

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 regramento 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 escritania 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