

Aposentadoria especial de policial. Inclusão do mandato classista. Parecer da Procuradoria Geral. Transcrição.

ANEXO DA ATA Nº 4730
SESSÃO ORDINÁRIA DE 23/10/2014

PROCESSO Nº: 20.937/14

ORIGEM: Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF

ASSUNTO: Consulta

EMENTA: Consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal acerca do aproveitamento do tempo passado pelo servidor em curso de formação policial (etapa do concurso) e no exercício de mandato classista, para fim da aposentadoria especial de policial, nos termos da Lei Complementar nº 51/85, alterada pela Lei Complementar nº 144/14.

Unidade Técnica sugere ao Tribunal que conheça da consulta e responda à PGDF ser possível o aproveitamento do tempo passado pelo servidor em curso de formação policial (etapa do concurso) e no exercício de mandato classista, para fim da aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85, em consonância com as Decisões nºs 6.558/12, 1.936/13 e 4.133/13.

MPJTCDF acolhe parcialmente as sugestões da instrução, sugerindo ao Tribunal que conheça da consulta e responda à PGDF não ser possível o aludido aproveitamento, vez que em casos tais o cargo ocupado não estaria associado à atividade de risco ou prejudicial à integridade física e, portanto, dissociado do caráter estritamente policial.

Voto convergente com a Unidade Técnica e o MPJTCDF no que se refere à admissibilidade da consulta, mas, relativamente ao mérito, o voto acolhe as sugestões da instrução, com ajustes. Conhecimento da consulta. Possibilidade de aproveitamento do período de curso de formação policial e de exercício de mandato classista, como estritamente policial, para fim da aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85, a teor do art. 12 da Lei federal nº 4.878/65, c/c o art. 14, § 2º, da Lei federal nº 9.624/98, e em consonância com as Decisões nºs 6.558/12, 1.396/13 e 4.133/13. Cuidam os autos de consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (fls. 1/11), acerca do aproveitamento do tempo passado pelo servidor em curso de formação policial (etapa do concurso) e no exercício de mandato classista, para fim da aposentadoria especial de policial, nos termos da Lei Complementar nº 51/85, alterada pela Lei Complementar nº 144/14.

A Unidade Técnica, na instrução de fls. 12/20, ao examinar, inicialmente, a admissibilidade da consulta, manifesta-se no sentido de que deve ser conhecida pelo Tribunal, porquanto “versa sobre direito em tese e foi manejada por autoridade competente, constituindo o parecer técnico-jurídico a própria inicial”, em consonância com o § 1º do art. 194 do RI/TCDF.

Em seguida, faz uma ligeira síntese dos principais argumentos empregados pela consulente, in verbis:

“2. Em apertada síntese, a indigitada consulta tem por objetivo a ratificação de deliberações desta Corte de Contas que admitiram o aproveitamento do tempo passado pelo servidor em curso de formação policial e no exercício de mandato classista para fins da aposentadoria especial prevista na Lei Complementar nº 51/1985, alterada pela Lei Complementar nº 144/2014.

3. Tendo em conta o disposto no § 4º do artigo 40 da CRFB, com a redação dada pela EC nº 47/2005, e a decisão proferida pelo c. STF no julgamento da ADI nº 3817/DF, o consulente assevera que “para uma atividade ser considerada estritamente policial, nos termos à que se refere a Lei Complementar n. 51 /1985, deve ser observada não apenas no que diz respeito ao exercício do cargo em si, mas deve ser entendida a partir do efetivo desempenho de atividades em condições de risco ou que representem efetivo prejuízo à saúde ou à integridade física” (negrito e grifo do original).

4. Assinala que a PRG/DF tem adotado interpretação restritiva, considerando a aposentadoria especial do policial como regra de exceção ao regime comum, não sendo admissível a inclusão de atividades “não relacionadas diretamente à função policial”. Assim, observando os princípios básicos da hermenêutica jurídica, ressalta que as “regras de exceção não comportam interpretação extensiva, nem analógica”.

5. Nesse sentido, o consulente opõe-se ao entendimento firmado pelas Decisões nº 4133/2013 e nº 6413/2013, ambas proferidas na apreciação do Processo nº 12289/2008, que trata da aposentadoria de CELSO JORGE CÔBO ARRAIS no cargo de Perito Criminal, que permitiu “a contagem como tempo estritamente policial dos períodos correspondentes ao exercício de mandato classista e ao curso de formação policial (etapa do concurso)” (negrito do original).

6. Vislumbra contradição entre o posicionamento da Corte de Contas e a orientação delineada pelo e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF) em relação ao tema, razão pela qual requer seja estabelecida a “exata compreensão que se deva ter sobre o assunto”.

7. Prossegue trazendo à colação julgados do Poder Judiciário que afastam a possibilidade da contagem de atividades “assemelhadas” à função policial, concluindo que tal aproveitamento somente é possível “quando inequivocamente restar demonstrado que houve sujeição da vida ou da integridade física e/ou mental a riscos próprios da atividade policial”.

8. Ao final, conclui que a orientação traçada pelo TCDF nos indigitados decisum “gera evidente e indesejável insegurança jurídica, tornando incerta a atuação das autoridades competentes e, mais grave, impedindo uma orientação clara e segura por parte da Procuradoria-Geral do Distrito Federal”, razão pela qual requer seja definitivamente esclarecido se “o desempenho de mandato classista e o período do curso de formação (etapa do concurso) podem ser considerados como atividade estritamente policial, para fins da aposentadoria especial dos policiais, nos termos previstos pela Lei Complementar Federal nº 51/1985” (negrito do original).”

No mérito, empreende a seguinte análise:

“9. Registre-se, inicialmente, que a possibilidade do aproveitamento de período referente ao curso de formação profissional para fins de aposentadoria foi objeto de consulta formulada ao Tribunal pela Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, em face do entendimento manifestado pelo ora consulente no Parecer nº 1.432/2011-PROPS/PGDF, ao concluir que “o artigo 12 da Lei nº 4.878/65 afronta o disposto no artigo 40, § 10, da Constituição Federal, o qual veda a contagem de tempo ficto, e, portanto, o tempo de frequência aos cursos de formação profissional da Academia de Polícia Civil do Distrito Federal para primeira investidura em cargo de atividade policial não seria considerado efetivo exercício para fins de aposentadoria”.

