham preenchido, até a data da inativação, todos os requisitos exigidos naquele diploma legal;
- (Acórdão 2943/2010, Plenário, Relator Min. Raimundo Carreiro, Consulta, Órgão: Senado Federal, data da sessão 03/11/2010)

28. Outrossim, há de se levar em consideração que a situação inversa é aceita e prevista em lei. Melhor explicando, o Estatuto Militar, Lei n.º 6.880/80, prevê expressamente em seu artigo 137 que o tempo de serviço público federal, estadual ou municipal prestado pelo militar antes de seu ingresso nas Forças Armadas é contado como tempo de serviço. E em uma leitura conjunta do artigo 137 com o artigo 97 é possível concluir que a aposentadoria especial pode ser concedida somando-se os tempos de serviço dentro da corporação com aquele exercido em outra área ou esfera do serviço público. Veja-se:

“Art. 97. A transferência para a reserva remunerada, a pedido, será concedida mediante requerimento, ao militar que contar, no mínimo, **30 (trinta) anos de serviço.**” (grifei)

“Art. 137. **Anos de serviço** é a expressão que designa o tempo de efetivo serviço a que se refere o artigo anterior, com os seguintes acréscimos:

I - tempo de serviço público federal, estadual ou municipal, prestado pelo militar anteriormente à sua incorporação, matrícula, nomeação ou reinclusão em qualquer organização militar;” (grifei)

29. Dessa forma, considerando-se que ao militar é facultada a contagem de tempo de serviço prestado em outras atividades públicas para fins de aposentadoria especial, percebe-se que se um policial se tornasse militar, aproveitaria o tempo de polícia para fins de aposentadoria especial, devendo-se, portanto, conferir isonomia àqueles que se encontram em situação inversa.

30. Por todo o exposto, não há óbice à contagem de tempo como militar para o cômputo do tempo de serviço dos policiais para fins de aposentadoria especial, em respeito ao princípio da reciprocidade de regimes. Entretanto, há de se consignar que a utilização do tempo do serviço prestado às Forças Armadas deve respeitar os princípios constantes na Constituição Federal para fins de aposentadoria, no que dizem respeito à cumulação de tempo de serviço prestado em diferentes cargos.

31. Nesse sentido, o artigo 40 da Constituição Federal, em seu parágrafo 1º, inciso III, permite a aposentadoria voluntária no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, desde que exercido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público, não aplicável ao presente caso, e 05 (cinco) anos no cargo efetivo. Veja-se:

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.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

(...)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (...)” (grifei)

32. Portanto, diante da omissão na referida Lei Complementar n.º 51/1985 sobre a contagem de tempo de serviço prestado às Forças Armadas, tendo essa Lei sido recepcionada, contudo, pela Constituição Federal de 1988, o TCU deve atentar para a necessidade de integração da norma jurídica, seja pela aplicação, por analogia, da Lei das FFAA que permite a contagem do período de atividade na Polícia como tempo de serviço (contribuição) na correspondente Força Singular, seja pela aplicação dos princípios da isonomia e da reciprocidade de regimes, como princípio geral do direito, em obediência ao art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

33. Dessa maneira, entendendo-se como possível a cumulação do tempo de serviço prestado às Forças Armadas e o tempo de serviço em atividade estritamente policial, para que se conceda a aposentadoria especial, deve ser exigido o exercício na carreira policial pelo tempo mínimo de 05 (cinco) anos.

Do exposto, Voto por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator



GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC-007.447/2015-9

Natureza: Consulta

Órgão: Câmara dos Deputados

Interessado: Presidente da Câmara dos Deputados.

Representação legal: Rude Meira Cassel (OAB/DF 22.256 e OAB/RJ170.271), Aline Ramos Bule Reichenbac (180.048/OAB-RJ), Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885) e outros.

SUMÁRIO: CONSULTA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO ÀS FORÇAS ARMADAS COMO ATIVIDADE DE RISCO, PARA FINS DE CONTAGEM DO TEMPO ESPECIAL, EXIGIDO PELA LEI COMPLEMENTAR 51/1985, PARA A APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DO SERVIDOR POLICIAL, RESSALVADA A EXCEÇÃO DA REGRA DE TRANSIÇÃO, ESTAMPADA NO ARTIGO 5º, §§ 1º E 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019. CIÊNCIA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

VOTO REVISOR

Trata-se de consulta encaminhada pelo Presidente da Câmara dos Deputados sobre a possibilidade de cômputo do tempo de serviço, prestado às Forças Armadas, como atividade de risco, para fins de contagem do tempo especial - 20 anos/homem e 15 anos/mulher - exigido pela Lei Complementar n. 51/1985, para a aposentadoria voluntária do servidor policial.

Conheço da consulta, porquanto preenche os requisitos regimentais.

Em seu voto, propõe o E. Relator responder ao consulente que “*para fins da aposentadoria especial nos moldes da Lei Complementar 51/1985, poderá ser considerado como atividade tipicamente policial o tempo militar prestado às Forças Armadas*” e “*para que se conceda a aposentadoria especial, deve ser exigido o exercício na carreira policial pelo tempo mínimo de 05 (cinco) anos*”.

Lamento discordar, por entender que toda a legislação federal de regência veda a pretensão manifestada na consulta, como passarei a expor.

Até o advento da recente Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, não havia nenhum substrato jurídico para a consideração, em favor de policiais, do tempo de serviço nas forças armadas, ou em qualquer outra atividade de risco, para efeito de obtenção de aposentadoria especial.

Mantenho, portanto, a proposta apresentada pela unidade técnica, no sentido de considerar a impossibilidade jurídica absoluta do cômputo do tempo de serviço, prestado às Forças Armadas, para fins de contagem do tempo especial, adrede exigido para a aposentadoria do servidor policial.

