

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 questionamento. 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.