

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