Em que pese o grande interesse que este processo suscita nas múltiplas categorias de policiais, basta o exame da legislação em vigor, para concluir pela impossibilidade de cômputo do tempo de serviço militar, para efeito de aposentadoria especial de policial, como passo a demonstrar:

O artigo 40, § 4º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional

47, de 2005, ressaltou a possibilidade de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria – **mas nos termos definidos em leis complementares** – e somente para os seguintes servidores: I - portadores de deficiência; **II - que exerçam atividade de risco;** ou III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Por sua vez, é exatamente a Lei Complementar 51/1985 que dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos da Constituição, e disciplina o seguinte:

Art. 1º O servidor público policial será aposentado: [...]

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade:

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher; (original sem grifos).

Como podemos perceber, a redação dos dispositivos legais ostenta indubitável clareza. Não basta o exercício de atividade de risco, a lei complementar 51/1985 deve, explicitamente, albergar os requisitos e critérios diferenciados, para a concessão de aposentadoria especial, no sentido de explicitar o tempo militar, como de natureza estritamente policial.

O diploma legal exige determinado tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para a obtenção da aposentadoria especial. Não é possível simplesmente equiparar cargo estritamente policial a tantos outros que existem e eventualmente envolvem atividades de risco.

Não cabe ao Tribunal de Contas da União, que não tem função legislativa, alargar o significado do vocábulo, com o objetivo de conceder novas vantagens a categorias de servidores públicos já extremamente beneficiadas pela legislação, facultando-lhes novas e precoces aposentadorias, causa de altíssimas despesas previdenciárias, antecipando-lhes ainda mais a inatividade. Por exemplo, uma policial, que entre na corporação aos 18 anos, pode aposentar-se, com proventos integrais, aos 43 anos de idade, situação inusitada que não existe em nenhum país do mundo.

Do mesmo modo, não compete ao TCU, no exercício dos seus misteres, usurpar as funções do legislador e, à mingua de legislação complementar à Constituição, alterar o sistema jurídico em vigor, para estabelecer novas vantagens em favor da categoria de policiais, o que significa arrogar-se poderes que, à luz do sistema constitucional vigente, o órgão de controle não detém.

Ademais, já existe a lei, que é de 1985, e já está em vigor há 34 anos. Depois de 34 anos de vigência, somente agora se pretende a nova vantagem. Em nenhum momento anterior, cogitou-se da realização da inusitada equiparação. Somente agora, às vésperas da nova Emenda à Constituição, surge a tão inovadora ideia de proceder à equiparação do tempo militar ao tempo estritamente policial, agravando ainda mais os cofres públicos, com novas e precoces aposentadorias.

Ainda que, em situações excepcionalíssimas, possam as Forças Armadas atuar na garantia da lei e da ordem, como previsto no artigo 142, da Carta Magna, seus membros não exercem atribuições em cargo de natureza estritamente policial e obedecem a estatuto próprio, de todo diverso do obedecidos pelos policiais. Mesmo quanto a atividades de risco, há dezenas de categorias cujo risco é sensivelmente maior ao de recrutas e militares no Brasil.

De fato, policiais civis e militares são categorias funcionais de todo diversas. O fato de militares e policiais poderem, em caráter eventual, exercer atividades de risco não os iguala. Diante da clara exigência legal, pouco importa a similitude que possa ser arguida quanto a suas funções.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União sempre foi tranquila no sentido apontado. A propósito, o trecho da ementa do Acórdão 9169/2011, da lavra da própria 2ª Câmara, no seguinte sentido:

6. O tempo de atividade como Policial Militar pode ser considerado para compor os 20 anos necessários para a aposentadoria nos moldes da Lei Complementar nº 51/1985. Todavia, não poderá ser considerado o tempo militar prestado às Forças Armadas, vez que estas se encontram, na Constituição Federal, em Capítulo diverso da Segurança Pública, tendo competências e regime de aposentadoria diversos. (sic, in verbis, com original sem grifos).

No Superior Tribunal de Justiça, a questão já foi decidida no REsp 1357121/DF, cuja ementa reproduzo na parte que interessa:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MÉDICO LEGISTA DA POLÍCIA CIVIL. CÔMPUTO DE TEMPO DE SERVIÇO NAS FORÇAS ARMADAS. APOSENTADORIA ESPECIAL. LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. EXIGÊNCIA DE ATIVIDADE ESTRITAMENTE POLICIAL. RESTRIÇÃO LEGAL. JURISPRUDÊNCIA DO STJ.[...]

2. Não é possível computar o tempo de serviço prestado nas Forças Armadas para concessão de aposentadoria especial de policial civil, porquanto o art. 1º da Lei Complementar n. 51/1985 exige pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

3. As atribuições dos militares das Forças Armadas não são idênticas às dos policiais civis, militares, federais, rodoviários ou ferroviários. Enquanto aquelas destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, as atribuições dos policiais estão relacionadas com a segurança pública, preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Apesar das atividades se assemelharem, em razão do uso de armas, hierarquia e coerção para a ordem, possuem finalidades e atribuições distintas.

No mesmo sentido, há inúmeros precedentes de outros órgãos do Poder Judiciário, a exemplo de: TJDF: Acórdãos 0010577-89.2015.8.07.0018 e 0024347-18.2016.8.7.0018; TRF3: Acórdãos AP 2255555/Sp 0012430-70.2015.4.03.6100 e AP 1480301/Sp 0009773-44.2004.4.03.6100; TRF2: Acórdãos 0041773-36.2012.4.02.5101 e 0147018-28.2015.4.02.5102.

Pudesse o TCU considerar o tempo de serviço militar como tempo de atividade estritamente policial, a pretexto de militares exercerem atividade de risco, abrir-se-iam as porteiras para uma dezena de outras categorias, que efetivamente exercem atividade de risco, também pleitearem o acesso aos benefícios, à míngua de lei, com o fito de obter a precoce aposentadoria policial. Aí viriam os pleitos de cômputo do tempo de serviço dos vigilantes bancários e, em geral, dos transportadores de valores, dos porteiros, dos petroleiros, dos trabalhadores em presídios, dos seguranças etc.

