

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201900016003253

INTERESSADO: DARLENE COSTA AZEVEDO ARAUJO

ASSUNTO: ABONO DE PERMANÊNCIA

DESPACHO N° 797/2019 - GAB

EMENTA: ABONO DE PERMANÊNCIA. DELEGADA DE POLÍCIA. FUNDAMENTO NAS LEIS COMPLEMENTARES NACIONAL N° 51/85 E ESTADUAL N° 59/2006. TEMPO DE EXERCÍCIO COMO SUPERINTENDENTE DO PROCON/GO. ÓRGÃO INTEGRANTE DA SSP. ARTIGO 1º, § 1º, II, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N° 59/2006. ATRIBUIÇÕES DO PROCON/GO - ÓRGÃO DE PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR, E NÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA TÍPICA. TITULARIDADE DO CARGO EM COMISSÃO DE SUPERINTENDENTE, COM AFASTAMENTO DO CARGO EFETIVO. ART. 35, VI, LEI ESTADUAL N° 10.460/88. DESCARACTERIZAÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO NO PROCON/GO COMO ESTRITAMENTE POLICIAL (OU SEJA, EM CONDIÇÕES DE RISCO). IMPOSSIBILIDADE DE CONTAGEM DESSE PERÍODO NA APOSENTADORIA ESPECIAL QUE ENSEJE ABONO DE PERMANÊNCIA.

1. Trata-se de requerimento de abono de permanência apresentado pela interessada acima identificada, Delegada de Polícia de Classe Especial da Polícia Civil deste Estado, com fundamento no artigo 1º, II, “b”, da Lei Complementar Federal nº 144/2014.

2. Os autos estão instruídos com documentação referente ao processo administrativo nº 201600016003925, no qual a requerente buscava aposentadoria especial apoiada no artigo 40, § 4º,

II, da Constituição Federal, na Lei Complementar Nacional nº 51/85, no artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 59/2006 e, ainda, no Despacho nº 563/2016, do Chefe do Executivo de então. Sobre o pleito de inatividade, esta Procuradoria-Geral manifestou-se no **Despacho “AG” nº 002360/2017**, pelo indeferimento, em razão de que não inteirado o tempo mínimo legalmente exigido como atividade estritamente policial, excluído, para esse fim, o período em que a interessada esteve no desempenho de mandato classista em entidade sindical da sua categoria funcional. Na fundamentação do articulado, foi apontado outro precedente desta instituição no qual adotado raciocínio semelhante para efeito de abono de permanência por servidor policial.

3. Tendo em conta o cenário acima, o Chefe da então Advocacia Setorial da Secretaria da Segurança Pública, no **Parecer CONSER nº 100/2019** (7153594), assentou a premissa de que o **Despacho “AG” nº 002360/2017**, embora claro ao não caracterizar como de natureza estritamente policial o tempo de afastamento do cargo pela requerente para desempenho de mandato classista, não tratou do tema em relação ao lapso em que a interessada esteve também afastada do seu ofício efetivo para exercer o cargo em comissão de Superintendente de Proteção do Direito do Consumidor - PROCON/GO (de 03/01/2011 a 31/12/2018). A partir de então, e sobre esse tópico específico inconcluso, considerou que: *i)* cabe a ato normativo a descrição das atividades a serem qualificadas como implicativas de risco de vida ao policial e, por isso, computáveis no tempo estritamente policial para a aposentadoria especial em tela; *ii)* como exemplo, há a Portaria nº 386/2018, do Ministério da Segurança Pública, pela Direção-Geral da Polícia Rodoviária Federal, estabelecendo as atividades estritamente policiais, incluindo as de caráter administrativo desde que exercidas em unidades da Polícia Rodoviária Federal; *iii)* esse ato normativo federal foi resultado do Acórdão AC 1882-30/2015, do Tribunal de Contas da União (7153594); *iv)* o Tribunal de Contas do Distrito Federal entende que tempo de labor por servidores policiais lotados na Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, ou em outro órgão do Sistema de Segurança Pública desse ente federado (artigo 4º da Lei nº 2.997/2002), mesmo que em função administrativa - ou seja, não operacional -, deve ser tido como estritamente policial; *v)* no Estado de Goiás, a referência normativa é a sua Lei Complementar Estadual nº 59/2006, em especial, para esse caso, seu artigo 1º, § 1º, II; *vi)* o Supremo Tribunal Federal, na ADI 3817, invocada no **Despacho “AG” nº 002360/2017** para sua conclusão, analisou hipótese de cessão de policial para órgão que não atua com segurança pública; e, *vii)* assim, sendo o PROCON/GO órgão da estrutura da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o período no qual servidor policial ali atuou, mesmo se a função foi administrativa, deve ser caracterizado para a inatividade especial dessa categoria funcional e para o abono de permanência; ocasião em que estende o posicionamento para qualquer situação análoga em outra unidade ligada à estrutura da Secretaria de Estado da Segurança Pública.