10. A vexata quaestio foi examinada pela Corte de Contas nos autos do Processo nº 17481/2012. Naquele feito, em face da remansosa jurisprudência pertinente ao tema, que afasta como ficto tal interstício, foi proferida a Decisão nº 1936/2013, vazada nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, com o qual concorda o Revisor, Conselheiro RENATO RAINHA, decidiu: I - conhecer da consulta formulada pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal, em face do atendimento dos requisitos legais e regulamentares, consoante o disposto no art. 194 da Resolução-TCDF nº 38/90; II - responder à jurisdicionada que é possível averbar para fim de aposentadoria o período referente ao tempo de frequência ao curso de formação profissional na Academia de Polícia para primeira investidura em cargo de atividade policial, conforme dispõe o art. 12 da Lei nº 4.878/65, o que não constitui ofensa ao art. 40, § 10, da Constituição Federal; III – determinar o encaminhamento de cópia desta decisão à autoridade consulente; IV - autorizar o arquivamento do processo e a devolução dos autos apensos à origem. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto da Relatora. (grifamos)

11. Com efeito, naquela oportunidade não se deliberou taxativamente acerca da possibilidade do aproveitamento de período passado em curso de formação policial para fins da

aposentadoria especial prevista na Lei Complementar nº 51/1985, alterada pela Lei Complementar nº 144/2014, posto que tal questão não foi especialmente ventilada na inicial. 12. Não obstante, cumpre assinalar que o artigo 12 da Lei nº 4.878/1965 reconhece o direito à contagem de tal interstício, para fins de inativação, exclusivamente ao servidor que desempenhará atividade policial, não se destinando a qualquer outro cargo público. Isso porque o indigitado curso de formação tem por objetivo, entre outros, preparar o indivíduo para o manuseio de armas de fogo e a prática de defesa pessoal, atividades nas quais, obviamente, há permanente risco de comprometimento da integridade física. Assim, mesmo em face da inovação legislativa trazida pela EC nº 47/2005, é forçoso reconhecer a possibilidade de tal aproveitamento com fundamento na Lei Complementar nº 51/1985, alterada pela Lei Complementar nº 144/2014.

13. Vale registrar, ainda, o entendimento firmado pela Decisão nº 6558/2012, proferida em sede de consulta nos autos do Processo nº 13036/2012, por intermédio da qual o Tribunal reconheceu que, “em respeito aos princípios da legalidade, razoabilidade/proporcionalidade, eficiência e hierarquia, o tempo de serviço prestado por servidores das Carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal ou de Polícia Civil do Distrito Federal, lotados na Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal ou em outro órgão integrante do Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal, cuja composição encontra-se definida no art. 4º da Lei nº 2.997/02, é considerado estritamente policial para todos os fins, inclusive os previstos na Lei Complementar nº 51/85”. Assim, tendo em conta os termos da já comentada Decisão nº 1936/2013 e, considerando que a Academia de Polícia Civil, local de realização do curso de formação do aluno policial, é unidade administrativa integrante Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal, não se vislumbra óbice ao reconhecimento de tal interregno para fins da aposentação especial. 14. Observe-se que o TCDF, em diversos julgados, pugnou pela possibilidade do aproveitamento do tempo passado em curso de formação policial para fins da correspondente aposentadoria especial. Nesse sentido, merece destaque a discussão travada nos autos do Processo nº 31749/2011, na qual o e. Plenário, ex-vi da Decisão nº 5163/2012, admitiu a contagem não apenas de um, mas de dois períodos de cursos de formação na apuração do tempo estritamente policial do interessado. 15. Quanto ao aproveitamento do período passado por servidor policial no exercício de mandato classista, para fins da aposentadoria especial prevista na Lei Complementar nº 51/1985, alterada pela Lei Complementar nº 144/2014, cumpre assinalar que o Tribunal, até a prolação da já mencionada Decisão nº 4133/2013, proferida na apreciação do Processo nº 12289/2008, objeto da presente consulta, adotava posicionamento refratário em relação ao tema, tendo inclusive considerado ilegais diversas concessões análogas.

16. Naquele feito, o e. Plenário, em sede de Pedido de Reexame, acompanhou o Voto formulado pelo Conselheiro Paulo Tadeu, que deu novo direcionamento ao assunto:

(...) Como se vê, o novo parecer do Ministério Público apenas ratifica sua posição, utilizando-se da mesma fundamentação outrora invocada. Sua Excelência, o Procurador Demóstenes, busca seu convencimento principalmente em decisões judiciais ou mesmo desta Casa, citando os mesmos precedentes então assinalados no parecer anterior.

Embora reconheça o valor das decisões colacionadas, não me convenço de seu acerto. Assim, levando-se em conta que as referidas decisões não têm caráter vinculante, permito-me também manter a posição anteriormente sustentada. Nesse sentido, reproduzo as considerações então levadas a plenário para apreciação.

In casu, a aposentadoria do servidor foi considerada ilegal por ausência de requisito temporal (Decisão nº 3.940/12), tendo em conta a exclusão do período de exercício de mandato classista do cômputo do tempo considerado como atividade estritamente policial.

Irresignado com a referida decisão, o interessado, por meio de seu representante legal, interpôs o Pedido de Reexame de fls. 91/105, cujo mérito ora se analisa. Pretende-se que a Corte reveja seu posicionamento sobre a matéria, tendo como viável o cômputo do período de mandato classista/sindical como tempo de atividade estritamente policial, o que culminaria na legalidade da aposentadoria de que trata este feito.

Penso assistir razão ao recorrente.

Início relembando a inegável importância dos sindicatos em um Estado Democrático de Direito. A própria Constituição Federal assegura (art. 8º, caput) a livre associação profissional ou sindical, dizendo ser obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas (inciso VI, art. 8º), a quem cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas (inciso III).

Corroborando o que disse acima, trago, a seguir, excerto do parecer emitido por Nildo Lima Santos, Consultor em Administração Pública, que bem destaca a importância da função exercida pelos dirigentes sindicais

(...) O artigo 8º da Constituição Federal, combinado com o inciso VI do seu artigo 37, garante a representatividade dos dirigentes sindicais a qual reside na autonomia que a entidade de classe tem para a discussão de dissídios nas esferas administrativas e judiciais, implicando, destarte, o reconhecimento da importância da entidade e de seus dirigentes, para o equilíbrio das atividades exercidas pelo Estado e, que, necessariamente, em sua maior extensão, sempre estarão a cargo dos servidores públicos.

Esta análise sistemológica, de fato, deverá ser considerada, para a garantia não só dos direitos ao exercício das atividades sindicais, como também, ao exercício da direção da entidade e sua importância para o processo de democratização e aperfeiçoamento do Estado brasileiro em seus múltiplos sentidos.

A representatividade que tem os dirigentes das entidades de classes e sindicais pressupõe a disponibilidade destes em tempo integral para o exercício de atribuições que são deveras de interesse público e, portanto, da maior significância para a sociedade brasileira.

Provavelmente em função dessa importante missão dos sindicatos, a LODF prescreve (parágrafo único do art. 36) que “a lei disporá sobre licença sindical para os dirigentes de federações e sindicatos de servidores públicos, durante o exercício do mandato, resguardados os direitos e vantagens inerentes à carreira de cada um.”

Atualmente os normativos distritais que dispõem sobre essa licença são a Lei Complementar nº 840/2011 e o Decreto nº 33.652/2012, valendo destacar o § 5º do art. 1º desta última norma, que, reproduzindo o disposto no § 1º do art. 145 daquela, autoriza o cômputo do período de licença para o desempenho de mandato classista como de efetivo exercício.

Conjugando os dispositivos legais acima mencionados, temos que o efetivo exercício a que se referem a LC nº 840/2011 e o Decreto nº 33.652/2012 deve também ser considerado para as aposentadorias especiais, sob pena de não se estarem resguardando “todos os direitos e vantagens inerentes à carreira de cada um”, como prescreve a LODF.

Nem se argumente que a LC nº 840/2011 não tem aplicação aos policiais civis, uma vez que a Lei nº 8.112/90 (art. 102, VIII, c) tem dispositivo similar mandando considerar como de efetivo exercício, exceto para promoção por merecimento, o afastamento em virtude de licença para o desempenho de mandato classista.