Disso se conclui que, até aprovação da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas não poderia ser considerado, em hipótese alguma, exercício de cargo de natureza estritamente policial.

Cargo estritamente policial é cargo exercido na polícia, de natureza estritamente policial, sob o especial regramento desta, e nenhum outro cargo se lhe pode equiparar.

Com a aprovação da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, publicada em 13 de novembro de 2019, alterou-se, em parte, o panorama jurídico, sem, contudo, afastar a regra geral que ora defendo, esposada na legislação em vigor.

No artigo 5º, caput e § 1º, da referida Emenda, admitiu o legislador constituinte derivado a excepcional hipótese de equiparação das atividades ali descritas, incluindo a atividade militar prestada

nas Forças Armadas, ao tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para fins do que dispõe o inciso II do artigo 1º da Lei Complementar 51, de 1985, **apenas** para os servidores policiais descritos naquele dispositivo constitucional que tenham ingressado na respectiva carreira até a data da vigência da emenda, observada a idade mínima de cinquenta e cinco anos para ambos os sexos ou a regra prevista no § 3º.

É o que se extrai, com os devidos destaques, do seguinte trecho do texto constitucional reformado:

*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.(...)

§ 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.

Até a aprovação da Emenda Constitucional 103/2019, o tempo de atividade militar não estava incluso na ideia de tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, ao contrário do que apregoa o Relator. Não fosse assim, seria inócua e desnecessária a inovação trazida pelo referido diploma legislativo, considerando a máxima da hermenêutica de que a lei não contém palavras inúteis.

A tese albergada pelo E. Relator implica a frustração e o esvaziamento da regra de transição da nova Emenda, porquanto grande efetivo da força de segurança já teria se inativado sem, ao menos, adimplir o requisito de idade mínima estabelecido pela norma constitucional derivada, com graves efeitos deletérios à já combalida Previdência Social do Servidor Público.

Outra conclusão importante é a de que, ressalvada a regra de transição exposta, permanece ausente qualquer substrato constitucional e legal para considerar como atividade de natureza estritamente policial o tempo de serviço prestado às forças armadas pelos novos agentes de segurança que venham a ingressar nas respectivas carreiras a partir da vigência da Emenda 103/2019.

Por conseguinte, conheço da presente consulta, para responder ao consulente que **não** é possível o cômputo do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, como atividade de risco, para fins de contagem do tempo especial - de 20 anos para homem e 15 anos para mulher - exigido pela Lei Complementar n. 51/1985, para a aposentadoria voluntária do servidor policial, **ressalvada** a exceção da regra de transição prevista no artigo 5º, §§ 1º e 3º da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019.

Acolho ainda a proposta da unidade instrutiva de **indeferir** o pleito de ingresso, como interessados, das seguintes entidades: Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais do Departamento de Polícia Federal, Federação Nacional dos Policiais Federais e Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais, tendo em

vista a natureza jurídica do processo de consulta, consoante o art. 1º, §2º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 264, §3º, do RI/TCU, não havendo, em regra, a possibilidade de terceiro interessado demonstrar razão legítima para intervir no processo, como decidido no Acórdão 1007/2015 – Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes).

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado:

“9.1. conhecer da presente consulta, por atender aos requisitos fixados no artigo 264, do Regimento Interno deste Tribunal;

9.2. responder ao consulente que **não** é possível o cômputo do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, como atividade de risco, para fins de contagem do tempo especial (20 anos/homem e 15 anos/mulher), exigido pela Lei Complementar n. 51/1985, para a aposentadoria voluntária do servidor policial, com exceção da regra de transição prevista no artigo 5º, §§ 1º e 3º, da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019;

9.3. indeferir o pleito de ingresso, como interessado, das seguintes entidades: Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais do Departamento de Polícia Federal, Federação Nacional dos Policiais Federais e Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais;

9.4. dar ciência desta deliberação ao consulente e aos interessados.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Redator

VOTO REVISOR

Trata-se de consulta, oriunda da Câmara dos Deputados, acerca da possibilidade de cômputo do tempo de serviço prestado às Forças Armadas como tempo de atividade policial, para fins do disposto na Lei Complementar 51/1985.

2. Na sessão de 19/6/2019, o relator, Ministro Augusto Nardes, apresentou voto em que responde afirmativamente à questão. Em linhas gerais, o posicionamento defendido por Sua Excelência assenta-se nos seguintes argumentos:

- a) as atividades militar e policial são similares;
- b) as Forças Armadas atuam de forma subsidiária às corporações policiais na garantia da lei e da ordem;
- c) ambas são atividades de risco;
- d) ambas dão direito a aposentadorias especiais, cujo tempo mínimo de serviço é igualmente fixado em 30 anos;
- e) *“se existe previsão expressa de contagem de tempo do serviço prestado às Forças Armadas para qualquer fim [art. 100 da Lei 8.112/1990], não há motivo para que se exclua da contagem da aposentadoria especial dos policiais o serviço militar”*;
- f) há precedente do TCU admitindo a *“possibilidade de se enquadrar carreiras que não constam no rol do art. 144 da Constituição como passíveis de concessão de aposentadoria especial prevista na Lei Complementar 51/1985”* (Acórdão 2.943/2010-Plenário);
- g) nos termos do art. 137 da Lei 6.880/1980 (Estatuto dos Militares), o tempo de serviço público federal, estadual ou municipal prestado pelo militar antes de seu ingresso nas Forças Armadas é contado como tempo de serviço, de modo que, *“se um policial se tornasse militar, aproveitaria o tempo de polícia para fins de aposentadoria especial [militar], devendo-se, portanto, conferir isonomia àqueles que se encontram em situação inversa”*;
- h) a omissão da Lei Complementar 51/1985 sobre a contagem de tempo de serviço prestado às Forças Armadas enseja a *“necessidade de integração da norma jurídica, seja pela aplicação, por analogia, da Lei das FFAA que permite a contagem do período de atividade na polícia como tempo de serviço, seja pela aplicação dos princípios da isonomia e da reciprocidade de regimes”*.