4. Com o relatório acima, adentro na fundamentação.

5. Fitando as atribuições do PROCON/GO, na linha dos artigos 4º a 7º do Decreto Federal nº 2.181/97, o qual dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor- SNDC, manifesta-se, com facilidade, sua configuração como entidade com **poder de polícia administrativa** apenas, e direcionado somente às **relações de consumo**, em nada, portanto, agindo na área da segurança pública. A atividade do PROCON/GO só deve ser aquela inserida na concepção dada pelo Decreto Federal nº 2.181/97, no que se refere a consumidor, fornecedor e relação de consumo, elementos que, certamente, não representam conceito típico de segurança pública (de preservação da ordem pública e social, da segurança interna; artigo 144, I a V, da Constituição Federal).

6. Malgrado a Lei Complementar Nacional nº 51/85 e a Lei Complementar Estadual nº 59/2006 tenham utilizado as expressões “*servidor público policial*” e “*policial civil*”, respectivamente, só podem ser compreendidas numa exegese restritiva que alcança unicamente os exercentes policiais da área da segurança pública, não englobando eventual agente público incumbido

de policiamento administrativo. Entendimento diferente não condiz com a percepção assentada na jurisprudência superior¹ de que a atividade policial referida na Lei Complementar Nacional nº 51/85 é apenas aquela representativa de desempenho funcional em condições de risco ou com prejuízo à saúde ou à integridade física²; intuitivamente, portanto, a atividade de defesa do consumidor, por não envolver risco cotidiano e significativo ao correspondente servidor público, não é alcançada pelas referidas legislações. Devo registrar, em fortalecimento, que sequer o tempo de labor às Forças Armadas é contabilizado como estritamente policial³, de modo que, é axiomático, a função de polícia administrativa na proteção do consumidor não se inclui nessa condição peculiar.

7. Mais que o já exposto, ainda há o modelo de organização adotado neste Estado de Goiás ao PROCON/GO acerca do seu quadro funcional (Lei Estadual nº 17.095/2010), composto por cargos sem qualquer denominação aproximada de policial, e cujas atribuições bem ratificam a ideia dos itens acima. E o cargo em comissão de Superintendente do PROCON/GO, que se refere à conjuntura da interessada destes autos, tem suas funções ligadas somente à defesa do consumidor⁴, e por essa relação jurídica específica, sem remeterem, então, a tarefas de natureza policial na segurança pública.

8. Observo que a atual disposição do PROCON/GO na estrutura da Secretaria de Estado da Segurança Pública (Lei Estadual nº 20.491/2019) não infirma as considerações anteriores, traduzindo mera opção do Chefe do Executivo estadual, estribado no poder de auto-organização e normatização desta unidade federada; esses atributos permitem, por livre deliberação da autoridade governamental, vincular esse gênero de unidade pública destinada à proteção do consumidor a qualquer Secretaria de Estado, ou similar, podendo até fundar organização autônoma para essa atividade pública⁵. Ressalto decisões do Supremo Tribunal Federal⁶ no sentido de que órgãos cujas funções essenciais sejam periciais e de identificação na área criminal, ou de trânsito, ou de administração penitenciária, não têm atividade típica de segurança pública (apesar de certa interação nessa área); ainda assim, relativamente às suas disposições administrativas, cabe ao Chefe do Poder Executivo definir, nisso podendo, inclusive, inseri-los em estruturas de Secretarias de Segurança Pública ou similares; sendo assim, não vislumbro resultado diferente para o caso do PROCON/GO.