O que se deve ter em mente é que a LODF, quando trata da licença para desempenho de mandato classista, resguarda todos os direitos e vantagens inerentes à carreira de cada um dos eleitos, sendo certo que, no caso de policial, um dos seus direitos é a aposentadoria especial, com cômputo de tempo de serviço reduzido.

Se assim não for entendida a questão, o direito de o policial civil exercer mandato classista -que é de envergadura constitucional, repise-se, - será injustificadamente diminuído, uma vez que lhe será retirada uma outra vantagem própria de seu cargo. Aliás, com a clareza habitual, o Conselheiro Renato Rainha já expôs a situação nos autos do Processo nº 19024/09, in verbis: (...)

Pensar diferente é o mesmo que ferir de morte os dispositivos legais supracitados, bem como inviabilizar o direito dos policiais civis do Distrito Federal de exercerem mandatos classistas, o que lhes é garantido pelo art. 8º da Constituição Federal e pelo Regime Único dos Servidores Públicos Civis da União, pois não se estaria assegurando a eles os mesmos direitos garantidos

aos que estejam em atividade. Nessas condições, quem se habilitaria a exercer mandato classista em associação profissional ou sindical? Por isso, sem nenhuma dúvida, os detentores de mandato classista têm direito à remuneração do cargo, como se em efetivo exercício estivessem, sendo-lhes devida, portanto, a remuneração integral e a fruição dos mesmos direitos assegurados aos que estejam em atividade, respeitada a ressalva referente à promoção por merecimento. Outro entendimento impediria que os servidores pudessem representar a classe da qual pertencem e na qual exercem legalmente o seu cargo público, em total desrespeito ao princípio da isonomia e o de que “onde a lei não diferenciou, não é dado ao intérprete fazê-lo”.

Além disso, outras considerações poderiam ser trazidas à baila, a saber:

- Por força do art. 301 do CPP, o policial civil, independentemente de onde se encontre, tem sempre o dever de agir, quando se deparar com um crime em flagrante. Por isso, o policial civil está constantemente atrelado aos seus deveres funcionais.
- O eventual descumprimento da norma mencionada acima pode acarretar responsabilização administrativa e criminal.
- Autores do livro de Guilherme de Souza Nucci (in Código de Processo Penal Comentado, ed. São Paulo/2006, pág. 447), em decorrência do contido no item anterior, asseveram que “o policial é policial às 24 h do dia”.
- Para os policiais civis, o risco (inclusive o de vida) é inerente à função, ao cargo que ocupam, ainda que não estejam diretamente desempenhando suas atividades. (...)

17. Impende ressaltar que a matéria foi objeto de profundas discussões na Corte de Contas, nas quais foram trazidas à colação, inclusive, os precedentes judiciais ora elencados pelo consulente. Contudo, desde a publicação do indigitado decisum, o Tribunal manteve firme o posicionamento favorável ao cômputo do tempo de mandato classista como estritamente policial.”

Sugere, assim, ao e. Plenário que conheça da consulta e responda à PGDF ser possível o aproveitamento do tempo passado pelo servidor em curso de formação policial e no exercício de mandato classista, para fim da aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85, em consonância com as Decisões nºs 6.558/12, 1.936/13 e 4.133/13.

O MPJTCD, mediante o Parecer nº 743/14-ML, às fls. 21/29, acolhe parcialmente as sugestões da instrução, sugerindo ao Tribunal que conheça da consulta e responda à PGDF não ser possível o aludido aproveitamento, vez que em casos tais o cargo ocupado não estaria associado à atividade de risco ou prejudicial à integridade física, estando, assim, dissociado do caráter estritamente policial. Eis os argumentos trazidos pelo Parquet especializado:

“7. De início, este Parquet entende assistir razão ao zeloso Corpo Técnico quanto ao conhecimento da consulta, pois considera preenchidos os requisitos exigidos para a sua admissibilidade, uma vez que formulada por autoridade competente, não versa sobre caso concreto e a petição de consulta pode ser considerada como o parecer técnico-jurídico da Administração, uma vez que elaborada por órgão especializado, nos termos do que dispõe o art. 194 do RITCDF.

8. O tema em debate encontra-se afeto à interpretação da Lei Complementar nº 51/1985, que, em sua redação original, previa a possibilidade dos policiais se aposentarem com proventos integrais, após 30 anos de serviço, desde que contassem com pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

9. De início cumpre registrar que dúvidas não pairam quanto à vigência e eficácia da Lei, porquanto, segundo o entendimento do c. Superior Tribunal de Justiça e do e. Supremo Tribunal Federal, referido normativo encontra-se lido e em vigor, na medida em que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e pelas posteriores emendas constitucionais nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005.

10. A propósito, transcrevo excerto do voto recentemente proferido no RMS nº 31.686/RS, de relatoria do em. Min. Sebastião Reis Júnior no e. STJ:

“Ocorre que, tendo em vista nova orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, consolidada inclusive em sede de repercussão geral nos autos do RE n. 567.110-1/AC, o disposto no art. 1º da LC n.51/985 (o qual dispõe que o policial será aposentado, voluntariamente, com proventos integrais, após trinta anos de serviço, desde que conte pelo menos vinte anos no exercício de atividade estritamente policial) foi recepcionado pela atual Constituição Federal.” 11. Consoante disciplina constitucional assente no art. 40, § 4º, da Carta Magna, ficou autorizada a concessão de aposentadoria, sob condições especiais, para aqueles que exerçam atividade de risco ou que possa causar prejuízo à integridade física. Interpretando o artigo em questão, o c. STF foi expresso ao definir que é pressuposto para concessão de aposentadoria especial, nos termos da LC nº 51/1985, alterada pela LC nº 144/2014, a associação à atividade de risco ou prejudicial à integridade física.

12. O c. TJDF, de igual maneira já se pronunciou reiteradas vezes no mesmo sentido. Aponto, a título exemplificativo, os recentes vv. Acórdãos nºs 789.630 (Terceira Turma Cível, Rel. Des. Otávio Augusto, DJe de 20/5/2014) e 773.773 (Quinta Turma Cível, Rel.ª Des.ª Gislene Pinheiro, DJe de 31/3/2014), este último com a seguinte ementa:

“APELAÇÃO CÍVEL. APOSENTADORIA ESPECIAL. DELEGADO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 51 DE 1985. ATIVIDADE ESTRITAMENTE POLICIAL. INTERPRETAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. JUÍZO EQUITATIVO. SENTENÇA MANTIDA.

1. A interpretação do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 51/1985, não pode alargar o conceito de ‘atividade estritamente policial’ para que atividade cujo exercício seja assemelhado, e não efetivamente coincidente, seja incluída no conceito. Diante disso, impõe-se a conclusão de que o exercício de função junto à Secretaria Geral do Estado do Tocantins não pode ser considerada, para fins da aposentadoria disciplinada pela Lei Complementar nº 51/1985, como atividade de natureza estritamente policial.

2. Não havendo comprovação das atribuições estritamente policiais deve o pedido ser julgado improcedente.

3. Nas sentenças de improcedência, o juiz deve fixar os honorários de sucumbência de acordo com análise equitativa segundo os critérios do art. 20, § 3º e 4º, do CPC, não havendo vinculação com o valor da causa arbitrado na inicial.