3. Rogando vênias ao relator, permito-me dissentir.

4. De plano, observo que, ainda que apresentem eventuais pontos de convergência, as atividades das Forças Armadas de modo algum podem ser reputadas como “similares” às atividades policiais.

5. Com efeito, na dicção do Ministério da Defesa (cf. <https://www.defesa.gov.br/forcas-armadas>), *“são funções das instituições militares: assegurar a integridade do território nacional; defender os interesses e os recursos naturais, industriais e tecnológicos brasileiros; proteger os cidadãos e os bens do país; garantir a soberania da nação”*; afora isso, *“também é missão das Forças Armadas a garantia dos poderes constitucionais constituídos e, por iniciativa destes, atuar na garantia da lei e da ordem para, em espaço e tempo delimitados, preservar o exercício da soberania do Estado e a indissolubilidade da Federação”*.

6. As forças policiais, por sua vez, dedicam-se à *“preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”* (art. 144 da Constituição Federal), incumbindo-lhes, mais especificamente, *“as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais”* (polícia federal e polícias civis); *“prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho”* (polícia federal); *“o patrulhamento ostensivo das rodovias”* (polícias rodoviárias); *“o*

patrulhamento ostensivo das ferrovias” (polícias ferroviárias); e “*a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública*” (polícias militares).

7. No ponto, não posso deixar de anotar que, quando excepcionalmente convocadas a atuar na garantia da lei e da ordem, aspecto realçado pelo relator, as Forças Armadas desempenham atividades que mais se aproximam daquelas próprias das polícias militares, às quais, como se sabe, por possuírem regimento para inativação de seus membros bastante semelhante ao dos militares federais, não se aplica a disciplina da Lei Complementar 51/1985.

8. Mas ainda que assim não fosse, e efetivamente houvesse similaridade entre as atividades militar e policial, não poderia o intérprete negar vigência à literalidade da lei para ampliar o seu alcance. Transcrevo o dispositivo questionado:

“Art. 1º O servidor público policial será aposentado:

I - (revogado)

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade:

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.”

9. Lembro que se trata de norma de exceção, que, exatamente por isso, como unanimemente ensinam a doutrina e a jurisprudência, deve ser interpretada de maneira restritiva.

10. Aliás, a própria Lei se encarrega de estreitar seu campo de incidência ao conferir o benefício exclusivamente àqueles que contem vinte anos (quinze, se mulher) de exercício em cargo de natureza estritamente policial. Ora, se a exigência é de cargo estritamente policial, nenhum outro se qualifica, nem os cargos das Forças Armadas, que policiais definitivamente não são. Na verdade, não há que se falar, aqui, em “omissão legislativa” – a ausência de alusão ao tempo prestado às FFAA, ou a qualquer outra instituição ou atividade, foi deliberada, expressando perfeitamente tanto a **mens legis** como a **mens legislatoris**. Qualquer tentativa de incluir outras categorias ou tempos de serviço no dispositivo, pela via interpretativa, redundará em patente violação à norma.

11. Como oportunamente lembrou a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), esse também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, intérprete último da lei federal, a respeito:

“ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MÉDICO LEGISTA DA POLÍCIA CIVIL. CÔMPUTO DE TEMPO DE SERVIÇO NAS FORMAS ARMADAS. APOSENTADORIA ESPECIAL. LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. EXIGÊNCIA DE ATIVIDADE ESTRITAMENTE POLICIAL. RESTRIÇÃO LEGAL. JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

2. Não é possível computar o tempo de serviço prestado nas Forças Armadas para concessão de aposentadoria especial de policial civil, porquanto o art. 1º da Lei Complementar n. 51/1985 exige pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

3. As atribuições dos militares das Forças Armadas não são idênticas às dos policiais civis, militares, federais, rodoviários ou ferroviários. Enquanto aquelas destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, as atribuições dos policiais estão relacionadas com a segurança pública, preservando a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Apesar das atividades se assemelharem, em razão do uso de armas, hierarquia e coerção para a ordem, possuem finalidade e atribuições distintas” (Recurso Especial 1.357.121, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 28/5/2012).

12. De fato, na espécie, é irrelevante qualquer comparação entre os riscos da atividade militar e aqueles inerentes à atividade policial. Há inúmeras atividades que oferecem riscos elevados para os profissionais que as desempenham. Isso, todavia, não legitima a subsunção dessas profissões à hipótese legal. A Lei Complementar 51, embora em seu preâmbulo aluda genericamente ao § 4º do art. 40 da Constituição (que admite a adoção de critérios diferenciados para a aposentação de portadores de deficiência e trabalhadores envolvidos com atividades perigosas, insalubres ou penosas), cuidou unicamente dos cargos de natureza estritamente policial.

13. Na mesma linha, não se apresenta pertinente o argumento de que tanto a atividade militar como a policial dão ensejo a aposentadorias especiais com o mesmo tempo mínimo de serviço (30 anos).

14. Na verdade, para além da óbvia diferença no que tange às mulheres (das militares, são exigidos 30 anos de serviço; das policiais, apenas 25 anos de contribuição), a inativação dos militares segue uma lógica completamente distinta, a começar pelo instituto da reserva remunerada, sem paralelo no funcionalismo civil.

15. Ademais, a carreira militar é extensa, e as patentes mais elevadas requerem para inativação tempo muito maior de serviço do que as patentes mais baixas. Já os cargos policiais são unitários, e o tempo para aposentação – 30 anos (25, se mulher), com 20 (15, se mulher) de atividade estritamente policial – é o mesmo requerido para todos eles. Hoje, um delegado da polícia federal, por exemplo, com 20 anos na carreira e 10 em qualquer outra atividade, pode se aposentar em definitivo com menos de 50 anos de idade. Já um oficial general raramente vai para a reserva antes dos 55 anos, dos quais pelo menos 25 na carreira militar; e a inativação definitiva só acontece aos 68 anos, com a reforma.