9. O artigo 1º, § 1º, II, da Lei Complementar Estadual nº 59/2006, portanto, não deve ser interpretado afastado desse espírito de que a atividade de risco ali disposta atrela-se à área da segurança pública típica, e que o órgão estadual de defesa do consumidor, apesar de participar da estrutura da Secretaria de Estado da Segurança Pública, não desempenha a atividade de mesmo nome (vale aqui uma leitura inversa do artigo 144, e incisos, da Constituição Federal).

10. Por conseguinte, e com respaldo na jurisprudência dominante superior, a despeito do nome do cargo público, ou do órgão público ao qual vinculado esse ofício, são as atividades do cargo efetivamente desempenhadas que determinam a natureza do serviço como de risco, ou prejudicial à saúde ou à integridade física, amoldando-se ao termo estritamente policial da Lei Complementar Nacional nº 51/85 e da Lei Complementar Estadual nº 59/2006.

11. Mais convergindo ao caso específico do feito, realço que o tempo em que a interessada atuou como Superintendente do PROCON/GO esteve, por imposição legal (artigo 35, VI, da Lei Estadual nº 10.460/88), afastada do seu cargo efetivo, ou seja, sem exercer as atribuições de Delegada de Polícia; isso, somado à argumentação do item 5 acima, faz ausente qualquer feição policial com risco na atividade comissionada desempenhada. Num outro flanco, as hipóteses de titularidade de cargos em comissão como os listados no artigo 52 da Lei Estadual nº 16.901/2010⁷, inerentes à estrutura da Polícia Civil, e providos somente por delegados de polícia da carreira segundo o artigo 53 da mesma legislação, a condição de risco qualificativa da atividade estritamente policial de que trata a

Constituição Federal e as Leis Complementares Estadual nº 59/2006 e Nacional nº 51/85 denota-se presente. Ainda que alguns desses ofícios especificados tenham atribuições de caráter mais administrativo, não deixam de ser da essência do serviço policial, integrado, num lado, por funções operacionais (como de investigação e repressão criminal), e num outro por funções de gerenciamento superior da organização policial, de assistência técnica, de execução administrativa e financeira, as quais conectam-se aos núcleos estratégicos, táticos e operacionais do órgão policial. Isso revela que a atividade de risco da disposição constitucional e das legislações complementares citadas é inerente à carreira policial civil, circunstância que, todavia, e como já demonstrado, não ocorre para cargo em comissão fora dessa carreira, como o de Superintendente do PROCON/GO; aliás, esse especificado ofício, na falta de comando normativo com teor diferente, pode ser titularizado por qualquer indivíduo, seja ou não da categoria policial.

12. Os registros do item 11 anterior estão em sintonia com a deliberação do Tribunal de Contas da União no Acórdão ACA 1882/30/2015 e, por corolário, com a Portaria nº 386/2018, da Direção-Geral da Polícia Rodoviária Federal⁸, que tomaram como atividade de risco apenas as da carreira policial, prezadas algumas de índole administrativa. As legislações mencionadas em decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal transcritas no **Parecer CONSER nº 100/2019**, também não destoam disso. Num todo, a diretriz é que cargo em comissão ocupado por servidor policial, e no qual realizado labor tido como de risco para fins de aposentadoria especial do artigo 40, § 4º, da Constituição Federal, deve ter ligação com a área da segurança pública propriamente dita, e não meramente integrante do órgão equivalente.

13. E se o arrazoado acima já não fosse suficiente, ainda digo que caso considerado o tempo no cargo de Superintendente do PROCON/GO como estritamente policial em condições de risco, ou prejudiciais à saúde ou à integridade física, deveria ser dada a mesma qualificação para labor exercido por ocupante de alguns dos cargos da Lei Estadual nº 17.095/2010, num contexto de averbação em novo vínculo efetivo policial. Isso se repetiria em hipóteses de averbação de período de labor ocorrido em unidade penitenciária, sendo a Lei Estadual nº 15.674/2006 referencial quanto aos cargos públicos cujo tempo de exercício poderia ser averbado e contabilizado para a inatividade especial em comento. Essa quimera levaria à irracionalidade de consideração, como atividade policial de risco, função burocrática de “*recepção de pessoas*”, “*condução de veículos automotores*”, dentre outras (artigo 3º, I, e alíneas, da Lei Estadual nº 15.674/2006), com mescla de regimes previdenciários.