4. Recurso a que se nega provimento.”

13. O impasse apresentado na presente Consulta, porém, diz respeito à possibilidade de incluir-se na contagem de tempo especial o período em que o policial esteve em curso de formação ou exerceu mandato classista, isto é, busca o consulente esclarecer se essas atividades podem ser consideradas estritamente policiais.

14. A Unidade Técnica pontuou que diversos são os julgados desse e. TCDF, dos quais cito as rr. Decisões nº 4.133/2013, 1.936/2013, 6.558/2012, demonstrando que predomina o entendimento acerca da utilização de ambas as atividades como estritamente policiais, motivo pelo qual podem ser contadas como tempo de serviço para fins de aposentação especial.

15. Em linhas gerais, o entendimento deste c. Tribunal tem caminhado no sentido de que “é possível averbar para fim de aposentadoria o período referente ao tempo de frequência ao curso de formação profissional na Academia de Polícia para primeira investidura em cargo de atividade policial, conforme dispõe o art. 12 da Lei nº 4.878/65, o que não constitui ofensa ao art. 40, § 10, da Constituição Federal” (fl. 14).

16. Sem embargo, com as vênias de estilo, esta Quarta Procuradoria discorda do entendimento trazido pelo Corpo Técnico no que tange ao cômputo dos períodos em que os servidores da carreira de policial não exerceram atividade de risco, consoante farta jurisprudência trazida à baila ao longo deste Parecer.

17. No que concerne ao tempo prestado durante o curso de formação policial, cumpre pontuar, que as prerrogativas e direitos do servidor policial civil decorrem da investidura no cargo efetivo. 18. De acordo com o entendimento da doutrina, com amparo na legislação de regência, a investidura do servidor em cargo público efetivo ocorre apenas com a aprovação

em concurso público e com a posse, momento em que “se conferem ao servidor as prerrogativas, os direitos e os deveres do cargo”, razão pela qual “sem a posse o provimento não se completa, nem pode haver exercício da função pública” .

19. A jurisprudência também endossa esse entendimento ao asseverar que a investidura em cargo público é pressuposto lógico para o gozo de qualquer das prerrogativas funcionais do servidor e, conseqüentemente, dos direitos inerentes ao cargo.

20. Assim, considerando-se que o curso de formação se constitui em etapa do concurso público, conforme se observa dos editais reguladores dos concursos da PCDF, não parece, aos olhos desta Quarta Procuradoria, que se possa contabilizar como tempo de atividade policial aquele em que sequer há cargo público efetivo provido. Pensar de modo diverso seria o mesmo que permitir a contabilização de tempo em atividade de risco ainda que não exercido por policial, contrariando os termos da LC nº 51/1985 e o entendimento do c. STF.

21. É cediço que as instituições policiais funcionam com regimes jurídicos especiais, alicerçadas em formação rígida, hierarquia e disciplina, com sistemas disciplinares diferenciados dos demais servidores públicos, com regime de lotação e horários diversificados, sistema de plantões e operações extraordinárias, para atender a contento suas finalidades.

22. Em razão dessas características distintas dos demais servidores públicos é que foram instituídas normas diferenciadas para os policiais que exercem suas funções stricto sensu, colocando em risco, muitas vezes, sua vida ou mesmo sua integridade física.

23. Exatamente por se encontrar em situação de desigualdade com os demais servidores públicos foi que a Constituição permitiu aos policiais, que exercem atividades estritas do cargo, um tratamento diferenciado no que tange às regras e requisitos para a concessão de aposentadoria. 24. Desta feita, permitir que os servidores que não estão submetidos às atividades estritamente policiais e que sequer tomaram posse no cargo público efetivo possam usufruir dos benefícios da aposentadoria especial é afrontar de maneira direta os princípios da legalidade, da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade.

25. Não é demais lembrar que o e. Pretório Excelso, em mais de uma oportunidade, já apreciou questão desse jaez. Tanto no julgamento da ADI nº 3.817/DF, com efeitos erga omnes, como no do Recurso Extraordinário nº 567.110/AC (Pleno, Rel.^a Min.^a Carmen Lúcia, DJe de 11/4/2011), este último sob a égide do art. 543-B do CPC, o entendimento propugnado pela c. Corte Suprema foi que, malgrado a LC nº 51/1985 tenha sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988, a aposentadoria na forma especial somente poderá ser efetivada caso tenha havido o exercício de atividade estritamente policial.

26. A propósito, transcrevo parte do voto da Min.^a Cármen Lúcia, na ADIN nº 3.817/DF : “O Projeto de lei que se veio a converter na Lei Complementar n. 51/85 emanou do Presidente da República, reconhecendo-se, desde então, o direito à aposentadoria especial daquele que desempenha atividade estritamente policial, como bem demonstrado em memorial apresentado pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal. Este policial expõe-se a permanente risco em sua integridade física e psicológico, a perigos permanentes em benefício de todos os cidadãos, o que justifica o cuidado legal, na esteira da previsão constitucional. Ora, não houve alteração quanto às exigências com o advento da nova Constituição.

E, conforme realçado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer (fls. 69), as alterações procedidas pelas emendas constitucionais posteriores à promulgação da Constituição de 1988 (ns. 20/1998 e 47/2005) não subtraíram a distinção conferida à atividade considerada perigosa ou de risco.

(...)

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.

E assim é que, ao cuidar de estender a definição legal do ‘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 in. 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.” (Grifos acrescidos).

27. Desse modo, haja vista que a regra estatuída no art. 40, § 4º, da CF/1988 é de exceção, a interpretação a ser dada ao conteúdo da LC nº 51/1985, consoante entendimento do c. STF, deverá ser restritiva, não sendo cabível estender os efeitos da Lei a casos nela não contemplados. 28. É bem verdade que o art. 12 da Lei nº 4.878/1965 autoriza o cômputo do período de curso de formação como tempo de serviço para o cálculo de aposentadoria, sem mencionar, entretanto, se tal cômputo será para o período de atividade estritamente policial ou geral. Nada obstante, a legislação que normatiza as aposentadorias especiais é expressa ao afirmar a necessidade do exercício de atividade de “natureza estritamente policial”. Ademais, a Lei Maior, em seu art. 40, § 4º, exige Lei Complementar para tratar da matéria em exame, o que afasta, para a presente hipótese, a aplicação da Lei nº 4.878/1965.

29. De se ter presente que a LC nº 51/1985, alterada pela LC nº 144/2014, já passou a promover uma redução no tempo de serviço exigido para a inatividade, sem perder de vista que a regra especial não estipula nenhuma idade mínima para a aposentadoria. Diante disso, não há como adicionar ainda a possibilidade de contagem do período do curso de formação, etapa do concurso público para provimento na carreira de policial, como tempo de serviço de atividade estritamente policial.

30. Ante as ponderações tecidas, entendo que conclusão diversa não há quanto à impossibilidade de utilizar-se do tempo destinado ao curso de formação, etapa do concurso público para os policiais, como período de atividade estritamente policial para fins de aposentadoria especial. 31. No tocante ao cômputo do tempo destacado pelo servidor no exercício de mandato classista como atividade estritamente policial também para fins de aposentadoria especial, novamente divirjo do entendimento da zelosa Unidade Técnica.