16. A alusão ao art. 100 da Lei 8.112/1990 é igualmente imprópria. Reza o dispositivo:

“Art. 100. É contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas.”

17. Note-se que não é o “tempo de serviço prestado às Forças Armadas” que é contado “para qualquer fim”, como sugere o relator. Antes, é o tempo de serviço público federal, aí incluído aquele prestado às Forças Armadas, que se conta para todos os efeitos. Portanto, em última análise, a prevalecer a lógica do eminente Ministro – “se existe previsão expressa de contagem de tempo do serviço prestado às Forças Armadas para qualquer fim, não há motivo para que se exclua da contagem da aposentadoria especial dos policiais o serviço militar” –, qualquer tempo de serviço público federal poderia ser computado como tempo de atividade policial, o que, naturalmente, é um equívoco, pois retiraria toda a eficácia da contenção expressamente fixada na Lei Complementar.

18. Também é incorreto afirmar que o tempo de forças armadas serve “para qualquer fim”; se assim fosse – recorrendo ao absurdo – poderia ser computado, por exemplo, para aposentadoria especial no magistério de 1º e 2º graus (art. 40, § 5º, da Constituição), o que, mais uma vez, não se apresenta minimamente razoável.

19. Quanto ao precedente citado pelo relator, dando conta da “possibilidade de se enquadrar carreiras que não constam no rol do art. 144 da Constituição como passíveis de concessão de aposentadoria especial prevista na Lei Complementar 51/1985” (Acórdão 2.943/2010-Plenário), o certo é que aquela deliberação, envolvendo o cargo de policial do Senado Federal, não se fundou no risco da atividade, mas na identidade de atribuições com a atividade policial, em sentido amplo. Sendo mais claro: segundo a compreensão manifestada por esta Corte na oportunidade, a polícia legislativa prevista no art. 52, inciso XIII, da Constituição desenvolve atividade estritamente policial. A propósito, transcrevo os arts. 65 e 226 do Regulamento Administrativo do Senado Federal, que estabelecem as principais atribuições do cargo no âmbito daquela Casa:

“Art. 65. Ao Técnico Legislativo, Especialidade Policial Legislativo Federal, competem atividades de segurança do Presidente do Senado Federal, em qualquer localidade do território nacional e no exterior; de segurança dos Senadores e autoridades brasileiras

e estrangeiras, nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; (...); de policiamento nas dependências do Senado Federal; de suporte à Corregedoria do Senado Federal e às Comissões Parlamentares de Inquérito; de revista; de busca e apreensão; de inteligência; de registro e de administração inerentes à polícia; de investigação; de escrivania oficial; de perícia oficial e de inquérito policial; e outras atividades correlatas.

.....
Art. 226. À Secretaria de Polícia, dirigida por policial legislativo do Senado Federal, compete garantir a segurança e integridade física de pessoas e do patrimônio no Senado Federal; (...); realizar o policiamento do edifício e dependências do Senado Federal, apurar infrações penais em detrimento de bens, serviços e interesses do Senado Federal ou praticados nas suas dependências; cumprir, em caráter privativo as demais atividades típicas de segurança de autoridades e polícia legislativa; cumprir, em caráter privativo, os mandados de prisão, de busca e apreensão, as conduções coercitivas, a escolta de presos e de depoentes das comissões, quando estas diligências forem executadas nas dependências sob responsabilidade do Senado Federal; e executar outras atividades correlatas.

(...)

§ 3º Os órgãos subordinados da Secretaria de Polícia têm as seguintes atribuições:

(...)

IX - Coordenação de Polícia de Investigação, à qual compete instaurar os inquéritos policiais legislativos e dos termos circunstanciados instaurados na Secretaria de Polícia, quando da prática de infrações penais nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; revisar as peças de inquérito policial e de termo circunstanciado antes do seu envio ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público (...)."

20. Igualmente tenho por imprópria a invocação dos princípios da isonomia e da reciprocidade ao caso de que se cuida.

21. Sobre o primeiro, há súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal proibindo a concessão de vantagens pecuniárias para servidores com base no princípio:

"SÚMULA VINCULANTE 37

Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia."

22. Entre os vários precedentes que deram suporte ao verbete, destaco o RMS 21.662/DF, relatado pelo Ministro Celso de Mello:

"A extensão jurisdicional, em favor dos servidores preteridos, do benefício pecuniário que lhes foi indevidamente negado pelo legislador encontra obstáculo no princípio da separação de poderes. A disciplina jurídica da remuneração devida aos agentes públicos em geral está sujeita ao princípio da reserva legal absoluta. Esse postulado constitucional submete ao domínio normativo da lei formal a veiculação das regras pertinentes ao instituto do estipêndio funcional.

O princípio da divisão funcional do poder impede que, estando em plena vigência o ato legislativo, venham os Tribunais a ampliar-lhe o conteúdo normativo e a estender a sua eficácia jurídica a situações subjetivas nele não previstas, ainda que a pretexto de tornar efetiva a cláusula isonômica inscrita na Constituição" (destaque acrescentado).

23. Embora a súmula trate, como dito, de vantagens pecuniárias, resta patente que o entendimento nela lavrado tem aplicação imediata na hipótese aqui discutida, até porque também a adoção de critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores foi submetida,

como exceção, nos exatos termos do § 4º do art. 40 da Constituição, ao princípio da reserva legal absoluta.

24. Com relação ao argumento da “reciprocidade”, ou da “simetria”, observo que o dispositivo citado pelo relator – art. 137 da Lei 6.880/1980 – não é dirigido especificamente aos cargos policiais; na realidade, a exemplo do art. 100 do RJU, abrange todo o serviço público, inclusive as esferas estadual e municipal. Transcrevo sua redação:

“Art. 137. Anos de serviço é a expressão que designa o tempo de efetivo serviço a que se refere o artigo anterior, com os seguintes acréscimos:

I - tempo de serviço público federal, estadual ou municipal, prestado pelo militar anteriormente à sua incorporação, matrícula, nomeação ou reinclusão em qualquer organização militar”.