14. Ainda numa lógica inventiva, como no item 13 antecedente, distingo confusão na aplicação da regra de aposentadoria especial aqui tratada em circunstância de modificação da organização administrativa, com retirada do PROCON/GO da estrutura da Secretaria de Estado da Segurança Pública, e sua vinculação a outro ente público, ou sua definição como ente autônomo⁹. A suposição não é irrealizável, tanto que, por exemplo, o PROCON/GO já fez parte da antiga Secretaria da Administração Penitenciária e Justiça, paralela, à época, à Secretaria da Segurança Pública (Lei Estadual nº 18.056/2013).

15. Em vias de conclusão, e do que exposto, não é o nome do cargo público ou o local de lotação do servidor, que deve ser estimado para qualificar como estritamente policial, nas condições de risco ou prejudiciais já explanadas, determinado tempo de serviço público, mas sim as características da atividade desempenhada. Repiso que no Acórdão AC 1882-30/2015, do Tribunal de Contas da União, esse foi o entendimento.

16. Atento, aqui, para a gravidade do sistema previdenciário em aspectos financeiros e de equilíbrio orçamentário, elementos estes tão caros, sobretudo na realidade atual em que fortes transformações na sistemática previdenciária vêm sendo debatidas em âmbito nacional. Esses fatores

sempre foram motores de preocupação aos agentes legislativos, intérpretes e aplicadores jurídicos, convido salientar a discussão do tema entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do MI 833/DF, em que a inquietação e apreensão com a situação previdenciária seria razão clara para legitimar a interpretação restritiva, nos moldes aqui orientados, ao artigo 40, § 4º, II, da Constituição Federal.

17. Por fim, concluo que o tempo de serviço por servidor policial em cargo público da estrutura do PROCON/GO não pode ser considerado como estritamente policial em atuação de risco, com vistas à aposentadoria segundo as Leis Complementares Nacional nº 51/85 e estadual nº 59/2006. Por consequência, na hipótese, também deve ser afastado o abono de permanência decorrente dessa inatividade especial. **Deixo, portanto, de aprovar o Parecer CONSER nº 100/2019 (7153594).**

18. Matéria orientada, devolvam-se os autos à **Secretaria de Estado da Segurança Pública, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência do teor desta orientação (instruída com cópia do **Parecer CONSER nº 100/2019** e do presente Despacho) aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa** e ao representante do **Centro de Estudos Jurídicos**, este último para o fim declinado no artigo 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Procuradoria-Geral.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 AREsp 1142993 (Superior Tribunal de Justiça).

2 “Este policial expõe-se a permanente risco em sua integridade física e psicológica, perigos permanentes em benefício de todos os cidadãos, o que justifica o cuidado legal, na esteira da previsão constitucional.” (trecho extraído do voto da Ministra Cármen Lúcia, condutor do julgamento da ADI 3817/DF)

3 REsp 1.357.121/DF (Superior Tribunal de Justiça).

4 O art. 4º do Decreto estadual nº 4163/94 foi a única referência normativa estadual, conhecida, mais específica no tópico.

5 ADI 2827, por analogia.

6 ADI 1182 (julgamento em 24.11.2005); ADI 236 (julgamento em 07.05.1992). Destaco do voto do Ministro Dias Toffoli na ADI 3.469, que perfilhou o entendimento do relator, o qual conduziu a solução do acórdão: “(...)

Aqui, o que estamos a declarar inconstitucional é a perícia ser entendida como de natureza de segurança pública. A definição do local onde realmente esse instituto vai ficar, isso já é tema de natureza administrativa (...).

A questão aqui é de conceito. O conceito de perícia não está dentro do conceito de segurança pública. Trata-se do local onde vai ficar o instituto.”

[7](#) *Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Goiás.*

[8](#) *Acessível em < https://sei.prf.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=iframe_documento_visualizar&id_publicacao legado=&id_documento=19919066&id_orgao_publicacao=0>*

[9](#) *Vale a releitura do item 8 desta orientação.*

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 08/10/2019, às 12:27, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **7500660** e o código CRC **6197DA47**.

ASSESSORIA DE GABINETE

PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201900016003253



SEI 7500660