32. Vale lembrar que, para o exercício de mandato classista, o servidor deverá estar licenciado das funções legais do seu cargo público, conforme expresso no art. 81, VII, da Lei nº 8.112/1990. Tal licença se constitui em direito subjetivo do servidor se cumpridos os requisitos do art. 92 do citado diploma (aplicação do princípio constitucional da liberdade de associação profissional ou sindical, preconizado no art. 8º da Lei Maior). Sem embargo, isso não quer dizer que o tempo desempenhado em mandato classista não será computado para fins previdenciários. Inegavelmente o será, conforme previsto no art. 102, VIII, c, da Lei nº 8.112/1990.

33. Contudo, o tempo prestado durante o exercício de mandato classista apenas poderá ser contabilizado como período comum e não como de atividade estritamente policial para fins de aposentadoria especial, pois, se afastado das funções legais do cargo, não há que se falar, em princípio, em risco ou prejuízo da integridade física do servidor, como estabelecido pela c. Corte Suprema.

34. A teor do exposto acima, o desempenho de mandato classista não pode ser considerado como atividade estritamente policial, uma vez que, repese-se, o alcance da expressão utilizada na LC nº 51/1985 diz respeito à função profissional desempenhada que cause risco ou coloque em perigo a integridade física do servidor.

35. Nessa toada caminha a jurisprudência do e. Superior Tribunal de Justiça, conforme o v. Acórdão prolatado pela c. Quinta Turma no julgamento do REsp nº 919.832/AL de relatoria da em. Min^a. Laurita Vaz, assim ementado:

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

1. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada inclusive em sede de repercussão geral, a Lei Complementar n.º 51/85, editada ainda sob a égide da Constituição anterior, foi recepcionada pelos ditames da atual Carta Magna. Precedentes do Pretório Excelso. 2. A natureza estritamente policial a que se refere a Lei Complementar n.º 51/85 não diz respeito apenas ao exercício do cargo em si, mas deve ser entendida como o efetivo desempenho de atividades em condições de risco, bem como as que representem prejuízo à saúde ou integridade física. 3. O tempo de duração do mandato classista não pode ser considerado para integrar o critério temporal da aposentadoria especial prevista na Lei n.º 51/85, relativo aos 20 (vinte) anos de atividade estritamente policial, pois essas são entendidas como as que implicam contínua exposição a risco ou prejuízo à saúde e integridade física.

4. Entretanto, é perfeitamente viável que esse interstício integre o segundo requisito temporal previsto na Lei n.º 51/85, prestando-se ao cômputo dos 30 (trinta) anos de efetivo exercício do cargo. 5. Recurso especial conhecido e provido.” (Grifos acrescentados). (REsp nº 919.832/AL, Quinta Turma, Rel.ª Min.ª Laurita Vaz, DJe de 15/3/2012).

36. O policial civil no exercício de mandato classista opta pela defesa dos interesses de sua categoria. Está, por determinação legal, licenciado da sua função pública e, por consequência, afastado do perigo inerente ao desempenho do cargo.

37. Assim, por não desempenhar as atribuições do cargo – e não cumprir, dessa forma, o disposto no art. 1º, I, da LC nº 51/1985 – impossibilitado está o policial de computar o período em que estiver no exercício de mandato classista como de atividade estritamente policial. Não é suficiente a posse no cargo de natureza policial, sendo indispensável o desempenho de atividades de risco e que prejudiquem a integridade física do servidor.

38. Reitere-se que, apesar de não se admitir o cômputo do tempo em que o servidor exerceu mandato classista na apuração do período de atividade estritamente policial, nada impede que esse lapso seja utilizado para contagem dos demais anos necessários para concessão de aposentadoria, nos moldes do exigido pelo art. 1º da LC nº 51/1985.

39. Por derradeiro, em que pese as decisões emanadas do e. Superior Tribunal de Justiça não possuírem caráter vinculante, é de se prestigiar a missão constitucional daquela c. Corte Superior de intérprete último da legislação infraconstitucional, conforme explicitado pela Carta da República. A desconsideração do quanto decidido pelo e. STJ, malgrado o livre convencimento motivado, significa distorcer a lógica estatuída pela Lei Maior e, consequentemente, propiciar o ajuizamento de demandas judiciais para hipóteses em que o entendimento jurisprudencial já se encontra sedimentado.

40. Em assim sendo, acompanhando o entendimento propugnado pelo Pretório Excelso em controle abstrato de constitucionalidade e sob a égide do art. 543-B do CPC, pelo e. STJ e pelo c. TJDF, este MPC/DF entende não ser possível a utilização do período em que o policial esteve no curso de formação ou que exerceu mandato classista no cômputo do tempo de atividade estritamente policial para fins de concessão da aposentadoria especial prevista na LC nº 51/1985.” É o relatório.

VOTO

Em conformidade com os pareceres lançados nos autos, verifico que a consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, às fls. 1/11, preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 194, § 1º, do RI/TCDF, podendo ser conhecida pelo Tribunal. No mérito, a indigitada consulta visa a ratificação de deliberações desta Corte que admitiram o aproveitamento, como estritamente policial, do tempo passado por servidor da Polícia Civil do DF em curso de formação policial e no exercício de mandato classista, para fim da

aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85, alterada pela LC nº 144/14, por vislumbrar aparente contradição com o disposto no § 4º do art. 40 da CRFB, com a redação dada pela EC nº 47/05, e a orientação delineada pelo TJDFT, STJ e STF em relação ao tema. A consulente sustenta, ainda, que a situação atual gera insegurança jurídica.

A Unidade Técnica sugeriu responder à consulente que é possível computar, como estritamente policial, para fim da aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85, o tempo passado em curso de formação para cargos das carreiras vinculadas à Polícia Civil do DF, conforme o entendimento firmado nas Decisões nºs 1.936/13 e 6.558/12, bem como o tempo de exercício de mandato classista, consoante a Decisão nº 4.133/13.

O Parquet especializado caminhou por outra direção, pois, na sua visão, não é a simples ocupação de cargo integrante das carreiras da PCDF que assegura ao servidor a aplicação das regras excepcionais de aposentadoria, mas a prestação de serviço de natureza estritamente policial, natureza essa que não estaria presente nas hipóteses de mandato classista e de curso de formação, basicamente pelas seguintes razões:

- a) a doutrina, com amparo na legislação de regência, entende que a investidura em cargo público efetivo ocorre apenas com a aprovação em concurso público e com a posse, quando “se conferem ao servidor as prerrogativas, os direitos e os deveres do cargo”, de modo que “sem a posse o provimento não se completa, nem pode haver exercício da função pública”;
- b) permitir que os servidores que não estão submetidos às atividades estritamente policiais e que sequer tomaram posse no cargo público efetivo possam usufruir dos benefícios da aposentadoria especial é afrontar de maneira direta os princípios da legalidade, da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade;
- c) o STF, em mais de uma oportunidade, apreciou questão desse jaez. Tanto no julgamento da ADI nº 3.817/DF, com efeitos erga omnes, como no do RE nº 567.110/AC, este último sob a égide do art. 543-B do CPC, entendeu que a aposentadoria na forma especial prevista na LC nº 51/85 somente poderá ser efetivada caso tenha havido o exercício de atividade estritamente policial;
- d) como a regra art. 40, § 4º, da CF é de exceção, a interpretação a ser dada ao conteúdo da LC nº 51/85 deverá ser restritiva, não sendo cabível estender os efeitos da lei a casos nela não contemplados;
- e) o art. 12 da Lei nº 4.878/65 autoriza o cômputo do período de curso de formação como tempo de serviço para o cálculo de aposentadoria, sem mencionar, entretanto, se tal cômputo será para o período de atividade estritamente policial ou geral. A legislação que normatiza as aposentadorias especiais é expressa ao afirmar a necessidade do exercício de atividade de “natureza estritamente policial”, sendo que a CF, em seu art. 40, § 4º, exige lei complementar para tratar da matéria em exame, o que afasta, para a presente hipótese, a aplicação da Lei nº 4.878/65.

As matérias versadas na consulta não são novas nesta Casa.

Durante muitos anos, o Tribunal manteve o entendimento de que o servidor deveria estar, de fato, no exercício de atividade de risco ou que pudesse causar prejuízo à integridade física, para usufruir da benesse do tempo de atividade estritamente policial da aposentadoria especial da LC nº 51/85. Em razão disso, não se admitia o cômputo especial do tempo de atividade de mandato classista ou de curso de formação policial. Ocorre que o e. Plenário realinhou o seu entendimento quanto ao alcance da expressão “estritamente policial”, para admitir o cômputo especial de tais períodos, conforme passo a demonstrar.

A questão relativa ao aproveitamento do período em que o policial esteve frequentando curso de formação profissional na Academia de Polícia Civil do DF, para primeira investidura em cargo de atividade policial, foi examinada pelo Tribunal nos autos do Processo nº 17.481/12. Na ocasião, devido à farta jurisprudência pertinente ao tema, que afasta como ficto tal interstício, foi proferida a Decisão nº 1.936/13, de seguinte teor:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, com o qual concorda o Revisor, Conselheiro RENATO RAINHA, decidiu: I - conhecer da consulta formulada pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal, em face do atendimento dos requisitos legais e regulamentares, consoante o disposto no art. 194 da Resolução-TCDF nº 38/90; II -

responder à jurisdicionada que é possível averbar para fim de aposentadoria o período referente ao tempo de frequência ao curso de formação profissional na Academia de Polícia para primeira investidura em cargo de atividade policial, conforme dispõe o art. 12 da Lei nº 8.878/65, o que não constitui ofensa ao art. 40, § 10, da Constituição Federal; III – determinar o encaminhamento de cópia desta decisão à autoridade consulente; IV - autorizar o arquivamento do processo e a devolução dos autos apensos à origem. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto da Relatora.” (Destaquei)

Naquela assentada não se deliberou, de forma categórica, a respeito da possibilidade de aproveitamento do período de curso de formação policial, como atividade estritamente policial, para fim da aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85, devido tal questão não ter sido especialmente ventilada na inicial.

Naturalmente, essa situação gerou certa inquietude. Se por um lado o art. 12 da Lei nº 8.878/65 considerou de efetivo exercício, para fim de aposentadoria, a frequência aos cursos de formação profissional da Academia de Polícia para primeira investidura em cargo de atividade policial, a Decisão nº 1.936/13 foi silente quanto ao seu alcance, não se pronunciando acerca da possibilidade de cômputo desse período, como estritamente policial, para a aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85.

No âmbito da Administração Pública Federal, a Lei nº 9.624/98 define os efeitos do período de curso de formação profissional. De fato, a teor do § 2º do art. 14 da mencionada Lei nº 9.624/98, candidatos preliminarmente aprovados em concurso público, para provimento de cargos naquela esfera de governo, caso tenham sucesso no programa de formação, terão computado o tempo destinado ao seu cumprimento, para todos os efeitos, como de efetivo exercício no cargo público em que venham a ser investidos, exceto para fins de estágio probatório, estabilidade, férias e promoção. Em princípio, não se aplicam aos policiais civis as aludidas exceções, por inexistir disposição na sua legislação especial que as acomode.

No Processo nº 31.749/11, o Tribunal considerou legal a concessão de aposentadoria de policial civil do DF que averbou, para fim de aposentadoria especial, dois cursos de formação realizados pelo interessado, sendo um na Academia Nacional de Polícia, para o cargo de Agente de Polícia Federal, sem que tivesse ingressado nesse cargo, e outro na Academia de Polícia Civil do DF, para o cargo de Agente de Polícia, porém, diferentemente do informado pela instrução, tais períodos não foram incluídos no cômputo da atividade estritamente policial. É que, embora o Relator do feito, o ilustre Conselheiro Renato Rainha, tenha externado o seu entendimento de que o curso de formação na Academia Nacional de Polícia (Agente da Polícia Federal) podia ser computado no tempo de serviço como estritamente policial ou como tempo para fins de aposentadoria, no mérito, o Tribunal, por meio da Decisão nº 5.163/12, considerou esse tempo de curso de formação (Agente da Polícia Federal) para fins de aposentadoria apenas. Logo, tal deliberação não contrariará o entendimento esposado nestes autos.

Mais adiante, finalmente, a lacuna deixada pela Decisão nº 1.936/13 foi preenchida com a prolação da Decisão nº 4.133/13, adotada no Processo nº 12.289/08, por meio da qual o Tribunal, ao apreciar o pedido de reexame interposto pelo servidor Celso Jorge Côbo Arrais, deu provimento ao recurso, de sorte a considerar “como tempo de atividade estritamente policial o período do curso de formação policial para ingresso no Cargo de Agente de Polícia da PCDF (de 09.02.1987 a 08.04.1987), bem como o período de 06.09.91 a 16.11.93, quando o servidor desempenhava mandato classista”.

O reconhecimento do direito à contagem do período de curso de formação policial, como estritamente policial, por força do art. 12 da Lei nº 8.878/68, exclusivamente ao servidor que desempenhará atividade policial, não se destinando a qualquer outro cargo público, não afronta os princípios da legalidade, da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade, conforme afirma o Parquet. Pelo contrário, o reconhecimento desse direito rende homenagem aos aludidos princípios, pois o curso de formação em foco tem por objetivo, entre outros, preparar o indivíduo para o manuseio de armas de fogo e a prática de defesa pessoal, atividades nas quais, obviamente, há permanente risco de comprometimento da integridade física.

Em reforço, na Decisão nº 6.558/12, proferida em sede de consulta no Processo nº 13.036/12, o Tribunal entendeu que, “em respeito aos princípios da legalidade, razoabilidade/proporcionalidade, eficiência e hierarquia, o tempo de serviço prestado por servidores das Carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal ou de Polícia Civil do Distrito Federal, lotados na Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal ou em outro órgão integrante do Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal, cuja composição encontra-se definida no art. 4º da Lei nº 2.997/02, é considerado estritamente policial para todos os fins, inclusive os previstos na Lei Complementar nº 51/85”. No caso, a Academia de Polícia Civil é unidade administrativa integrante do Sistema de Segurança Pública do DF e, portanto, encontra-se contemplada pelo rol de órgãos enumerados pela sobredita decisão.

Daí se concluir que, na Academia de Polícia Civil, local de realização do curso de formação do aluno policial, a essência das atividades é estritamente policial.

Quanto ao aproveitamento do período passado por servidor policial no exercício de mandato classista, para fim da aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85, de fato, até a prolação da Decisão nº 4.133/13, adotada no Processo nº 12.289/08, o Tribunal adotava posicionamento refratário em relação ao tema, tendo inclusive considerado ilegais diversas concessões análogas.

No desenrolar do sobredito Processo nº 12.289/08, a Unidade Técnica e o MPJTDF trouxeram julgados do Poder Judiciário, dentre os quais a ADI nº 3.817/DF e o REsp nº 919.832/AL, ora noticiados no parecer ministerial de fls. 21/29, que militavam contrariamente ao cômputo do período de mandato classista para a aposentadoria especial tratada na LC nº 51/85. Sobre essas ações judiciais, vou me pronunciar mais à frente.

De momento, vale dizer que, quando do exame do pedido de reexame apresentado no Processo nº 12.289/08, motivado pela negativa de registro da aposentadoria ali tratada, o nobre Relator do feito, Conselheiro Paulo Tadeu, apresentou argumentos o bastante para sensibilizar o egrégio Plenário a rever o tratamento dado à matéria até então, por unanimidade.

Peço vênias para transcrever excertos do voto de Sua Excelência:

“(…) Como se vê, o novo parecer do Ministério Público apenas ratifica sua posição, utilizando-se da mesma fundamentação outrora invocada. Sua Excelência, o Procurador Demóstenes, busca seu convencimento principalmente em decisões judiciais ou mesmo desta Casa, citando os mesmos precedentes então assinalados no parecer anterior.

Embora reconheça o valor das decisões colacionadas, não me convenço de seu acerto. Assim, levando-se em conta que as referidas decisões não têm caráter vinculante, permito-me também manter a posição anteriormente sustentada. Nesse sentido, reproduzo as considerações então levadas a plenário para apreciação.

In casu, a aposentadoria do servidor foi considerada ilegal por ausência de requisito temporal (Decisão nº 3.940/12), tendo em conta a exclusão do período de exercício de mandato classista do cômputo do tempo considerado como atividade estritamente policial.

Irresignado com a referida decisão, o interessado, por meio de seu representante legal, interpôs o Pedido de Reexame de fls. 91/105, cujo mérito ora se analisa. Pretende-se que a Corte reveja seu posicionamento sobre a matéria, tendo como viável o cômputo do período de mandato classista/sindical como tempo de atividade estritamente policial, o que culminaria na legalidade da aposentadoria de que trata este feito.

Penso assistir razão ao recorrente.

Início relembando a inegável importância dos sindicatos em um Estado Democrático de Direito. A própria Constituição Federal assegura (art. 8º, caput) a livre associação profissional ou sindical, dizendo ser obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas (inciso VI, art. 8º), a quem cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas (inciso III).

Corroborando o que disse acima, trago, a seguir, excerto do parecer emitido por Nildo Lima Santos, Consultor em Administração Pública, que bem destaca a importância da função exercida pelos dirigentes sindicais (...) O artigo 8º da Constituição Federal, combinado com o inciso VI do seu artigo 37, garante a representatividade dos dirigentes sindicais a qual reside na autonomia que a entidade de classe tem para a discussão de dissídios nas esferas administrativas e judiciais, implicando, destarte, o reconhecimento da importância da entidade e de seus dirigentes, para o equilíbrio das atividades exercidas pelo Estado e, que, necessariamente, em sua maior extensão, sempre estarão a cargo dos servidores públicos.

Esta análise sistemológica, de fato, deverá ser considerada, para a garantia não só dos direitos ao exercício das atividades sindicais, como também, ao exercício da direção da entidade e sua importância para o processo de democratização e aperfeiçoamento do Estado brasileiro em seus múltiplos sentidos.

A representatividade que tem os dirigentes das entidades de classes e sindicais pressupõe a disponibilidade destes em tempo integral para o exercício de atribuições que são deveras de interesse público e, portanto, da maior significância para a sociedade brasileira.

Provavelmente em função dessa importante missão dos sindicatos, a LODF prescreve (parágrafo único do art. 36) que “a lei disporá sobre licença sindical para os dirigentes de federações e sindicatos de servidores públicos, durante o exercício do mandato, resguardados os direitos e vantagens inerentes à carreira de cada um.”

Atualmente os normativos distritais que dispõem sobre essa licença são a Lei Complementar nº 840/2011 e o Decreto nº 33.652/2012, valendo destacar o § 5º do art. 1º desta última norma, que, reproduzindo o disposto no § 1º do art. 145 daquela, autoriza o cômputo do período de licença para o desempenho de mandato classista como de efetivo exercício.

Conjugando os dispositivos legais acima mencionados, temos que o efetivo exercício a que se referem a LC nº 840/2011 e o Decreto nº 33.652/2012 deve também ser considerado para as aposentadorias especiais, sob pena de não se estarem resguardando “todos os direitos e vantagens inerentes à carreira de cada um”, como prescreve a LODF.

Nem se argumente que a LC nº 840/2011 não tem aplicação aos policiais civis, uma vez que a Lei nº 8.112/90 (art. 102, VIII, c) tem dispositivo similar mandando considerar como de efetivo exercício, exceto para promoção por merecimento, o afastamento em virtude de licença para o desempenho de mandato classista.

O que se deve ter em mente é que a LODF, quando trata da licença para desempenho de mandato classista, resguarda todos os direitos e vantagens inerentes à carreira de cada um dos eleitos, sendo certo que, no caso de policial, um dos seus direitos é a aposentadoria especial, com cômputo de tempo de serviço reduzido.

Se assim não for entendida a questão, o direito de o policial civil exercer mandato classista -que é de envergadura constitucional, repise-se, - será injustificadamente diminuído, uma vez que lhe será retirada uma outra vantagem própria de seu cargo. Aliás, com a clareza habitual, o Conselheiro Renato Rainha já expôs a situação nos autos do Processo nº 19024/09, in verbis: (...) Pensar diferente é o mesmo que ferir de morte os dispositivos legais supracitados, bem como inviabilizar o direito dos policiais civis do Distrito Federal de exercerem mandatos classistas, o que lhes é garantido pelo art. 8º da Constituição Federal e pelo Regime Único dos Servidores Públicos Civis da União, pois não se estaria assegurando a eles os mesmos direitos garantidos aos que estejam em atividade. Nessas condições, quem se habilitaria a exercer mandato classista em associação profissional ou sindical? Por isso, sem nenhuma dúvida, os detentores de mandato classista têm direito à remuneração do cargo, como se em efetivo exercício estivessem, sendo-lhes devida, portanto, a remuneração integral e a fruição dos mesmos direitos assegurados aos que estejam em atividade, respeitada a ressalva referente à promoção por merecimento. Outro entendimento impediria que os servidores

pudessem representar a classe da qual pertencem e na qual exercem legalmente o seu cargo público, em total desrespeito ao princípio da isonomia e o de que “onde a lei não diferenciou, não é dado ao intérprete fazê-lo”.

Além disso, outras considerações poderiam ser trazidas à baila, a saber:

- Por força do art. 301 do CPP, o policial civil, independentemente de onde se encontre, tem sempre o dever de agir, quando se deparar com um crime em flagrante. Por isso, o policial civil está constantemente atrelado aos seus deveres funcionais.
- O eventual descumprimento da norma mencionada acima pode acarretar responsabilização administrativa e criminal.
- Autores do escol de Guilherme de Souza Nucci (in Código Processo Penal Comentado, ed. São Paulo/2006, pág. 447), em decorrência do contido no item anterior, asseveram que “o policial é policial às 24 h do dia”.
- Para os policiais civis, o risco (inclusive o de vida) é inerente à função, ao cargo que ocupam, ainda que não estejam diretamente desempenhando suas atividades. (...)”

Portanto, não reafirmando jurisprudência anterior, o Tribunal, por unanimidade, houve por bem admitir o cômputo do tempo passado no exercício de mandato classista como sendo de exercício de atividade estritamente policial. No mesmo sentido: Decisões nºs 4.435/13, 4.622/13, 4.973/13 e 6.048/13, adotadas nos Processos nºs 12.726/08, 2.654/13, 15.377/08 e 32.290/11, respectivamente.

Vigora no nosso ordenamento jurídico o princípio da independência das instâncias, o qual, alinhavado à competência constitucional de fiscalização e controle atribuída aos Tribunais de Contas, impõe cotejar o alcance das decisões judiciais trazidas a este Colegiado pelo órgão consulente e pelo MPJTCDF.

Pois bem, os julgados do Tribunal de Justiça local, embora recentes, referem-se a hipóteses diferentes das ventiladas no momento e, por isso, não servem para alinhar uma eventual mudança de entendimento por parte deste TCDF. Precisamente, referem-se à impossibilidade de cômputo, para a aposentadoria especial da LC nº 51/85, do tempo de serviço prestado às Forças Armadas e à Câmara dos Deputados (neste caso, no cargo de Secretário Parlamentar).

Melhor sorte não assiste em relação aos julgados do STJ e do STF. Vejamos:

a) o objeto da ADI 3.817/DF foi discutir a constitucionalidade da LC nº 51/85, ante o advento da Carta de 1988. Embora a Relatora daquela ação, a ilustre Ministra Cármen Lúcia, tenha realizado percuciente análise da norma e do conceito de “atividade estritamente policial”, a decisão ali prolatada, em que pese o fato de trazer restrição ao emprego da expressão “atividade estritamente policial”, não afirma ser indevido o cômputo do período de mandato classista. Se assim é, penso que esta Corte de Contas caminha bem ao manter o entendimento de que o tempo de mandato classista e do período de curso de formação policial, para a primeira investidura em cargo da carreira policial, deve ser contado para todos os fins de direito, inclusive para os direitos previstos na LC nº 51/85;

b) o RE nº 567.110/AC, prolatado sob a sistemática instituída pelo art. 543-B do CPC, não tem o condão de vincular a atuação desta Corte. A uma, porque, a rigor, o Recurso Extraordinário faz coisa julgada apenas entre as partes. A duas, porque, mesmo com a extensão dos efeitos do RE, por força do art. 543-B do CPC, vale observar que esse dispositivo aplica-se aos recursos que já tiveram seu juízo de admissibilidade examinado pelo tribunal a quo, no âmbito do Poder Judiciário. A três, porque a menos que advenha decisão com caráter vinculante, como, p. ex., uma ação direta de inconstitucionalidade que se refira ao objeto demandado nos autos, não há óbice a que este TCDF, no exercício do seu dever constitucional de fiscalização e controle, mantenha o seu entendimento atual quanto ao alcance da expressão “estritamente policial”;

c) apesar de o REsp nº 919.832/AL considerar que o tempo de mandato classista não se presta para o implemento dos 20 anos de atividade estritamente policial, tal ação não vincula a atuação desta Casa.

Merece temperamento a alegação de que, em razão de o § 4º do art. 40 da CRFB exigir lei complementar para tratar da matéria em exame, a teor da nova redação conferida pela EC nº 47/05, restaria afastada a aplicação da Lei nº 4.878/65.

A Lei nº 4.878/65, ao dispor sobre o regime jurídico peculiar dos servidores policiais civis da União e do DF, não regula aquela modalidade especial de aposentadoria, papel esse atribuído à LC nº 51/85. A única modalidade de aposentadoria prevista na Lei nº 4.878/65 é a aposentadoria compulsória por idade, aos 65 anos de idade, “qualquer que seja a natureza dos serviços prestados” (art. 37), previsão essa atualmente contemplada na LC nº 51/85, com a redação dada pela LC nº 144/14. Ademais, até o advento da LC nº 51/85, a Lei nº 4.878/65 convivia com a Lei nº 3.313/57, que então regulava a aposentadoria especial.

Melhor dizendo, dada a finalidade da Lei nº 4.878/65, de dispor sobre o regime jurídico peculiar dos servidores policiais civis da União e do DF, não me parece afrontar a autoridade da Constituição Federal o aproveitamento, como tempo estritamente policial, do tempo de curso de formação a que se refere o art. 12 da Lei nº 4.878/65. O indigitado dispositivo regula os fins de direito do tempo passado em curso de formação, mas não o direito em si à aposentadoria especial, para a qual, aí sim, somente a LC nº 51/85 pode trazer os parâmetros: 30 anos de contribuição, dos quais, pelo menos, 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

Ao contrário do afirmado pela PGDF, a situação atual não gera insegurança jurídica. Durante muitos anos, quase sempre, os processos de concessão de aposentadoria de integrantes das carreiras policiais da PCDF eram baixados em diligência para comprovar a natureza estritamente policial. Ao estabelecer exatamente as hipóteses em que pode ser admitido o cômputo do tempo especial, o Tribunal caminhou bem, pois permite ao interessado não ser surpreendido no momento da inativação.

Forte nestas razões, com as vênias de estilo aos que pensam em contrário, não vejo motivos, hoje, para reformar o entendimento desta Corte quanto à possibilidade de computar, como atividade estritamente policial, o tempo de curso de formação para cargos das carreiras policiais vinculadas à PCDF e o tempo de mandato classista.

Diante de todo o exposto, em harmonia com o Corpo Técnico e, em parte, com o MPJTCDF, VOTO no sentido de que o e. Plenário:

I – tome conhecimento da presente consulta, posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no § 1º do art. 194 do RI/TCDF;

II – esclareça à consulente que é possível computar como tempo de efetivo exercício, na qualidade de atividade estritamente policial, para fim da aposentadoria especial das carreiras da Polícia Civil do DF, prevista na LC nº 51/85, alterada pela LC nº 144/14:

a) o período de curso de formação policial, como etapa de concurso público, desde que o interessado, aprovado nesse curso, ingresse no cargo de atividade policial, para o qual esteja fazendo o curso de formação, tendo em conta a natureza estritamente policial desse curso, bem como o disposto no art. 12 da Lei federal nº 4.878/65 e no art. 14, § 2º, da Lei federal nº 9.624/98, e em consonância com as Decisões nºs 6.558/12, 1.396/13 e 4.133/13;

b) o período de desempenho de mandato classista, em razão dos motivos que conduziram à adoção da Decisão nº 4.133/13 por esta Corte de Contas;

III – autorize o arquivamento dos autos.

Brasília, em 23 de outubro de 2014.

MANOEL DE ANDRADE

Relator