25. Na apuração do tempo de serviço militar, diga-se de passagem, o estatuto faz expressa distinção entre “anos de serviço”, nos quais se inclui o tempo de serviço público civil, e “tempo de efetivo serviço”, referente ao tempo efetivamente dedicado às Forças Armadas (arts. 135 e 136).

26. Nessas circunstâncias, admitir, em nome da reciprocidade, o tempo de serviço militar como tempo de atividade policial implicaria também ter de admitir aquele tempo – e novamente recorro ao absurdo – como tempo de magistério, por exemplo, porquanto também o magistério público é contado como “anos de serviço” para inatividade na carreira militar; um despropósito, evidentemente.

27. Por fim, faço breve registro acerca dos efeitos da presente consulta em face da possível inclusão, na chamada PEC da Previdência, de dispositivo admitindo o tempo militar como tempo de atividade policial. É que o texto da reforma aprovado pela Câmara dos Deputados, em seu art. 5º, § 1º, estabelece:

“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 os ocupantes dos cargos 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 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 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.

§ 3º Os servidores de que trata o caput poderão se aposentar aos cinquenta e dois anos de idade, se mulher, e aos 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 1985.”

28. A respeito, chamo atenção para dois aspectos.

29. Primeiro, saliento que essa é a via legítima para a concessão de benefícios da espécie – a via legislativa. Aliás, estivesse o tempo de atividade militar já incluído na ideia de tempo de serviço em “cargo de natureza estritamente policial”, como quer o relator, não haveria nenhuma razão para o constituinte derivado se dar ao trabalho de incluir o dispositivo na Emenda.

30. Segundo, advirto que mesmo a aprovação de um tal dispositivo não retira a relevância da presente consulta. De fato, se de um lado o texto aprovado na Câmara amplia – no período de

transição – o conceito de “cargo de natureza estritamente policial”, de outro fixa um limite mínimo de idade que não existe na Lei Complementar. Assim, caso se admita, sob a legislação atual, a interpretação esposada pelo Ministro Nardes, aqueles policiais que já têm 30 anos de serviço, mas dependem do cômputo do tempo nas Forças Armadas para perfazerem 20 anos em cargo policial, poderão se aposentar imediatamente, mesmo que não tenham ainda atingido a idade mínima estipulada na Emenda.

31. Exemplifico. Um agente da polícia federal que conte, hoje, 48 anos de idade, 10 anos de atividade policial, 10 anos de atividade privada e 10 anos de atividade nas Forças Armadas somente poderá se aposentar, pela legislação em vigor, aos 58 anos de idade, quando completar os 20 anos em cargo de natureza estritamente policial exigidos pela LC 51. Pela proposta de emenda constitucional aprovada na Câmara dos Deputados, o mesmo agente poderá se aposentar – na melhor das hipóteses – aos 53 anos de idade, uma vez que, nos termos da regra de transição prevista no art. 5º, embora passe a computar seu tempo de atividade militar como se atividade policial fosse, ainda lhe faltaria atingir a idade mínima estabelecida no § 3º. Caso se admita, no atual ordenamento, o tempo de Forças Armadas como tempo de atividade estritamente policial, o agente, como dito, poderá se aposentar de imediato.

32. Em outras palavras, o eventual alargamento do alcance da exceção prevista na Lei Complementar 51, engendrado por meio da presente consulta, terá como reflexo o esvaziamento da própria regra de transição fixada na proposta de emenda constitucional aprovada pela Câmara dos Deputados – de resto, sob a ótica do conjunto do funcionalismo, já bastante favorável à categoria dos servidores policiais –, isso com grave prejuízo para os cofres públicos.

33. Com essas considerações, acompanho o voto do eminente revisor, Ministro Walton Alencar Rodrigues.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de maio de 2020.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente do TCU,
Senhora Ministra e Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral do MPTCU,

Acompanho o voto ora oferecido pelo Ministro-Relator Augusto Nardes, pois o tempo de atividade de risco na defesa nacional junto às FFAA pode, sim, ser reciprocamente computado como tempo de atividade de risco policial para assegurar o subjacente efeito da aposentadoria.

2. Bem se vê que a atividade de risco na defesa nacional seria bem mais ampla do que a atividade de risco policial, seja na polícia judiciária, seja na polícia ostensiva, pois caberia aos membros das FFAA promover a defesa nacional, com o adicional exercício contínuo e permanente de atividade policial nas diversas áreas militares das FFAA em todo o País, a exemplo da faixa militar de fronteira, dos quartéis, das vilas militares e dos campos de instrução militar, para além do mero exercício suplementar da suscitada atividade policial nas operações de GLO.

3. Tanto é, assim, que, nessas diversas áreas militares das FFAA em todo o País, a atividade de polícia militar deve ser efetivamente exercida pelos membros das FFAA, ao promover a preservação da ordem pública nessas áreas, não podendo, por exemplo, a polícia militar sequer adentrar em área militar da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica sem a devida autorização da competente autoridade das FFAA, ao passo, igualmente, que a atividade de polícia judiciária deve também ser efetivamente exercida pelos membros das FFAA na sua área de competência, ao promover a apuração do crime propriamente militar, não podendo, por exemplo, a polícia federal ou civil sequer adentrar em área militar das FFAA sem a devida autorização da competente autoridade das FFAA.

4. Não por acaso, os oficiais das FFAA devem presidir e conduzir o inquérito policial militar (IPM) para a original apuração do crime propriamente militar, reforçando por aí, ainda mais, a evidência de os membros das FFAA exercerem continuamente a atividade policial judiciária, ao passo, igualmente, que os oficiais e graduados das FFAA devem chefiar os serviços de policiamento ostensivo nas respectivas áreas militares, com o porte do devido armamento em prol da segurança pública nessa área, reforçando, com isso, a evidência de os membros das FFAA também exercerem continuamente a atividade policial ostensiva em área militar das FFAA.

5. A lógica de toda essa atividade adicional policial pelos membros das FFAA estaria, aliás, bem definida até mesmo na Constituição de 1998, pois, estando a defesa nacional em patamar mais amplo do que a segurança pública, o agente estatal promotor da atividade de defesa nacional também promoveria adicional e continuamente a suscitada atividade policial nas diversas áreas militares em todo o País, tendo, por esse prisma, o art. 142 da CF88 fixado o emprego das FFAA para garantir os poderes constitucionais e, paralelamente, o art. 144 da CF88 fixado o emprego da segurança pública para preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, além de estatuir as polícias militares como forças auxiliares do Exército e de prever o emprego da polícia federal para prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins em todo o Brasil.

6. Por esse ângulo, o art. 16-A da Lei Complementar (LC) n.º 97, de 1999, com a alteração dada pela Lei Complementar (LC) n.º 136, de 2010, definiu que, entre outras ações, caberia às FFAA atuar contra os delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos, por meio de ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, preservando, aí, apenas as competências exclusivas das polícias judiciárias, e, assim, reforçou a evidente subsistência das competências policiais exclusivas dos membros das FFAA, até porque o art. 15 dessa lei complementar atribuiu o caráter de atividade militar à atuação dos membros das FFAA nessas ações policiais baseadas no referido art. 16-A da LC n.º 97, de 1999, reforçando, então, o enquadramento dessa atividade das FFAA como polícia judiciária em proveito da Justiça Militar da União, nos termos do art. 124 da CF88.

7. Enalteço e sigo, portanto, o voto ora apresentado pelo Ministro-Relator no sentido de responder positivamente ao consulente sobre a legítima possibilidade de o tempo de atividade de risco na defesa nacional junto às FFAA poder ser reciprocamente computado como tempo de atividade de risco policial para assegurar o correspondente efeito da aposentadoria.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de novembro de 2019.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Ministro-Substituto

VOTO REVISOR COMPLEMENTAR

Na sessão de 20/11/2019, o Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, a par de reiterar seu entendimento favorável ao cômputo do tempo de serviço prestado às Forças Armadas (FFAA) como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins estabelecidos na Lei Complementar 51/1985, afirmou:

- a questão, em essência, seria a possibilidade de contagem recíproca de tempo de serviço, que tem sido admitida pelo TCU, como no caso da advocacia e da magistratura, recentemente relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues;

- aqui, a situação seria até bem mais simples: primeiro, porque não se discute contribuição (todos teriam contribuído); segundo, porque envolve a efetiva atividade prestada às Forças Armadas e a atividade policial; terceiro, porque *“a defesa nacional é mais em relação à atividade de polícia”*; e quarto, importante destacar, é que a atividade de polícia, dentro das áreas militares, é exercida pelos próprios militares;

- nos quartéis, vilas militares, áreas de treinamento, várias delas até em faixa de fronteira, as polícias civis e as polícias militares não exercem sua atividade; quando necessária a entrada de tais polícias em área militar, via de regra o comandante militar é contatado e autoriza sua entrada;

- numa área militar, uma patrulha da polícia militar não entra, porque uma patrulha especializada das forças armadas já exerce a atividade;

- a lei complementar, ao prever a contagem de tempo, não fala em “função policial civil”, mas em “atividade policial”;

- quando há um inquérito policial militar (IPM), quem o conduz é um oficial das Forças Armadas, escalado pelo comandante;

- em suma, as FFAA exercem atividade policial.

2. A propósito, permito-me brevíssimas considerações.

3. É certo que no âmbito das Forças Armadas há aqueles circunstancialmente incumbidos de atribuições que ordinariamente são cometidas a policiais. Assim como há aqueles outros circunstancialmente incumbidos de atribuições da magistratura (conselhos de justiça militares), da construção civil (batalhões de engenharia e construção), do magistério (professores e instrutores de escolas militares), da saúde (oficiais médicos, farmacêuticos, dentistas, veterinários), do esporte (atletas militares), da espiritualidade (capelães militares) e até do alunato (estudantes de escolas militares).

4. Aliás, como aluno do Instituto Militar de Engenharia (IME), desenvolvi, eventualmente, a atividade de guarda das instalações da escola. Ocorre que essa atribuição é mero acessório do objetivo primordial das Forças Armadas, que é a preservação da integridade do território nacional. Proteger armas, materiais e pessoas nas áreas militares nada mais é do que uma atividade vinculada à atividade precípua das FFAA. Nenhum militar exerce “apenas” essa atividade de guarda.

5. Os policiais, diferentemente, têm como objetivo a proteção da vida e do patrimônio dos cidadãos.

6. Pelo que pude depreender da manifestação do Ministro André Luis, Sua Excelência considera que a função “defesa nacional”, própria das Forças Militares, seria mais abrangente do que “segurança pública”, típica das corporações policiais, de modo que aqueles que se incumbem da primeira também exerceriam, necessariamente, a segunda.

7. Sem nenhuma pretensão de me estender no ponto, chamo a atenção para o fato de que, fosse realmente assim, igualmente os postos e graduações militares não satisfariam a exigência da Lei Complementar 51, haja vista falar-se ali de *“cargo de natureza estritamente policial”*. Ora, *“estritamente”* significa, de acordo com o Dicionário Aurélio, *“de maneira estrita, precisamente, com*

exatidão, à risca”. Ou seja, se “*defesa nacional é mais em relação à atividade de polícia*”, como afirmou o eminente Ministro, então aqueles que a ela se dedicam – por excederem às funções de polícia – não exercem cargo de natureza estritamente policial.

8. De toda sorte, observo que o Decreto-Lei 1.002/1969 (Código de Processo Penal Militar), ao dispor sobre a polícia judiciária militar, estabelece (destaques acrescidos):

“Exercício da polícia judiciária militar

Art. 7º A polícia judiciária militar é exercida nos termos do art. 8º, pelas seguintes autoridades, conforme as respectivas jurisdições:

- a) pelos ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (...);*
- b) pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (...);*
- c) pelos chefes de Estado-Maior e pelo secretário-geral da Marinha (...);*
- d) pelos comandantes de Exército e pelo comandante-chefe da Esquadra (...);*
- e) pelos comandantes de Região Militar, Distrito Naval ou Zona Aérea (...);*
- f) pelo secretário do Ministério do Exército e pelo chefe de Gabinete do Ministério da Aeronáutica (...);*
- g) pelos diretores e chefes de órgãos, repartições, estabelecimentos ou serviços previstos nas leis de organização básica da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;*
- h) pelos comandantes de forças, unidades ou navios.*

Delegação do exercício

§ 1º Obedecidas as normas regulamentares de jurisdição, hierarquia e comando, as atribuições enumeradas neste artigo poderão ser delegadas a oficiais da ativa, para fins especificados e por tempo limitado.

§ 2º Em se tratando de delegação para instauração de inquérito policial militar, deverá aquela recair em oficial de posto superior ao do indiciado, seja este oficial da ativa, da reserva, remunerada ou não, ou reformado.”

9. Como se vê, o exercício das funções típicas de polícia judiciária militar é atribuído, originariamente, a um pequeno grupo de dirigentes das Forças Armadas, não podendo de forma alguma ser generalizado. Ademais, mesmo as eventuais delegações de competência, nos termos da lei, devem recair exclusivamente sobre oficiais, envolver finalidade específica e se dar em caráter temporário, inclusive em inquéritos policiais militares.

10. Ora, se, por lei, o exercício de atividade policial por militares deve obrigatoriamente ter caráter temporário, tem-se como corolário que a atividade militar, quando muito, é ocasionalmente policial. Em outras palavras, os cargos militares não são cargos de natureza estritamente policial.

11. A propósito, lembro que também os servidores civis das mais variadas carreiras podem ser convocados para atuar em comissões de sindicância ou de processo administrativo disciplinar (art.143 e seguintes da Lei 8.112/1990), desempenhando nesse mister, em última análise, funções típicas das corporações policiais. Isso, todavia, de modo algum poderia qualificar as carreiras do funcionalismo, genericamente, como de natureza estritamente policial.

12. Com a resposta que Sua Excelência pretende dar ao consulente, friso, o tempo de aluno numa escola preparatória de cadetes, por exemplo, contado no âmbito das Forças Armadas como efetivo serviço militar (art. 134 da Lei 6.880/1980), será computado também como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, conferindo aos favorecidos a possibilidade de se aposentarem em cargos policiais em condições amplamente mais vantajosas do que, inclusive, aquelas já admitidas na recente Emenda Constitucional 103.

13. Por fim, ainda acerca das considerações do Ministro André Luis, faço três últimos apontamentos, de passagem.

14. Primeiro, observo que a temática da presente consulta não envolve, nem remotamente, o conceito de contagem recíproca. O tempo de serviço prestado às FFAA já é, nos termos do art. 100 da Lei 8.112/1990, “*contado para todos os efeitos*”. A discussão cinge-se à natureza dos cargos militares: se são ou não “estritamente policiais”.

15. Segundo, esclareço que, diferentemente do quanto mencionado por Sua Excelência, não há contribuição previdenciária dos militares para aposentadoria. Na realidade, a contribuição por eles efetuada destina-se unicamente à assistência à saúde e ao custeio de pensões.

16. Terceiro, é certo que a Lei Complementar 51/1985 não fala em “função policial civil”, como corretamente anotou o Ministro André Luis. Contudo, também não fala em “atividade policial”, como afirmou Sua Excelência. Na realidade, a Lei Complementar é categórica:

“O servidor público policial será aposentado voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade, após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem”.

17. Portanto, a questão não é saber se os militares exercem ou não, eventualmente, atividade policial. Antes – escusando-me pela insistência –, é saber se postos e graduações militares são cargos de natureza estritamente policial.

18. Com todo respeito à divergência, não vejo como responder afirmativamente a essa questão.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de maio de 2020.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

ACÓRDÃO Nº 1253/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.447/2015-9.
2. Grupo II – Classe III – Consulta
3. Interessado: Presidente da Câmara dos Deputados.
4. Órgão: Câmara dos Deputados.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. 1º Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 5.2. 2º Revisor: Ministro Benjamin Zymmler.
- 5.3. 3º Revisor: Ministro Raimundo Carreiro.
- 5.4. 4º Revisor: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Representação legal: Rudi Meira Cassel (OAB/DF 22.256 e OAB/RJ 170.271), Aline Ramos Bule Reichenbac (180.048/OAB-RJ), Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina consulta encaminhada pelo Exmo. Presidente da Câmara dos Deputados, acerca da possibilidade de cômputo do tempo de serviço prestado às Forças Armadas como atividade de risco, para fins de contagem do tempo especial (20 anos/homem e 15 anos/mulher), exigido pela Lei Complementar 51/1985 para a aposentadoria voluntária do servidor policial.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente consulta, por atender aos requisitos fixados no art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal, respondendo ao Consulente que:

9.1.1. para fins da aposentadoria especial nos moldes da Lei Complementar 51/1985, poderá ser considerado como atividade tipicamente policial o tempo militar prestado às Forças Armadas;

9.1.2. para que se conceda a aposentadoria especial, deve ser exigido o exercício na carreira policial pelo tempo mínimo de 05 (cinco) anos;

9.2. dar ciência desta deliberação ao consulente, aos interessados, à Procuradora-Geral da República, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, ao Ministério da Economia, ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, ao Ministério Público do Tribunal de Contas do Distrito Federal, à Advocacia-Geral da União e à Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata nº 17/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/5/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1253-17/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (1º Revisor), Benjamin Zymler (2º Revisor), Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz (4º Revisor), Raimundo Carreiro (3º Revisor), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministra que não participou da votação: Ana Arraes.

13.3. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (1º Revisor), Benjamin Zymler (2º Revisor) e Bruno Dantas.

13.4. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.5. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral