



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

**Processo nº:** 36.616/17-e

**Jurisdicionada:** Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF

**Assunto:** Representação

**Interessado:** Entidade de Classe

**Órgão Técnico:** Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE

**MP:** Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA

**Sessão:** Pauta nº 61, S.O. nº 5068, de 4.9.2018

**Publicação:** DODF nº 167, de 31.8.2018, pág. 26

**Ementa:** Representação, com pedido de cautelar, formulada pelo Clube dos Bombeiros Militares do Distrito Federal, versando sobre possível irregularidade na Gestão de Recursos Humanos daquela Corporação, consistente no corte de parcela remuneratória referente ao auxílio-moradia.

Conhecimento da exordial, sem o deferimento da tutela de urgência pleiteada, e determinação à jurisdicionada para apresentação de esclarecimentos (Decisão nº 5582/17-CPM). Remessa de documentos.

PARECERES DIVERGENTES.

A Instrução sugere a improcedência da Representação e o arquivamento dos autos.

O **Parquet** especializado opina pela procedência parcial da peça inaugural e determinação de diligência à jurisdicionada.

VOTO de acordo com o Corpo Técnico, com ajustes.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação, com pedido de cautelar, formulada pelo Clube dos Bombeiros Militares do Distrito Federal, versando sobre possível irregularidade na Gestão de Recursos Humanos daquela Corporação, consistente no corte de parcela remuneratória referente ao auxílio-moradia (e-doc A4DC03AA-c).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

2. Em apertada síntese, o Representante questiona a legalidade da edição da Portaria nº 32 do CBMDF, de 22.9.2017, que revogou a Instrução Normativa nº 2, de 12.9.2014, bem como a adoção de medidas pelo Comando Geral da Corporação que repercutiram no corte de parcela remuneratória referente ao pagamento do auxílio-moradia de militares com dependente sem que se tenha previamente oportunizado aos interessados o contraditório e ampla defesa. Aponta, ainda, suposta violação ao ato jurídico perfeito em face de alegada retroatividade dos efeitos da mencionada portaria, que teria levado à desconstituição de atos praticados anteriormente à sua vigência.

3. Ao final, requer:

*“a) Em sede de cognição sumária, o recebimento da presente representação, para que haja deliberação sobre o pedido Cautelar, nos termos do Artigo 45 da Lei Complementar n.º 01, de 09 de maio de 1994, e Artigo 277 da Resolução n.º 296, de 15 de setembro de 2016, Determinando a autoridade representada que:*

*a.1) suste imediatamente os efeitos da Portaria 32, de 22 de setembro de 2017, que revogou a instrução Normativa n.º 02/2014, até que haja outra norma vigente disciplinando a matéria, em atenção ao princípio da segurança jurídica, garantindo a necessária previsibilidade normativa;*

*a.2) se abstenha de excluir os dependentes, quaisquer que sejam, incluídos na vigência da instrução Normativa 02, de 12 de setembro de 2014, e mantenha os efeitos remuneratórios, de assistência médico-hospitalar e social, assegurando os efeitos ulteriores a referida revogação do ato jurídico perfeito e direito adquirido, enquanto não alterados os pressupostos fáticos e legais que o determinaram;*

*b) Seja determinada a notificação da autoridade coatora para prestar as devidas informações no prazo legal;*

*c) Seja intimado o Ministério Público de Contas para intervir no presente feito, se o caso;*

*d) No mérito seja julgada procedente a presente representação, confirmando-se a medida cautelar concedida, para determinar ao CBMDF que processe imediatamente os atos quanto ao reconhecimento de dependentes nos exatos termos da Lei, e seus efeitos decorrentes, determinando:*

*d.1) a anulação do ato administrativo que suprimiu da remuneração a parcela do auxílio moradia devido ao militar com dependente, em razão de ter sido realizado sem a observância do devido processo legal, com violação ao contraditório e ampla defesa prévios, e o consequente arquivamento do procedimento de redução da remuneração*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*impugnado;*

*d.2) o processamento e análise dos requerimentos de inclusão de dependentes protocolados na Administração Militar antes da revogação da Instrução Normativa 02/2014, assegurado o direito de acordo com o prescrito nesta normativa administrativa, em homenagem ao Princípio da Isonomia, do devido processo legal, ao ato jurídico perfeito (tempus regit actum) e a segurança jurídica em face da mudança prejudicial de interpretação da aplicação da lei pela Administração, nos termos do art. 5º, XXXVI, da CF/88 e no art. 6º, do Decreto-Lei 4.657/ 42 e art. 20, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999 e considerando ainda a vacatio implementada após a referida revogação;”*

4. O Tribunal, na Sessão de 14.11.2017, acolhendo Voto deste Relator, exarou a Decisão nº 5.582/17 (e-doc 0221EDB6-e), **in verbis**:

### **DECISÃO Nº 5.582/17 (CPM)**

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: **I – tomar conhecimento: a) da Representação formulada pelo Clube dos Bombeiros Militares do Distrito Federal (e-doc A4DC03AA-c)**, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 230 do RI/TCDF; b) do Memorando nº 203/2017 – Ouvidoria (e-doc FAEABC20-e) e anexos (e-docs 48A73A3A-e e 481027FB-e); **II – deixar de conceder o pedido da tutela de urgência constante da exordial**, ante a ausência de comprovação dos pressupostos; **III – determinar ao Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente circunstanciados esclarecimentos quanto ao teor da referida Representação**; IV – dar ciência desta decisão ao Representante, informando-o de que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush ([www.tc.df.gov.br](http://www.tc.df.gov.br) – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail); V – autorizar: a) o envio de cópia da Representação (até a fl. 18), do relatório/voto do Relator e desta decisão ao Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal para subsidiar o cumprimento do inciso anterior; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para adoção das providências cabíveis.*

*Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou a representante do MPJTCDF, Procuradora-Geral CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA. Ausentes os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE e RENATO RAINHA.”*  
(grifei)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

5. Em atenção ao decidido, a jurisdicionada encaminhou os esclarecimentos constantes do Ofício SEI-GDF nº 1943/2017-CBMDF/GABCG, de 11.12.2017, e anexos (e-docs 30E38779-c, F0FDDB3B-e, E7B7782D-e).

### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

6. O Corpo Técnico, por meio da Informação constante do e-doc 2D7774D5-e, de 25.6.2018, analisa a matéria nos termos seguintes:

#### **“DO MÉRITO**

9. Denota-se que a presente representação tem por escopo que o TCDF averigue possível ilegalidade em decisão do Comandante-Geral do CBMDF que, sob orientação jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, determinara a revogação de ato normativo interno referente ao reconhecimento de dependentes dos bombeiros militares e seus conseqüentários, a revisão das situações jurídicas correspondentes constituídas com esteio nesse normativo, bem como a suspensão do pagamento majorado da parcela financeira auxílio-moradia (na modalidade “com dependente”) àqueles que assim a recebiam, concomitantemente, em razão de prole comum ou de dependência recíproca (em face de cônjuge/companheiro(a) também integrante do CBMDF ou da PMDF), assim reconhecida nos termos da norma revogada, sem que antes fosse possibilitado o oferecimento de defesa pelos militares atingidos.

10. A matéria ora em análise, na essência, já foi apreciada no âmbito do Judiciário local em algumas oportunidades, embora os questionamentos tivessem por objeto, sem exceção, a revogação de ato normativo editado pelo Comandante-Geral da PMDF (Portaria nº 924, de 24/09/2014) que, igualmente, regulamentava as condições de reconhecimento de dependência para a concessão de benefícios aos policiais militares.

11. Ao compulsar os julgados, verifica-se que as Turmas Recursais do e. TJDF **posicionaram-se de forma uníssona no que concerne à rejeição da tese de ilegalidade do ato revogatório impugnado** suscitada pelos autores das ações. Senão vejamos:

‘AGRAVO INTERNO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAIS MILITARES. LEI 10.486/2002. AUXÍLIO MORADIA MAJORADO. SITUAÇÃO DE DEPENDÊNCIA. PARECER 705/2016-PGDF. ADEQUADA INTERPRETAÇÃO. CIRCULAR 03/2017-PMDF. RECADASTRAMENTO DOS POLICIAIS. NÃO



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

### DEMONSTRAÇÃO DE ILEGALIDADE.

1. *Em observância ao princípio da economia processual, podem ser examinados simultaneamente o agravo interno e o agravo de instrumento, quando se verifica que ambos os recursos foram interpostos pela mesma parte e possuem o mesmo pedido, ainda que o objeto do agravo de instrumento seja mais amplo do que o do agravo interno.*

2. *A Lei 10.486/2002, que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal, conceitua auxílio-moradia como sendo o “direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes, conforme a Tabela III do Anexo IV, regulamentado pelo Governo do Distrito Federal” (artigo 3º, inciso XIV. A Tabela III do Anexo IV da Lei 10.486/2002 estabelece dois valores distintos de auxílio-moradia: um simples, destinado a militares sem dependentes, e um majorado, a ser pago aos militares com dependentes.*

3. *Não há, na legislação pátria, preceptivo que autorize a oneração do Estado com o pagamento de auxílio moradia cumulativo a duas pessoas distintas com base em um único fato gerador, o que, em última análise, implica vedado bis in idem.*

4. *O art. 60-B da Lei 8.112/90, que regulamenta a concessão de auxílio-moradia aos servidores públicos civis, prevê expressamente que o benefício somente pode ser pago ao servidor na hipótese de mais ninguém que com ele reside receber a mesma vantagem.*

5. *A Lei 9.250/95, que disciplina o imposto de renda, dispõe, no art. 35, ser vedada a dedução concomitante do montante referente a um mesmo dependente, na determinação da base de cálculo do imposto, por mais de um contribuinte.*

6. *No exercício da prerrogativa de órgão consultivo e intérprete da legislação aplicável aos policiais militares, a Procuradoria do Distrito Federal pode elaborar parecer indicando a correta interpretação da lei.*

7. *Por meio do princípio da autotutela, a Administração Pública tem o poder dever de rever, de ofício, atos ilegais.*

8. *Não se vislumbra ilegalidade na Circular expedida pelo Chefe do Departamento de Gestão de Pessoas da PMDF, que, com base em parecer da Procuradoria do DF, convoca os policiais militares a regularizarem sua situação de beneficiários do auxílio-moradia, a fim de que somente os militares que comprovadamente tenham dependentes recebam o benefício na forma majorada.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*9. Agravo de instrumento conhecido e não provido. Agravo interno prejudicado.'*

*(Acórdão nº 1026464, 07050240620178070000, Relator: ANA CANTARINO, 8ª Turma Cível, Data de Julgamento: 22/06/2017, Publicado no DJE: 28/06/2017)*

*'JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. POLICIAL MILITAR. AUXÍLIO MORADIA DE FORMA MAJORADA. DEPENDENTES. CÔNJUGE TAMBÉM POLICIAL MILITAR. DIREITO AO RECEBIMENTO DAS DIFERENÇAS VENCIDAS. BIS IN IDEM. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA.*

*1. Recurso próprio, regular e tempestivo.*

*2. A remuneração dos policiais militares está disciplinada na Lei Federal nº 10.486/2002. Os artigos 1º e 2º da referida lei dispõem sobre a composição da remuneração dos militares do Distrito Federal, ou seja, da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, que se compõem de: soldo, adicionais e gratificações. Além dessa composição, a lei contempla outros direitos pecuniários, dentre eles o auxílio-moradia, que está definido no art. 3º, XIV.*

*3. A referida lei estabelece dois valores distintos de auxílio-moradia: um simples, destinado a militares sem dependentes, e um majorado, a ser pago aos militares com dependentes. Não há previsão legal para pagamento de auxílio moradia cumulativo a duas pessoas distintas com base em um único fato gerador, o que, em última análise, implica bis in idem, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.*

*4. Indevida a inclusão de cônjuge como seu dependente para majoração do auxílio moradia em razão dele também ser militar e já receber o referido benefício.*

*5. Recurso conhecido e provido. Sentença reformada para julgar improcedente o pedido autoral.*

*6. Acórdão elaborado de conformidade com o disposto no art. 46 da Lei 9099/1995.*

*7. Sem custas e sem honorários (art. 55, Lei 9.099/95).'*

*(Acórdão nº 1034310, 07375649320168070016, Relator: MARA SILDA NUNES DE ALMEIDA, 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 28/07/2017, Publicado no DJE: 04/08/2017)*

*"JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. CASADO COM MEMBRO DA CORPORAÇÃO. RECEBIMENTO DE*





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

**AUXÍLIO MORADIA DE FORMA MAJORADA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, RAZOABILIDADE E INTERESSE PÚBLICO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.**

*I. Trata-se de recurso inominado interposto pela parte autora em face da sentença que julgou improcedente os pedidos formulados na inicial, para pagamento das diferenças relativas ao auxílio moradia na sua forma majorada. Em seu recurso, a parte recorrente defende que seu cônjuge, também policial militar, é seu dependente na forma da legislação. Afirma ser devido o pagamento do benefício de forma majorada. Pugna pelo provimento do recurso para julgar procedentes os pedidos formulados na petição inicial.*

*II. Recurso próprio (ID 2358144), tempestivo e com preparo regular (ID 2358145). Contrarrazões apresentadas (ID 2358149).*

*III. A parte recorrente pugna pela majoração do seu auxílio moradia em razão de seu cônjuge, também policial militar, ser seu dependente nos termos da legislação de regência.*

*IV. Na espécie, a remuneração dos policiais militares está disciplinada na Lei Federal nº 10.486/2002. Os artigos 1º e 2º da referida lei dispõem sobre a composição da remuneração dos militares do Distrito Federal, ou seja, da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, que se compõem de: soldo, adicionais e gratificações. Além dessa composição, a lei contempla outros direitos pecuniários, dentre eles o auxílio-moradia, que está definido no art. 3º, XIV.*

*V. A referida legislação estabelece dois valores distintos de auxílio moradia: um simples, destinado a militares sem dependentes, e um majorado, a ser pago aos militares com dependentes. Destaca-se que os policiais militares casados ou em união estável entre si, recebem o benefício legal individualmente.*

*VI. Em que pese a alegação da parte recorrente de que seu cônjuge, também policial militar, é seu dependente nos termos da lei, não autoriza o pagamento de verba indenizatória de forma majorada. Na espécie, não há previsão legal para tal pagamento. Precedente: (Acórdão n.1034310, 07375649320168070016, Relator: MARA SILDA NUNES DE ALMEIDA 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 28/07/2017, Publicado no DJE: 04/08/2017. Pág.: Sem Página Cadastrada.)*

*VII. Da mesma forma, a Portaria PMDF nº 924, de 24 de setembro de 2014, que cria hipótese de pagamento de auxílio*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*moradia viola os princípios da legalidade, da razoabilidade e do interesse público, os quais norteiam a Administração Pública. Nestes termos, deve ser mantida a sentença de improcedência.*

*VIII. Recurso conhecido e não provido. Sentença mantida. Condeno a parte recorrente vencida ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios que fixo em 10% do valor do valor corrigido da causa.*

*IX. A súmula de julgamento servirá de acórdão, nos termos do art. 46 da Lei n.º 9.099/95.'*

*(Acórdão nº 1051991, 07171859720178070016, Relator: ALMIR ANDRADE DE FREITAS, 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 04/10/2017, Publicado no DJE: 30/10/2017)*

**“APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAIS MILITARES. AUXÍLIO-MORADIA. MAJORAÇÃO EM RAZÃO DA DEPENDÊNCIA RECÍPROCA DOS CÔNJUGES. PERCEPÇÃO SIMULTÂNEA DO BENEFÍCIO COM ACRÉSCIMO. ILEGALIDADE. RECURSO DESPROVIDO.**

*1. Conforme a Lei nº 10.486/2002, os militares do Distrito Federal têm direito ao auxílio-moradia, para auxiliar nas despesas com sua habitação e seus dependentes. O anexo do preceito legal estabelece dois valores distintos ao benefício: um simples, destinado a militares sem dependentes, e um majorado, a ser pago aos que possuem dependentes.*

*2. O duplo pagamento da benesse e, ainda de forma majorada, pelos mesmos fatos e com a mesma finalidade, a policiais casados entre si, importaria em duplicidade e, portanto, trata-se de indenização indevida, divorciada dos objetivos que a motivam.*

*3. Não se coaduna os princípios da moralidade e razoabilidade, emprestar uma interpretação à norma, para que os dois cônjuges militares recebam o benefício com o acréscimo pela relação de dependência entre si.*

**4. APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA.”**

*(Acórdão nº 1080064, 07068597220178070018, Relator: LUÍS GUSTAVO B. DE OLIVEIRA, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 07/03/2018, Publicado no PJe: 12/03/2018)*

**“AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA. ORDEM DENEGADA. AUXÍLIO-MORADIA MAJORADO. APELAÇÃO. PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA.**





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

### *INDEFERIDO. REQUISITOS LEGAIS. AUSENTES.*

1. No caso concreto, buscam os agravantes, por meio de pedido de antecipação de tutela formulado em recurso de apelação, a suspensão de ato administrativo editado pela Polícia Militar do Distrito Federal, por meio do qual teria sido determinada a exclusão, em relação a um dos apelantes, do valor pago a título de auxílio-moradia na forma majorada do respectivo contracheque.

2. Um dos fundamentos da decisão agravada reside no óbice legal de concessão de tutela de urgência, em mandado de segurança, que importe no pagamento de valores de qualquer natureza, fundamento este, ressalta-se, que não fora impugnado pelos agravantes.

3. Outro fundamento também não impugnado diz respeito à dificuldade de reversibilidade da medida postulada, ou seja, de restituição dos valores pagos aos recorrentes na hipótese de deferimento da tutela provisória pretendida e, posteriormente, no desprovemento do apelo e manutenção da sentença de primeiro grau.

4. Não se evidencia, ainda, a urgência da medida, posto que, ao menos em uma análise não exauriente do caso, e própria deste momento processual, sob o risco de se adiantar a análise de mérito do apelo, nota-se que o ato administrativo impugnado não determinou a exclusão integral do auxílio-moradia percebido por um dos cônjuges, mas apenas decotou do benefício a parcela majorada paga em duplicidade até então a ambos os cônjuges policiais militares.

5. Nesse ponto, aliás, destaca-se que o fato de os recorrentes virem recebendo o benefício majorado nos últimos cinco anos não é condição, por si só, que lhes autorize a manutenção dessa situação, sob o argumento da urgência, já que à Administração Pública incumbe rever os seus próprios atos, visando deles extirpar eventuais incorreções.

6. Por fim, não se revela, ainda numa cognição sumária, tenha sido o ato questionado editado de modo arbitrário, uma vez que, ao que parece, resta amparado em parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

7. Agravo interno conhecido e desprovido.'

(Acórdão nº 1086191, 07067661220178070018, Relator: GISLENE PINHEIRO, 7ª Turma Cível, Data de Julgamento: 04/04/2018, Publicado no DJE: 09/04/2018.)

“APELAÇÃO MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAIS MILITARES. LEI 10.486/2002. AUXÍLIO MORADIA MAJORADO. SITUAÇÃO DE DEPENDÊNCIA. PORTARIA



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*PMDf 924. BIS IN IDEM. VÍCIO FORMAL. PARECER 705/2016-PGDF. ADEQUADA INTERPRETAÇÃO. CIRCULAR 03/2017-PMDf. RECADASTRAMENTO DOS POLICIAIS. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE ILEGALIDADE.*

*1. A Lei 10.486/2002, que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal, conceitua auxílio-moradia como sendo o “direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes, conforme a Tabela III do Anexo IV, regulamentado pelo Governo do Distrito Federal” (artigo 3º, inciso XIV. A Tabela III do Anexo IV da Lei 10.486/2002 estabelece dois valores distintos de auxílio-moradia: um simples, destinado a militares sem dependentes, e um majorado, a ser pago aos militares com dependentes.*

*2. Não há, na legislação pátria, preceptivo que autorize a oneração do Estado com o pagamento de auxílio moradia cumulativo a duas pessoas distintas com base em um único fato gerador, o que, em última análise, implica vedado bis in idem.*

*3. O art. 60-B da Lei 8.112/90, que regulamenta a concessão de auxílio-moradia aos servidores públicos civis, prevê expressamente que o benefício somente pode ser pago ao servidor na hipótese de mais ninguém que com ele reside receber a mesma vantagem.*

*4. A Lei 9.250/95, que disciplina o imposto de renda, dispõe, no art. 35, ser vedada a dedução concomitante do montante referente a um mesmo dependente, na determinação da base de cálculo do imposto, por mais de um contribuinte.*

*5. No exercício da prerrogativa de órgão consultivo e intérprete da legislação aplicável aos policiais militares, a Procuradoria do Distrito Federal pode elaborar parecer indicando a correta interpretação da lei.*

*6. Por meio do princípio da autotutela, a Administração Pública tem o poder dever de rever, de ofício, atos ilegais.*

*7. Não se vislumbra ilegalidade na Circular expedida pelo Chefe do Departamento de Gestão de Pessoas da PMDF, que, com base em parecer da Procuradoria do DF, convoca os policiais militares a regularizarem sua situação de beneficiários do auxílio-moradia, a fim de que somente os militares que comprovadamente tenham dependentes recebam o benefício na forma majorada.*

*8. Apelação conhecida e não provida.”*

*(Acórdão nº 1087165, 07038240720178070018, Relator: ANA CANTARINO, 8ª Turma Cível, Data de Julgamento:*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

05/04/2018, Publicado no DJE: 11/04/2018.)

**“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. POLICIAIS MILITARES CASADOS QUE MORAM NA MESMA RESIDÊNCIA. AUXÍLIO MORADIA MAJORADO PARA AMBOS. INCABÍVEL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA RAZOABILIDADE.**

1. A Lei 10.486/2002, que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal, conceitua auxílio-moradia como sendo o “direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes”, estabelecendo, ainda dois valores distintos do benefício: um simples, destinado a militares sem dependentes, e um majorado, a ser pago aos militares com dependentes.

2. Incabível a percepção do auxílio moradia majorado pelo casal que mora na mesma residência, pois permite que duas pessoas se beneficiem de uma única situação de dependência, em confronto com princípios elementares da Administração Pública, notadamente da legalidade, da razoabilidade e da moralidade.

3. Recurso conhecido e desprovido.”

(Acórdão nº 1093772, 07070043120178070018, Relator: CARLOS RODRIGUES, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 03/05/2018, Publicado no DJE: 18/05/2018.)

12. Como o cerne da questão trazida na representação em apreço parece-nos demasiadamente idêntico com o que fora deduzido judicialmente, conduziremos a análise do vertente caso, com a devida vênua, lançando mão do quanto exposto nos votos condutores dos sobreditos acórdãos, a cujas linhas mestras aderimos integralmente.

13. Cumpre ressaltar, de início, que o auxílio-moradia está conceituado na Lei nº 10.486/02 como sendo “direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes, conforme a Tabela III do Anexo IV, **regulamentado pelo Governo do Distrito Federal**” (artigo 3º, inciso XIV). (g.n.)

14. A norma estabelece, pela referida tabela anexa, dois parâmetros de valor do benefício: um simples, destinado a militar sem dependente, outro, majorado, a ser pago àquele com dependente.

15. Por sua vez, o artigo 34 da Lei nº 10.486/02 elenca o rol de pessoas consideradas dependentes do militar, **verbis**:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*“Art. 34. Para os efeitos de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social, tratada neste Capítulo, são considerados dependentes do militar: (Redação dada pela Lei nº 11.134, de 2005)*

*I - 1º grupo:*

*a) o cônjuge, companheiro ou companheira reconhecido judicialmente;*

*b) os filhos (as) ou enteados (as) até 21 (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudantes universitários, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;*

*c) a pessoa sob guarda ou tutela judicial até 21 (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudante universitário, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez;*

*II - 2º grupo: os pais, com comprovada dependência econômica do militar, desde que reconhecidos como dependentes pela Corporação;*

*III - 3º grupo: os que constarem na condição de dependentes do militar, até a data da entrada em vigor desta Lei, enquanto preencherem as condições estabelecidas em Estatuto das respectivas Corporações.”*

16. Oportuno salientar nesse ponto a premissa consagrada no Parecer nº 705/2016-PRCON/PGDF (dado em consulta oriunda da PMDF acerca do mesmo tema), suscitada algumas vezes nos julgamentos trazidos a lume e à qual também aderimos, de que a Lei nº 10.486/02, especialmente em face do supratranscrito art. 34, ao disciplinar, às inteiras, sobre a remuneração dos militares distritais e suas relações de dependência, revogou, tacitamente<sup>3</sup>, a extensa relação de dependentes constante do art. 51, §§ 2º e 3º, da Lei nº 7.479/86<sup>4</sup> (Estatuto do CBMDF), mantidos nessa condição apenas aqueles de que trata o inciso III do aludido art. 34. Além disso, o d. parecer jurídico citado disciplinou a situação do auxílio-

<sup>3</sup> Nos termos da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (art. 2º, § 1º): “Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. § 1º. A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”

Idêntico modo de pensar, ademais, ecoa na jurisprudência do TJDFT, conforme visto nos seguintes precedentes: APC 2015.01.1.089656-7 (4ª Turma, Des. Arnoldo Camanho, DJe 13.10.2016); APC 2014.01.1.118961-9 (2ª Turma, Des. J.J. Costa Carvalho, DJe 01.04.2016); APO 2012.01.1.044735-7 (4ª Turma, Des. Fernando Habibe, designado, DJe 11.02.2016); APC 2012.01.1.065901-5 (6ª Turma, Des. José Divino, DJe 27.01.2015); APC 20067.01.1.071394-6 (1ª Turma, Des. Sandoval Oliveira, DJe 27.06.2011); APC 2008.01.1.011249-8 (3ª Turma, Des. Mário-Zam Belmiro, DJe 10.06.2010); APC 2007.01.1.082182-8 (5ª Turma, Des. Luciano Moreira Vasconcelos, DJe 06.11.2008); APC 2006.01.1.114116-9 (4ª Turma, Des. Sandoval Oliveira, DJe 23.09.2009); APC 2005.01.1.142772-8 (6ª Turma, Des. Otávio Augusto, DJe 10.01.2008).

<sup>4</sup> Redação similar a dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 50 da Lei nº 7.289/84 (Estatuto da PMDF).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*moradia da seguinte forma:*

*“24. Já no atinente ao auxílio-moradia, direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes, trata-se de verba indenizatória auto-explicável que se destina a facilitar ao miliciano os dispêndios com sua residência, como o pagamento de aluguel e parcelas acessórias do contrato de locação, como despesas condominiais e impostos incidentes, de regra transferidos ao locatário contratualmente.*

*25. Em caso de milicianos casados ou conviventes em união estável entre si, que convivem presumidamente no mesmo teto e junto com os filhos comuns, as despesas com habitação, ainda mais na atualidade, são suportadas normalmente pelos dois consortes. Motivo por que o auxílio-moradia deve ser pago a cada um dos integrantes da Corporação, uma vez que é a lei que dispõe ser direito do bombeiro militar o recebimento da verba indenizatória em apreço, seja o miliciano solteiro ou casado, ainda que tenha como cônjuge pessoa do sexo oposto também componente da Corporação Castrense.*

*26. Não deve, pois, o consorte também militar ser computado como dependente para fins de pagamento de auxílio-moradia: cada um dos milicianos deve receber a verba indenizatória em exame por direito próprio. Se integra a Corporação, tem direito a haver o benefício funcional, independentemente do seu estado civil.*

*27. A lei não estabelece que o militar casado com outro militar não teria direito a auferir auxílio-moradia em decorrência de sua própria situação jurídica de integrante da Corporação, favorecido pelos ditames da Lei federal nº 10.486/2002 (art. 3º, XIV), uma vez que o texto legal defere a vantagem funcional em cogito para custear ao miliciano as despesas com habitação para si.*

*28. Deve cada consorte, com sua própria renda decorrente do exercício do cargo público militar, concorrer para as despesas de habitação do casal, em virtude do que não se poderia excluir o direito de recebimento de auxílio-moradia ao componente do Corpo de Bombeiros distrital apenas pelo fato de ser casado com outro membro do mesmo órgão castrense. Assim como não se poderia fazê-lo na hipótese de miliciano consorciado com servidor público civil.*

*29. O marido bombeiro militar não passa a ser o arrimo da mulher integrante da Corporação Castrense para fins de despesas com habitação, mas, sim, ocorre, como usualmente sucede na modernidade, a repartição dos dispêndios com*





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*moradia entre marido e mulher, razão pela qual se pode inferir, sim, que, os milicianos casados entre si devem perceber auxílio-moradia individualmente, pois cada um tem despesa pessoal, ainda que proporcionalmente rateado com seu consorte, com a residência comum.*

*30. A conclusão, pois, no que tange ao auxílio-moradia, é de que cônjuge bombeiro militar não pode ser dependente de outro integrante da Corporação para as finalidades voltadas à verba indenizatória em apreço, mas cada qual deve receber a parcela separadamente, na integralidade, por direito próprio.*

*31. Já o pagamento majorado do auxílio-moradia, em função da existência de dependentes, contudo, não pode ser efetuado em favor de ambos os consortes; ou um ou outro perceberá a parcela indenizatória a maior pelos gastos com habitação para os dependentes. Essa parece ser a exegese mais afinada com o interpretação teleológica do Lei federal n. 10.486/2002 (art. 3º. XIV).*

*32. É que, no caso, diferentemente, residindo os filhos menores sob o mesmo teto que os pais militares, as despesas com habitação já terão sido abrangidas pelo pagamento aumentado especial para um dos consortes genitores, haja vista que o despesa determinada pela existência de descendentes já foi absorvida com a locação de um só imóvel que atenda as necessidades de conforto da família, por exemplo.*

*33. Em outras palavras, não existe a majoração em dobro das despesas com habitação apenas pelo fato de os militares serem casados entre si; a prole é comum e a mesma gera um só dispêndio com a residência do casal e da sua prole, motivo por que não se justifica que ocorra o cômputo dobrado do valor da indenização de moradia para ambos os genitores integrantes da Corporação por meio da consideração da quantia prevista com o acréscimo de dependentes em favor dos dois componentes da Corporação.*

*34. É a mesma inteligência que leva, por exemplo, a impedir que os filhos comuns sejam listados como dependentes dos dois pais para fins de imposto sobre a renda.”*

*17. Pois bem O Comandante-Geral do CBMDF, buscando regulamentar a dependência para fins de concessão de benefícios aos militares, editou a Instrução Normativa nº 02, de 12/09/2014, assim estabelecendo no parágrafo 3º do artigo 3º:*

*“Art. 3º Para os efeitos dos auxílios funeral, moradia, transporte, ajuda de custo e outros previstos no art. 51 do Estatuto do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, aprovado pela Lei nº 7.479, de 2 de junho de 1986, são*





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*considerados dependentes estatutários do militar: (...) § 3º Os cônjuges e companheiras (os) são dependentes entre si, nos termos do art. 51, § 2º, “a”, do EBMCBDF, independente da profissão que exerçam.”*

18. A regulamentação supra traz o conceito de dependência recíproca entre os cônjuges/companheiros, estipulando a possibilidade de dois militares casados entre si serem considerados reciprocamente dependentes, percebendo, ambos, o auxílio-moradia majorado<sup>5</sup>.

19. Tal qual se entendeu a respeito de preceito normativo congênere da PMDF apreciado judicialmente, a supratranscrita disposição da IN CBMDF 02/2014, invocada pela entidade autora da representação em apreço como fundamento da existência do pretense direito de seus substituídos ao pagamento majorado do auxílio-moradia, acarretou acúmulo indevido de vantagens, pois pretendeu autorizar que duas pessoas se beneficiassem de uma única situação de dependência, em patente confronto com princípios elementares da Administração Pública, notadamente, da legalidade, da isonomia e da moralidade.

20. Ademais, como inexistente na Lei nº 10.486/02 dispositivo que preveja a hipótese de um militar distrital registrar o consorte também integrante dos quadros do CBMDF ou da PMDF como seu dependente para o fim de receber o auxílio-moradia na modalidade “com dependente”, sequer seria possível assim proceder o Distrito Federal se porventura desejasse regulamentar o pagamento desse benefício<sup>6</sup>, uma vez que vigora, para a Administração Pública, o princípio da legalidade estrita.

21. Não bastasse isso, verifica-se que a Instrução Normativa CBMDF nº 02/2014 padecia de vício formal (tal qual sua congênere na PMDF), na medida em que fora editada pelo Comandante-Geral da Corporação em violação ao disposto no artigo 3º, inciso XIV, da Lei nº 10.486/02, que estabelece ser de competência do Governo do Distrito Federal a regulamentação da matéria atinente ao auxílio-moradia dos militares, não se podendo perder de vista, também, que o rol de dependentes para tal fim já constava especificado na Lei nº 10.486/02.

22. Nesse sentido, considerando que a referida IN CBMDF 02/2014 “criou” hipótese de pagamento de auxílio-moradia, ao estabelecer regra de interdependência (entre cônjuges/companheiros militares) não prevista no diploma legal de regência, evidente sua

<sup>5</sup> Não dispôs, contudo, diferentemente do ocorrido na PMDF, que a existência de filhos em comum atrairia a condição de dependência por prole para ambos os genitores, independentemente de estarem ou não casados, e sem critério distintivo quanto à guarda dos filhos, na hipótese de divórcio ou de haver residências diferentes.

<sup>6</sup> Convém assinalar que o Decreto distrital nº 35.181/14, a pretexto de regulamentar o auxílio-moradia de que trata o inciso XIV do art. 3º da Lei nº 10.486/02, limitou-se a reajustar os valores do benefício estabelecidos, inicialmente, em tabela anexa àquele diploma.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*injuridicidade diante da latente violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade e do interesse público, os quais norteiam a Administração Pública.*

23. Com o propósito de dirimir uma série de questionamentos exsurgidos quando da execução de ajustes no pagamento do benefício de acordo com o entendimento exarado no Parecer nº 705/2016-PRCON/PGDF, o Comandante-Geral do CBMDF encaminhou nova consulta ao d. órgão jurídico distrital, que, no exercício de sua prerrogativa de ente consultivo e intérprete da legislação aplicável aos militares distritais, exarou o Parecer nº 677/2017- PRCON/PGDF, estabelecendo as seguintes diretrizes a serem observadas pelas Diretorias de Gestão de Pessoal e de Inativos e Pensionistas de ambas as corporações:

**"MILITAR. ROL DE DEPENDENTES. LEI 7.289/1984. LEI 7.479/1986. REVOGAÇÃO. LEI 10.486/2002.**

- O art. 34 da Lei 10.486/2002 revogou o art. 50, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei 7.289/1984, e o art. 51, §§ 2º e 3º, da Lei 7.479/1986, não mais subsistindo a extensa relação de dependentes (mãe viúva, marido em cárcere por mais de dois anos, filhas viúvas, separadas ou divorciadas, mãe solteira, madrasta ou sogra viúvas, avós, irmão, cunhado ou sobrinho, irmã, cunhada ou sobrinha solteiras, viúvas, separadas ou divorciadas, e netos).

**MILITAR. INCLUSÃO DOS GENITORES NO SISTEMA DE SAÚDE DAS CORPORações. PRESSUPOSTO.**

- Para a inclusão dos pais do militar no sistema de saúde das Corporações, a Lei 10.486/2002 (art. 34, II) exigiu apenas o vínculo de dependência econômica, não sendo necessária a comprovação de outros requisitos (p.ex., convivência sobre o mesmo teto ou ausência de percepção de remuneração).

**MILITAR. CASAMENTO. UNIÃO ESTÁVEL. FILHOS. AUXÍLIOMORADIA.**

- O militar que convive com outro militar, em razão de casamento ou união estável, possui direito próprio, ínsito à investidura no cargo militar, ao auxílio-moradia. A coabitação não impede a percepção do benefício, em separado, por cada cônjuge ou convivente militar, não havendo se falar, para fins de sua concessão, em dependência recíproca.

- A existência de filhos em comum não enseja a percepção do auxílio-moradia em valor majorado por ambos os militares. Vivendo sob o mesmo teto junto à sua prole, apenas um dos militares fará jus ao benefício em valor majorado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

**- Na hipótese de guarda compartilhada, os militares que antes se vinculavam pelo casamento ou pela união estável, possuem, cada qual, direito ao auxílio-moradia em valor majorado.**

**- Militares casados entre si ou que convivam em união estável que não dividam o mesmo teto, caso não tenham filhos comuns ou de outras relações, receberão auxílio-moradia simples, por direito próprio, decorrente da investidura no cargo.**

**- Militares casados entre si ou que convivam em união estável que não dividam o mesmo teto, caso possuam filhos comuns ou de outras relações, devem receber, cada qual, individualmente, auxílio-moradia majorado.**

**AUXÍLIO-MORADIA. DECRETO 35.181/2014. PARECER 1.638/2010- PROPES/PGDF.**

**- Ao se limitar repetir o conceito do auxílio-moradia contido na Lei 10.486/2002, veiculando apenas os novos valores do benefício, o Decreto 35.181/2014 não veiculou um único preceito que pudesse suscitar controvérsia interpretativa, razão pela qual não [foram] alteradas as diretrizes do Parecer 1.638/2010-PROPES/PGDF.**

**- INSTRUÇÃO NORMATIVA CBMDF 02/2014. PORTARIA PMDF 924/2014. NECESSIDADE DE REVOGAÇÃO. PARECER 705/2016- PRCON/PGDF.**

**- A Instrução Normativa CBMDF 02/2014 e a Portaria PMDF 924/2014, além de discreparem da exegese declinada pela PGDF e mesclarem diferentes regramentos jurídicos, criando um terceiro sistema normativo, usurpam a indelegável competência do Governador do Distrito Federal para expedir decretos para fiel execução das leis.**

**- Necessidade de revogação de tais atos, certo que algumas dúvidas inerentes aos temas neles versados carece de regulamentação, objetivando resguardar o gestor público e conferir segurança jurídica e previsibilidade normativa. Enquanto não sobrevier o regulamento, as Corporações Militares devem seguir as orientações da PGDF e, se houver, do TCDF.**

**AUXÍLIO-MORADIA. BOMBEIROS MILITARES CASADOS OU QUE VIVAM EM UNIÃO ESTÁVEL COM MEMBROS DAS FORÇAS ARMADAS, COM MILITARES ESTADUAIS OU DISTRITAIS, E COM SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS.**

**- O casamento ou a união estável de membros do CBMDF com integrantes das Forças Armadas não inviabiliza a**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*percepção do auxílio-moradia, eis que os membros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica não fazem jus ao benefício.*

**- O casamento ou a união estável de membros do CBMDF com integrantes da PMDF não inviabiliza a percepção do auxílio-moradia, sendo necessária a observância das cautelas anunciadas pela PGDF para a outorga do benefício.**

*- O casamento ou união estável de membros do CBMDF com servidores públicos civis federais ou distritais, regidos pela Lei 8.112/1990 e pela LC 840/2011, respectivamente, não impede a percepção do auxílio-moradia, eis que esses servidores civis não fazem jus ao benefício.*

*Relativamente ao casamento ou união estável de membros do CBMDF com magistrados federais ou estaduais, membros do Ministério Público federal ou estadual, e com militares e servidores civis estaduais, inviável o oferecimento de resposta, em face da necessidade da análise dos respectivos regimes jurídicos a que estiverem jungidos.” (g.n.)*

24. Foi assim, com fulcro nos Pareceres nº 705/2016 e nº 677/2017, ambos da PRCON/PGDF, e no exercício da prerrogativa de autotutela<sup>7</sup>, ao dispor que a Administração Pública tem o poder-dever de rever, de ofício, atos eivados de vício, que o Comandante-Geral do CBMDF expediu a Portaria nº 32, de 22/09/2017, tomando sem efeito a Instrução Normativa CBMDF 02/2014 e determinando ao Chefe do Departamento de Recursos Humanos da Corporação a adoção de imediatas medidas necessárias à adequação da inclusão de dependentes de bombeiros militares e do pagamento de todos os auxílios-moradia feitos em desacordo com as diretrizes supratranscritas.

25. Cumpre observar, ademais, que o ato contestado na presente representação também estaria pautado em entendimento proveniente da Controladoria-Geral da União - CGU, no mesmo sentido dos sobreditos pareceres jurídicos, tomado em sede de auditoria realizada na corporação distrital referente às contas do exercício de 2016, conforme reportado pelo jurisdicionado em resposta à diligência inicial nestes autos. As recomendações constantes no correspondente Relatório de Auditoria Anual de Contas<sup>8</sup>, cuja íntegra pode ser compulsada na peça acostada a este

<sup>7</sup> Como dispõem os Enunciados de Súmula do STF nº 346 (“A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”) e nº 473 (“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”) E também na linha do que prescreve o art. 53 da Lei nº 9.784/99: “Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

<sup>8</sup> Enviado ao Tribunal de Contas da União em novembro/2017 (objeto do Processo nº 032.299/2017-6, ainda sem deliberação).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*processo sob o e-DOC F0FDBB3B-e, foram assim baixadas:*

*“1: Suspender os pagamentos não amparados pelos normativos que regem o assunto, particularmente quanto ao disposto na Lei Federal nº 10.486/2002;*

*2: Adotar rotinas que permitam o pagamento do valor “militar COM dependente” a apenas um dos cônjuges/companheira(o) na existência de filhos em comum.*

*3: **Promover a revogação da IN CBMDF nº 2/2014 ou, pelo menos, naquilo que contraria a Lei Federal nº 10.486/2002;***

*4: Apurar responsabilidades pela continuidade do pagamento desde o recebimento do Parecer nº 1.638/2010-PROPESIPGD.” (g.n.)*

*26. Para a CGU, a causa do pagamento indevido de valores de auxílio-moradia a beneficiários cônjuges ou companheiros decorreria de “**interpretação indevida, por extrapolação**, dada pela IN CBMDF nº 2, de 12/09/2014, quando estabeleceu a regra de interdependência entre cônjuges/companheiros na concessão de benefícios aos militares do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, **ampliando o disposto** na Lei Federal nº 10.486/2002 no que tange à concessão do Auxílio-Moradia”. (g.n.)*

*27. Nesse contexto, ilegalidade alguma parece haver na expedição, em si, da Portaria CBMDF nº 32/2017, visto que buscou restaurar a ordem jurídica malferida, coadunando-se com o entendimento exarado pelos órgãos de controle citados, em observância aos princípios da legalidade e do interesse público, bem como em salvaguarda do erário.*

*28. Com relação aos efeitos da referida portaria revogadora, já de início, não comungamos do entendimento esposado pela entidade autora da representação em apreço de que teria ocorrido sua aplicação retroativa, com afronta à segurança jurídica e ao ato jurídico perfeito, ou seja, conferindo-se àquela portaria “os efeitos concernentes ao instituto da Anulação dos atos administrativos”.*

*29. Está claro que a revogação da IN 02/2014 implicara na revisão dos pedidos de reconhecimento de dependência (recíproca com integrante do CBMDF/PMDF ou em razão de prole comum) acatados pela Administração sob sua égide, sendo isso indicativo de efeito retroativo decorrente da anulação de ato administrativo (ex tunc), apesar do nomen iuris adotado na espécie<sup>9</sup>.*

*30. Por outro lado, verifica-se que o decote do excesso do benefício auxílio-moradia majorado ocorreu a partir do ato que decretou a*

---

<sup>9</sup> Conceitualmente, a revogação de um ato administrativo materializa-se por motivo de conveniência ou oportunidade, o que não se coaduna com as razões de invalidação da referida instrução normativa.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*invalidação no que tange aos militares que não comprovassem fazer jus à situação de dependência, nos termos esposados no Parecer nº 677/2017-PRCON/PGDF, operando, assim, efeitos ex nunc. Ademais, não há evidência de que tenham sido convocados os militares beneficiados para que restituíssem os valores pretéritos percebidos irregularmente àquele título, a revelar que os efeitos patrimoniais derivados de anterior reconhecimento de dependência pela Corporação restaram incólumes até o momento de sua revisão<sup>10</sup>.*

31. *Nesse quadro, apenas no que tange aos reflexos financeiros das revisões efetuadas, a questionada invalidação operou efeitos prospectivos, típicos do instituto da revogação<sup>11</sup>.*

32. *Oportuno salientar que, no âmbito do direito administrativo, não há uma categoria única de vícios, mas é bastante comum a utilização do termo “anulação” de forma ampla, englobando todas as situações em que o ato administrativo possui defeito. No momento, todavia, a despeito da classificação doutrinária desses atos (nulos, anuláveis ou inexistentes), interessa-nos tratar apenas dos efeitos provenientes de sua invalidação.*

33. *Quanto a esses efeitos, tem-se que, em regra, a anulação de um ato administrativo provoca efeitos ex tunc, ou seja, retroage à data da prática do ato, fazendo com que sejam fulminados eventuais efeitos que o ato eivado de vício tenha gerado.*

34. *Contudo, em alguns casos, a anulação pode gerar efeitos ex nunc, sem retroação. Nesse ponto, vale-se das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>12</sup>:*

*“Na conformidade desta perspectiva, parece-nos que efetivamente nos atos unilaterais restritivos da esfera jurídica dos administrados, se eram inválidos, todas as razões concorrem para que sua fulminação produza efeitos ex tunc, exonerando por inteiro quem fora indevidamente agravado pelo Poder Público das consequências onerosas. Pelo contrário, nos atos unilaterais ampliativos da esfera jurídica do administrado, se este não concorreu para o vício do ato, estando de boa-fé, sua fulminação só deve produzir efeitos ex nunc, ou seja, depois de pronunciada.” (g.n.)*

<sup>10</sup> Sinaliza observância ao princípio da segurança jurídica, que, materializado em seu aspecto subjetivo (proteção à confiança) pela decadência do art. 54 da Lei nº 9.784/99, não protege apenas os atos lícitos, mas quaisquer atos que tenham gerado efeitos favoráveis a seus beneficiários. Seria mais um indício de que se tratou, no caso, de anulação.

<sup>11</sup> Consoante a doutrina de Fernanda Marinela, suscitada na representação, no sentido de que “a revogação impede que a relação jurídica prossiga, mantendo-se os efeitos já ocorridos, o que significa que produzirá efeitos ex nunc, eficácia somente para o futuro, não retroagindo, não tendo o poder de desconstituir efeitos passados.

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 447.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

35. No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho<sup>13</sup> entende que:

*“A anulação tem efeito retroativo, vale dizer, dirige-se também a período pretérito, e a retroatividade alcança o momento em que foi praticado o ato anulado. O efeito, portanto, do ato anulador é ‘ex tunc’.*

*Decorre da anulação a circunstância de que devem desfazer-se todos os efeitos provenientes do ato anulado, ensejando o retorno dos integrantes da relação jurídica respectiva ao statu quo ante. Significa que, com a anulação, deve ser restaurada a relação jurídica existente antes de ser praticado o ato ilegal. Ficam a salvo, porém, dos efeitos retroativos da anulação os terceiros de boa-fé, pessoas não participantes diretas da formação do ato inválido.” (g.n.)*

36. Nesse diapasão, é imperioso avaliar se, no caso concreto, há terceiro de boa-fé. Em caso positivo, a nulidade do ato deverá ser pronunciada pela Administração Pública de modo que seus efeitos se operem a partir de então. Ex nunc, portanto.

37. No vertente caso, pode-se admitir o anterior reconhecimento de dependência para fins da majoração do auxílio-moradia com base na IN CBMDF 02/2014 enquadrado como ato ampliativo de direito previsto em lei<sup>14</sup>, caracterizando-se o bombeiro militar então requisitante (beneficiário), a seu turno, como terceiro de boa-fé.

38. Assim, à luz da posição doutrinária defendida por Bandeira de Mello e corroborada por Carvalho Filho, a invalidade daquele normativo (consubstanciada na sua revogação pela Portaria CBMDF nº 32/2017) deveria mesmo produzir efeitos ex nunc no que tange às situações jurídicas formadas sob sua égide, como de fato ocorreu, à toda evidência.

39. Oportuno ainda assinalar que, embora tenham surtido efeitos favoráveis a seus destinatários enquanto vigentes, os atos de reconhecimento revistos não se aperfeiçoaram como atos jurídicos perfeitos, tampouco se convolaram em direito adquirido, considerando que tinham por fundamento de validade, desde sua formação, norma que acabou extirpada do ordenamento jurídico por não se achar conformada com as exigências normativas previstas em diploma superior de regência.

40. Desse modo, no particular, somos por considerar insubsistentes todas as alegações aduzidas a respeito na representação em

<sup>13</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal : Comentários à Lei nº 9.784, de 29/01/1999. 4ª ed., Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris. 2009.

<sup>14</sup> Pois a forma de concessão “simples” do auxílio não se condiciona ao reconhecimento administrativo de dependência.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*apreço<sup>15</sup>, especificamente: ilegalidade do efeito retroativo dado ao ato de revogação da IN 02/2014; afronta ao princípio da segurança jurídica e ao ato jurídico perfeito; e vedação de aplicação retroativa de nova interpretação<sup>16</sup>.*

*41. Respeitante à alegada inobservância do princípio constitucional do devido processo legal, uma vez que o procedimento de corte do auxílio-moradia majorado fora adotado sem antes possibilitar aos atingidos o contraditório e a ampla defesa, ainda que pareça assistir razão à representante, entende-se que a questão requer temperamento em seu exame, máxime considerando que não se trata de ato decisório decorrente da atuação desta e. Corte de Contas no exercício legítimo da função de controle externo da legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e de pensão ou de gastos realizados pelo órgão jurisdicionado ao qual se refere a presente representação.*

*42. No caso vertente, o Comando da Corporação expedira o Despacho SEI-GDF CBMDF/GABCG, de 11/10/2017 (contido no e-DOC A4DC03AA-c), determinando-se “que, nos casos em que o respectivo setor não registre dúvidas acerca do enquadramento às hipóteses previstas no Parecer nº 677/2017 – PRCON/PGDF, os ajustes necessários aos contracheques dos interessados sejam prontamente efetivados, **oportunizando-se ampla defesa e contraditório diferidos**.” (g.n.)*

*43. Para justificar a adoção imediata dos procedimentos de ajuste, a autoridade máxima do órgão elencou, como principais argumentos, a premência de adequação das rotinas administrativas à orientação exarada pela d. PGDF nos indigitados pareceres de nº 705/2016 e 677/2017 e “a possibilidade de aplicação de ampla defesa e contraditório diferidos nos processos administrativos, consoante jurisprudência remansosa, ilustrada no seguinte precedente:*

**EMBARGOS INFRINGENTES CÍVEIS. AÇÃO ORDINÁRIA. ODONTÓLOGOS. SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA – VPNI. RESTABELECIMENTO DO VALOR REDUZIDO PELA ADMINISTRAÇÃO SEM PRÉVIO CONTRADITÓRIO. AUTOTUTELA. NÃO-CABIMENTO. CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL NO CÁLCULO. DECISÃO DO TCDF NO CONTROLE EXTERNO. PRECEDENTE DO STF. RE 594.296. REPERCUSSÃO GERAL. DISTINÇÃO. CASO CONCRETO. NÃO-APLICAÇÃO. **REJULGAMENTO. LEGITIMIDADE. ATO****

<sup>15</sup> Sobretudo sob o entendimento de que houve correta modulação dos efeitos de invalidação dos atos de reconhecimento de dependência anteriormente concebidos com esteio no viciado normativo que estivessem em desacordo com o entendimento da PGDF, operando-se de forma prospectiva em relação aos reflexos financeiros das revisões efetuadas, em observância ao princípio da segurança jurídica.

<sup>16</sup> Esclarece-se que a vedação de interpretação retroativa pressupõe que a interpretação revista esteja também respaldada, razoavelmente, na norma de regência a ela sujeita, o que não ocorreu in casu.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

### **ADMINISTRATIVO. PLURALIDADE DE INTERESSADOS. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. PROTEÇÃO DO ERÁRIO PÚBLICO. PRECEDENTE DO STF. DESNECESSIDADE DE RESTITUIÇÃO DO INDÉBITO. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ.**

*Distingue-se o caso concreto da orientação traçada pelo Pleno do STF em sede de repercussão geral no RE 594.296, porquanto se trata de simples correção de erro material no cálculo do valor da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI percebida por uma pluralidade de servidores ativos e inativos (odontólogos), e pensionistas da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, feita por ato administrativo no exercício da autotutela em cumprimento à decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal, no legítimo exercício do controle externo, no qual não há litígio com interessados, segundo julgado do STF. A Administração Pública, na autotutela, deve retificar imediatamente o erro material no cálculo de parcela remuneratória percebida por servidores e pensionistas, porquanto o ato administrativo é autoexecutável. **O contraditório será diferido e exercido efetivamente por quem se considerar prejudicado com a decisão administrativa. Os servidores e pensionistas que receberam, indevidamente, por erro material, uma diferença de valor da vantagem pecuniária, por certo período, estão dispensados da restituição ao erário, porquanto se trata de parcela remuneratória percebida de boa-fé.** Embargos infringentes conhecidos e providos. (Acórdão n.1000180, 20090110643987EIC, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, Relator Designado:ESDRAS NEVES, Revisor: CESAR LOYOOLA, 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Julgamento: 20/02/2017, Publicado no DJE: 10/03/2017. Pág.: 57-60)” (grifos do original)*

44. Para melhor compreender o entendimento grifado desse acórdão, convém trazer à colação trecho correspondente do voto condutor do relator designado, Desembargador Esdras Neves, inaugurando divergência em relação ao voto proferido pelo relator original, **verbis**:

**“DA DESNECESSIDADE DE PRÉVIO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA PARA A CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL**

*A correção de erro material verificado na atualização do valor da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI pela Administração dispensa a prévia instauração de processo em que se assegure o exercício do contraditório e da ampla defesa aos interessados. Estes direitos fundamentais podem ser exercidos validamente **depois de praticado o ato de retificação**, porquanto não se nega ao titular o direito subjetivo nem sua fruição, muito menos se restringe o seu conteúdo.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*A correção material do valor da vantagem remuneratória acontece não apenas para proteger o erário, mas também para resguardar o interesse patrimonial do titular do direito reconhecido pela Administração, na medida em que prosseguirá em sua fruição sem sofrer limitação. Afinal, consubstancia a atividade a materialização da função de autocontrole dos atos pela própria Administração (autotutela), cujo fundamento para o exercício é o princípio da legalidade, estabelecido pelo artigo 37, caput, da Constituição Federal.*

*Os interessados - que no caso em tela somam uma **quantidade expressiva de servidores ativos e aposentados**, além de pensionistas – podem demandar, individual ou coletivamente, perante a Administração ou em Juízo para requerer a tutela jurídica, caso se considerem prejudicados pelo ato administrativo praticado no exercício da função de autocontrole para a correção de erro material.*

***A entidade pública não deve ficar condicionada a previamente instaurar processo e assegurar aos titulares da pretensão, individualmente, o contraditório e a ampla defesa para somente numa ocasião posterior corrigir o erro material legitimamente constatado. A cientificação de todos os interessados acerca do ato de revisão, o processamento de suas impugnações e a deliberação de suas pretensões pela Administração importa em uma demora que resultaria em inegável prejuízo ao erário sem justificativa razoável.***

***Não bastasse, a anulação do ato administrativo questionado importaria o pagamento a maior da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, o que implicaria ofensa ao postulado da supremacia do interesse público sobre o individual, do qual se origina a autoexecutoriedade dos atos administrativos, cuja presunção de legitimidade constitui um reforço à verificação de sua validade.***

***Posteriormente, após a deliberação das impugnações e a efetiva correção do erro material pela Administração, suprimir-se-ia o acréscimo indevido, como determinado anteriormente pelo ato anulado, sem que a Administração pudesse reaver o indébito dos substituídos, porquanto novamente se deveria reconhecer a irrepetibilidade da verba, tendo em vista a boa-fé no recebimento e seu caráter alimentar.***

*O ato administrativo, seja o de reconhecimento de um direito, seja o de correção de algum erro material detectado em sua quantificação, goza de presunção de legitimidade e ostenta o atributo da autoexecutoriedade. Essa particularidade indica que a Administração não precisa se socorrer de provimento*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*judicial para materializar o cumprimento de determinação sua no exercício do Poder de Império, porque o faz em prol do interesse de toda a coletividade. Cabe ao indivíduo que se sentir prejudicado com a atuação estatal provocar a própria entidade pública responsável pela prática do ato ou o Judiciário para sanar eventual ilegalidade.*

Assim, o **contraditório diferido**, em face de decisão considerada violadora da pretensão subjetiva, **mantém incólume o núcleo essencial desse direito fundamental**, cujas garantias constitucionalmente previstas e processualmente instrumentalizadas se revelam bastantes como remédios para se buscar a efetiva proteção jurídica.

*Importante salientar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no acórdão paradigma, embora tenha firmado a tese no sentido de que o desempenho da autotutela pela Administração, quando a declaração de nulidade recair sobre ato que produziu efeitos subjetivos, depende de prévio contraditório e ampla defesa em processo regularmente instaurado, **alguns Ministros, durante as discussões, teceram proveitosas considerações acerca da possibilidade do exercício defensivo do cidadão afetado acontecer posteriormente à intervenção estatal, quando a urgência justifica a pronta atuação administrativa para evitar lesão grave à atividade administrativa ou ao erário.***

*A questão ficou para ser deliberada por ocasião do oferecimento da proposta de revisão do enunciado nº 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, mas nada impede sua consideração desde logo no presente caso. Confira-se, literalmente:*

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) – *Eu também acompanho o eminente Relator, os votos já proferidos e provocados pela sugestão da eminente Ministra Cármen Lúcia. Eu faria uma ponderação, que, acho, deva entrar também na consideração de eventual revisão da súmula, e que consiste em distinguir quando o poder de autotutela da administração pode ser exercido imediatamente, sem prévia audiência da pessoa suscetível de ser atingida pelo exercício desse poder, e quando o uso desse poder de autotutela tem que ser precedido do devido processo legal. Porque a mim me parece que não viola a Constituição o fato de a precedência do devido processo legal, por força das circunstâncias que envolvam o caso, não permitir dilação em situações de urgência, quando incide, então, a regra legítima da posposição do devido processo legal. Em outras palavras, a administração pública pode, em muitas circunstâncias, exercer o poder de autotutela*





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*independentemente de audiência ou defesa prévia, se a tutela do interesse público sob risco, em termos coletivos ou em termos estritamente patrimoniais, não possa aguardar. Nesses casos, a meu ver, não há ofensa à Constituição, porque fica aberta a via do devido processo legal posteriormente: é a chamada posposição da observância do princípio. Eu comparo a hipótese, por exemplo, de um prédio em ruínas que ameace queda e dano à coletividade. A administração pública não pode aguardar a prévia instauração do devido processo legal para ouvir o interessado, pois nesse meio tempo pode sobrevir um desastre etc.. No presente caso, não podia ser posposto, porque não há situação de urgência.*

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Legítimo exercício do poder de polícia.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Não caberia posposição no caso, porque a administração pública não teria nenhum dano ouvindo a funcionária, antes de cortar-lhe a percepção do vencimento. Por quê? Porque a administração pode ressarcir-se mediante descontos permitidos pela legislação. Não se justifica que nesse caso fizesse cessar, abruptamente, sem audiência prévia, o gozo de direito subjetivo aparente que vinha sendo exercido pelo interessado.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, eu acho que neste primeiro caso que Vossa Excelência chama caso de urgência da Administração, que realmente às vezes tem, não seria esse dever de autocontrole, seria poder de polícia.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - É o exercício do poder de polícia.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E isso já é previsto.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) – Eu sei, mas entra na categoria geral da autotutela. Como estamos falando aqui de autotutela, é preciso distinguir as hipóteses de exercício desse poder, perante a exigência do devido processo legal.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Pode ocorrer Presidente, por exemplo - a hipótese aqui é isolada -, um erro grave na folha de pagamento.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - É um erro





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*material.*

*O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Um erro material que demanda, sob pena de comprometer o próprio orçamento.*

*A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Que demanda o imediato; e que não teria dinheiro para pagar, simplesmente.*

*O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Exatamente, pode gerar uma consequência dessa monta, e a administração não pode aguardar, tem de tomar a iniciativa imediata de resguardo do interesse público.*

*O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Então, acho que Vossa Excelência aponta com precisão essa possibilidade.*

*A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Ela refaz.*

*O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Creio que caberia posposição no caso, porque a administração pública não teria nenhum dano ouvindo a funcionária, antes de cortar-lhe a percepção do vencimento. Por quê? Porque a administração pode ressarcir-se mediante descontos permitidos pela legislação. Não se justifica que nesse caso fizesse cessar, abruptamente, sem audiência prévia, o gozo de direito subjetivo aparente que vinha sendo exercido pelo interessado.*

*O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas, no caso que o Presidente está apontando, é a possibilidade de que surjam situações que exigem uma ação iminente.*

*A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - O pagamento é o ato dele mesmo; e, neste caso, haveria um erro que pode ter que ser feito.*

*O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Dele mesmo, exatamente. O exemplo do prédio é o exemplo de um ato de terceiro.*

*O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - É ato da administração mesma, no exemplo de um prédio, um estabelecimento comercial, que obteve licença. Não se vai esperar cair o prédio.*

*O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - O Ministro Celso, aqui, lembrava de embargos de obras.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Sim, refiro-me ao embargo de obra nova, que pode, até mesmo, ser efetivado extrajudicialmente ("per jactum lapidis"), por iniciativa do prejudicado, como o proprietário ou o próprio Município, consoante dispõe o art. 935 c/c o art. 934, ambos do CPC. Na realidade, o embargo extrajudicial de obra nova constitui reminiscência das Ordenações do Reino (Código Filipino) e da própria Consolidação das leis referentes à Justiça Federal (art. 416), sendo certo, ainda, que também a esse instituto se referiu TEIXEIRA DE FREITAS, em sua "Consolidação das Leis Civis" (art. 933).*

*O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Como acontece não raro, a pessoa abre um bar lá num canto, violando necessidade de licença e regras de zoneamento, causa danos irreversíveis à coletividade, de modo que o Poder Público não tem que aguardar coisa nenhuma. Ele, simplesmente, exerce o poder de autotutela de imediato.*

*O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - É o poder de polícia edilícia.*

*A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas eu encaminho, de todo jeito, as propostas; e, aí, segue para ver se se torna efeito vinculante.*

*O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - O debate será reaberto quando da proposta de Vossa Excelência, quando da discussão.*

*A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Isso.*

*Verifica-se, portanto, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, embora tenha considerado a razoabilidade do contraditório diferido na impugnação de ato administrativo, deixou a questão sem uma solução definitiva para melhor apreciá-la em um futuro próximo, quando a Excelentíssima Ministra Carmen Lúcia apresentar a proposta de revisão do enunciado nº 473 da Súmula de jurisprudência daquela Corte.*

*Tem-se, portanto, que esta questão ainda não foi definitivamente tratada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal e não seria a possibilidade de tratá-la naquele momento, porquanto se apreciava a situação de apenas uma servidora em atividade que deixou de perceber uma vantagem remuneratória em decorrência da correção da contagem de seu tempo de serviço averbado.*

*Como o caso em exame guarda similitude com a discussão feita de passagem pelos Ministros do Supremo Tribunal*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*Federal, a consideração daqueles fundamentos neste julgamento se viabiliza notadamente por distingui-lo do paradigma.” (grifos acrescidos)*

45. Com efeito, o exercício do contraditório e da ampla defesa em regular processo instaurado consubstancia direito assegurado aos litigantes em processo judicial ou administrativo, consoante as disposições do artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. Dessa forma, o constituinte deixou clara sua concepção de que tais princípios não poderiam ser utilizados para o retardo injustificado do processo, em desfavor do interesse público: logo, em ato administrativo no qual não há espaço para litígio, a ponderação de princípios constitucionais deve se realizar de forma a prestigiar aqueles que informam a economia processual e a eficiência da administração pública.

46. Não se ignora, ademais, que os atos administrativos, quando produzem efeitos concretos em benefício daqueles que são alcançados por suas disposições, não podem ser anulados, por vício insanável em sua formação, sem que se assegure ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa. Afinal, a declaração de nulidade implicaria a supressão de direito subjetivo ou a diminuição de seu gozo pelo titular.

47. No caso vertente, evidenciou-se erro material na concessão de auxílio-moradia majorado a bombeiros militares que não satisfaziam as condições legais para assim o receber, porquanto o critério de reconhecimento de dependência para tanto então exigido estava fundado em ato normativo inválido. Por sua vez, o ato questionado pela entidade autora da representação em apreço refere-se, na essência, à correção daquele erro material, que, segundo consta, atingiria uma quantidade expressiva de interessados, sendo vislumbrado nessa situação potencial prejuízo ao erário com a eventual manutenção dos pagamentos irregulares.

48. Em casos que tais, como bem expresso no excerto de voto supratranscrito, “a entidade pública não deve ficar condicionada a previamente instaurar processo e assegurar aos titulares da pretensão, individualmente, o contraditório e a ampla defesa para somente numa ocasião posterior corrigir o erro material legitimamente constatado. A cientificação de todos os interessados acerca do ato de revisão, o processamento de suas impugnações e a deliberação de suas pretensões pela Administração importa em uma demora que resultaria em inegável prejuízo ao erário sem justificativa razoável.”

49. Observa-se que o caso concreto guarda características semelhantes àquelas que deram ensejo a tese vencedora encerrada no julgamento anteriormente reportado, tornando-se possível adotá-la na espécie, na concepção da autoridade competente, fundada na supremacia do interesse público sobre o individual e na defesa do erário, bem como coadunada com os



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*princípios da eficiência administrativa, razoabilidade e legalidade, e sem olvidar das garantias do art. 5º, LV, da Constituição Federal.*

*50. Não se vislumbra, portanto, na essência, vício na determinação do Comandante-Geral do CBMDF de imediata adoção de providências corretivas sem prévia audiência daqueles suscetíveis de serem atingidos pelo exercício do poder de autotutela administrativa, tampouco procedência quanto à alegação de descompasso dessa decisão com os motivos indicados como seu fundamento.*

*51. Nesse contexto, uma vez possível aos bombeiros militares que se sentissem prejudicados em face do sobredito ato discutir seus fundamentos de mérito perante a própria Administração, ou em Juízo (não estando claro nestes autos se o fizeram), revela-se inviável, nesta seara de controle externo, a pretensão de arguir sua nulidade com fundamento em questão formal (violação ao contraditório e à ampla defesa), muito menos a deduzir por ofensa ao princípio da motivação.*

*52. Ressalta-se, por oportuno, que não é competência desta Casa atuar como instância recursal de pleito sequer apreciado no âmbito da Administração.*

*53. Necessário ainda nos pronunciarmos quanto a outras duas questões ventiladas na exordial.*

*54. A primeira consiste na tramitação de outra representação nesta Corte cuidando de matéria correlacionada, objeto do Processo nº 17816/2017. De fato, cuidou-se nesse processo de questão inerente à possibilidade de recíproca dependência entre bombeiros militares (casados entre si ou em união estável), em face de negativa da Corporação em reconhecer tal condição de dependente. A teor da Decisão nº 5.362/2017<sup>1</sup>, a Corte considerou procedente a representação, determinando ao CBMDF que procedesse normalmente aos reconhecimentos de dependentes, incluindo os casos de cônjuges militares, **destacando, por fim, a distinção entre tal reconhecimento e a concessão de benefícios dele advindos.***

*55. Por sua vez, a representação aqui em apreço tem por escopo, especificamente, verificar suposta ilegalidade cometida pelo Comandante-Geral do CBMDF ao revogar instrução normativa*

<sup>1</sup> “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)II – considerar: a) cumprida a determinação contida no inciso II da Decisão nº 2.951/17; b) procedente a Representação oferecida por militares integrantes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (e-doc 60B9CCF9-c); III – determinar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que proceda normalmente aos reconhecimentos de dependentes, incluindo os casos de cônjuges militares, como previsto nos normativos afetos à Corporação, **observando que o simples reconhecimento do dependente não significa que todo e qualquer benefício seja concedido de forma automática, pois o reconhecimento de dependente e a concessão de benefício são atos administrativos diversos, cujas análises ocorrem em momentos processuais também distintos**; IV – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para fins de arquivamento.” (g.n.)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*interna que dispunha sobre inclusão ou exclusão de dependentes e determinar imediatos ajustes na **concessão dos pagamentos da vantagem auxílio-moradia** que estivessem em desacordo com orientação jurídica emanada da PGDF.*

56. Os feitos, portanto, comportam questionamentos sobre **atos administrativos distintos**, de sorte que não se vislumbra motivo para alterar as considerações e conclusões anteriormente esposadas, no sentido da improcedência da representação, sob o reconhecimento de validade da decisão administrativa que suprimiu, por erro material, o acréscimo no valor do auxílio-moradia no âmbito do CBMDF.

57. A segunda questão diz respeito à alegação da entidade representante de que, com a revogação da IN CBMDF 02/2014, os administrados estariam impedidos de exercer, na plenitude, direitos consagrados na Lei nº 7.479/86 (Estatuto dos Bombeiros Militares do DF) e na Lei nº 10.486/02 (estatuto remuneratório dos policiais e bombeiros militares distritais), especialmente, aqueles derivados do reconhecimento dos dependentes legais perante a Corporação.

58. Acerca desse ponto, a Corporação informara, em atenção à diligência inaugural, que, “(...) quanto à salvaguarda dos direitos dos militares, a Corporação está cumprindo a Decisão 5362/2017, dessa Corte de Contas do Distrito Federal e editou a Instrução Normativa 1, de 29 de novembro de 2017, cujo texto atendente [sic] às recomendações emanadas pela Procuradoria-Geral e CGU”.

59. O inteiro teor do normativo acima informado pode ser compulsado na peça de e-DOC E7B7782D-e, integrada a este feito, de cujos “considerandos” ali discriminados ressalta-se “a necessidade de previsibilidade normativa e segurança jurídica, no tocante ao tema de reconhecimento de dependentes, **tendo em vista as atuais diretrizes lançadas pela Procuradoria Geral do Distrito Federal**”. (g.n.)

60. Quer-nos parecer, portanto, suprida a lacuna normativa vislumbrada pela autora da vertente representação quanto aos procedimentos administrativos interna corporis para o reconhecimento de dependentes de bombeiro militar distrital e seus conseqüentes.

61. Caminhando para o encerramento, oportuno deixar registrado que não se tratou neste feito da possibilidade jurídica (reconhecida pela PGDF) de militares distritais casados ou conviventes em união estável perceberem, de per si (cumulativamente, portanto), o auxílio-moradia “simples” (na modalidade “sem dependente”), visto que não foi objeto da representação exordial.

62. Por fim, sem prejuízo à análise expendida, informa-se que o governo do Distrito Federal publicou, na edição do Diário Oficial do DF do dia 22/01/2018, portaria instituindo, no âmbito da Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal, comissão com a finalidade de





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*realizar estudo e propor regulamentação acerca da concessão do auxílio-moradia de que trata o inciso XIV do art. 3º da Lei nº 10.486/02. Não há, todavia, notícia da finalização desse estudo.*

63. Como as questões aqui tratadas têm sob enfoque o pagamento do sobredito auxílio financeiro (majorado), seria de bom alvitre encaminhar à Casa Militar, além do CBMDF, cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos, do respectivo relatório/voto condutor e da presente informação.

### **DA CONCLUSÃO E SUGESTÕES**

64. Ao ponderarmos os fatos, argumentos e questionamentos apresentados no documento inaugural dos autos, entendemos que não restou configurada injuridicidade na decisão do Comandante-Geral do CBMDF que, sob orientação jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, reforçada por juízo proveniente da Controladoria-Geral da União (adotado em sede de auditoria de contas naquela Corporação), determinara a revogação de normativo interno (Instrução Normativa nº 02/2014) referente ao reconhecimento de dependentes dos bombeiros militares e seus conseqüentários e a revisão das situações jurídicas correspondentes constituídas com esteio nesse normativo.

65. Também não se vislumbrou no presente exame irregularidade que estivesse a exigir alguma ação de controle por parte desta Corte de Contas no que se refere à determinação administrativa de imediata suspensão do pagamento majorado da parcela financeira auxílio-moradia (na modalidade “com dependente”) àqueles militares que assim a recebiam, concomitantemente, em razão de prole comum ou de dependência recíproca (em face de cônjuge/companheiro(a) também integrante do CBMDF ou da PMDF), assim reconhecida nos termos da norma revogada, sem que antes fosse possibilitado o oferecimento de defesa pelos militares atingidos, por se entender que tal decisão revelou-se pautada pelos postulados da eficiência administrativa, razoabilidade e legalidade, como também compassada com os motivos fático-jurídicos expressamente indicados como seu fundamento.

66. Destarte, conclui-se pela improcedência das alegações invocadas na representação em tela, com conseqüente arquivamento dos autos.”

7. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

“I - conhecer do Ofício nº SEI-GDF nº 1943/2017-CBMDF/GABCG (e-DOC 30E38779-c), considerando atendido o item III da Decisão TCDF nº 5.582/2017, bem como das peças acostadas sob os eDOC F0FDBB3B-e e E7B7782D-e;





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*II – considerar, no mérito, improcedente a representação em pauta (e-DOC A4DC03AA-c), uma vez que não se revela configurada afronta a qualquer dos princípios norteadores da Administração Pública invocados na exordial como resultado da análise das circunstâncias fático-jurídicas que circunscreveram a decisão do Comandante-Geral do CBMDF de revogar a Instrução Normativa CBMDF nº 02/2014, que dispunha sobre o reconhecimento de dependentes dos bombeiros militares e seus conseqüentes, e determinar imediatos ajustes nos processos de concessão e respectivos pagamentos da vantagem auxílio-moradia (na modalidade “com dependente”) que estivessem em desacordo com orientações jurídicas traçadas pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal respeitantes à matéria, sem prévia audiência daqueles suscetíveis de serem atingidos pelo exercício do poder de autotutela administrativa;*

*III – dar ciência da deliberação que vier a ser proferida pelo TCDF à entidade signatária da representação;*

*IV – autorizar:*

*a) a remessa de cópia do relatório/voto, da referida decisão vindoura e da presente informação ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e à Casa Militar da Governadoria do DF; e*

*b) o arquivamento dos autos.”*

### MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

8. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 672/2018-ML (e-doc B7096E52-e), de 1º.8.2018, da lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, diverge do encaminhamento proposto pela Unidade Instrutória. Do mencionado Parecer, destaco o seguinte trecho:

*“12. Nesse viés, este Órgão Ministerial, a par dos esclarecimentos apresentados pelo CBMDF, **diverge**, na essência, do entendimento oferecido pelo Corpo Instrutivo.*

*13. Conforme informado pela Corporação Militar, o ato do Comandante-Geral do CBMDF foi amparado nos Pareceres nºs 1.638/2010 – PROPES/PGDF, 705/2016- PROCON/PGDF e 677/2017-PGDF/PGDF, bem como nas **recomendações engendradas pela CGU no relatório que aprecia as contas anuais da Corporação Militar relativas ao exercício de 2016.***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

14. Evidente, por conseguinte, que a edição da Portaria nº 32/2017 levou em conta contundente suporte jurídico e, conforme será demonstrado na sequência deste Parecer, materializou o exercício do poder-dever de autotutela da Corporação, o que justifica, ante a verificação de irregularidade nos atos de reconhecimento de dependência, a eficácia retroativa questionada pela Exordial.

15. Não obstante, entendo, preliminarmente, não ser despiciendo perpassar os dispositivos legais atinentes ao pagamento de auxílio-moradia aos militares das forças complementares do Distrito Federal.

16. Nessa toada, cumpre salientar que a Lei nº 7.479/1986, que aprovou o Estatuto dos Bombeiros-Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, apresentou, em seu art. 51, enumeração concernente aos direitos dos militares do Distrito Federal.

17. A propósito, entre as prerrogativas indicadas, a legislação instituiu a possibilidade de concessão de moradia para o bombeiro-militar da ativa em **alojamento ou imóvel sob a responsabilidade da Corporação**, nos termos do art. 51, IV, I, 1 e 2, da norma indicada. A par do aludido dispositivo, verifica-se que a legislação indicada optou pela concessão do benefício em comento na **modalidade direta**.

18. No que concerne aos **dependentes dos milicianos**, oportuno trazer à baila o disposto no art. 51, §§ 1º e 2º, do Estatuto dos Militares do CBMDF:

“(…)

Art. 51. São direitos dos bombeiros-militares:

(…)

**§ 2º São considerados dependentes do bombeiro-militar:**

a) **a esposa;**

b) o filho menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou interdito;

c) a filha solteira, desde que não perceba remuneração;

d) o filho estudante, menor de 24 (vinte e quatro) anos;

e) a mãe viúva, desde que não perceba remuneração;

f) o enteado, o filho adotivo e o tutelado, nas mesmas condições das letras **b**, **c** e **d**;

g) a viúva do bombeiro-militar, enquanto permanecer nesta situação e os demais dependentes mencionados nas letras **b**,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

**c, d, e e f** desde que vivam sob a responsabilidade da viúva;  
e

*h) a ex-esposa com direito à pensão alimentícia estabelecida por sentença transitada em julgado, enquanto não contrair novo matrimônio.*

*§ 3º São, ainda, considerados dependentes do bombeiro-militar, desde que vivam sob a sua dependência econômica, sob o mesmo teto e quando expressamente declarados na Organização do Corpo de Bombeiros competente:*

*a) a filha, a enteada e a tutelada, nas condições de viúvas, separadas judicialmente ou divorciadas, desde que não recebam remuneração;*

*b) a mãe solteira, a madrasta viúva, a sogra viúva ou solteira, bem assim separadas judicialmente ou divorciadas, desde que, em qualquer dessas situações, não recebam remuneração;*

*c) os avós e os pais, quando inválidos ou interditos, e respectivos cônjuges, estes, desde que não recebam remuneração;*

*d) o pai maior de 60 (sessenta) anos e seu cônjuge, desde que não recebam remuneração;*

*e) o irmão, o cunhado e o sobrinho, quando menores ou interditos, sem outro arrimo;*

*f) a irmã, a cunhada e a sobrinha, solteiras, viúvas, separadas judicialmente ou*

*divorciadas, desde que não recebam remuneração;*

*g) o neto, órfão, menor inválido ou interdito;*

*h) a pessoa que viva, no mínimo há 5 (cinco) anos, sob sua exclusiva dependência econômica, comprovada mediante justificação judicial;*

*i) a companheira, desde que viva em sua companhia, há mais de 5 (cinco) anos, comprovado por justificação judicial; e*

*j) o menor que esteja sob sua guarda, sustento e responsabilidade, mediante autorização judicial. (...)" (Grifos acrescidos).*

19. Posteriormente, a Lei nº 10.486/2002, que dispõe sobre a **remuneração** dos militares do Distrito Federal, **modificou a sistemática de prestação direta adotada alhures** e, desta feita, especificou o auxílio-moradia como **direito pecuniário** dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, nos termos do art. 2º, I, f,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

da normativo indicado.

20. Ainda em relação ao benefício, impende apresentar a interpretação autêntica contida no art. 3º, XIV, da norma que dispõe sobre a remuneração dos militares do DF:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se como:

(...)

XIV - **auxílio-moradia** - direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para **auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes**, conforme a **Tabela III do Anexo IV, regulamentado pelo Governo do Distrito Federal**; (...)” (Grifos acrescidos).

21. A matéria foi regulamentada no Distrito Federal por meio do Decreto nº 35.181/2014, que assim dispôs:

“DECRETO Nº 35.181, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2014.

Regulamenta o Auxílio-Moradia de que trata o inciso XIV do art. 3º, da Lei Federal nº 10.486, de 4 de julho de 2002, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso VII do artigo 100, da Lei Orgânica do Distrito Federal e o **inciso XIV do art. 3º da Lei Federal nº 10.486, de 4 de julho de 2002**, DECRETA:

Art. 1º O auxílio-moradia devido aos militares do Distrito Federal, na ativa e na inatividade, consiste no direito pecuniário mensal destinado a auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes.

Art. 2º Os valores do auxílio-moradia de que trata este Decreto e suas respectivas vigências passam a vigorar, conforme estabelecido na Tabela III do Anexo IV, da Lei Federal nº 10.486, de 4 de julho de 2002, nos termos do disposto Anexo Único deste Decreto.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.”

22. No tocante aos valores aplicáveis ao benefício pecuniário tratado nos autos ora em exame, vale registrar que a legislação de regência, conforme se depreende da **Tabela III (Auxílio-Moradia) do Anexo IV (Tabelas de Outros Direitos Pecuniários)**, distingue os valores concedidos aos militares **sem dependentes** daqueles devidos aos agentes **com dependentes**, privilegiando os agentes públicos responsáveis por prover o sustento familiar.

23. Em tempo, destaca-se que a nuance atinente ao valor do direito pecuniário revela o âmago da Representação formulada pela



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

entidade representativa. Dessarte, a resolução da **questão** suscitada, por envolver as balizas para pagamento de auxílio-moradia com acréscimo, demanda perquirir a abrangência do termo **dependente** previsto no art. 3º da Lei nº 10.486/2002.

24. Ao compulsar a legislação aplicável, verifica-se que apenas o art. 34 da Lei nº 10.486/2002, que integra o capítulo reservado à assistência médico-hospitalar (Capítulo VIII), **especifica o rol de dependentes dos militares do Distrito Federal**. Eis os termos do dispositivo indicado:

*“Art. 34. Para os efeitos de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social, tratada neste Capítulo, são considerados dependentes do militar: (Redação dada pela Lei nº 11.134, de 2005)*

**I - 1º grupo:**

a) **o cônjuge, companheiro ou companheira** reconhecido judicialmente;

b) **os filhos** (as) ou **enteados** (as) até 21 (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudantes universitários, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;

c) **a pessoa sob guarda ou tutela judicial até 21** (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudante universitário, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez;

**II - 2º grupo: os pais**, com comprovada dependência econômica do militar, desde que reconhecidos como dependentes pela Corporação;

**III - 3º grupo:** os que constarem na condição de dependentes do militar, até a data da entrada em vigor desta Lei, enquanto preencherem **as condições estabelecidas em Estatuto das respectivas Corporações**. (...)” (Grifos acrescidos).

25. Patente que o dispositivo exhibe **rol exaustivo** de benefícios aplicáveis aos dependentes nele especificados. Nessa senda, a localização espacial do artigo e a natureza taxativa da lista apresentada **não permitem** a utilização da lista de dependentes para pagamento de auxílio-moradia na modalidade majorada.

26. Nesse particular, diversamente do entendimento apresentado pelo Corpo Instrutivo, que seguiu a linha argumentativa engendrada no Parecer nº 705/2016PRCON/PGDF, este Órgão Ministerial entende que a Lei nº 10.486/2002, ao especificar os dependentes para efeito de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social, **não revogou tacitamente a relação de dependentes contida na Lei nº 7.479/1986**.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

27. O entendimento em comento possui arrimo na interpretação literal do dispositivo e no postulado básico da hermenêutica segundo o qual **a norma jurídica não apresenta palavras inúteis**. **In casu**, trata-se de verdadeiro **silêncio eloquente** do legislador, que buscou tão somente alterar o regramento dos benefícios assistenciais indicados no art. 34 da Lei nº 10.486/2002, quais sejam: **assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social**.

28. Sendo assim, permanece hígido o rol de dependentes especificado no art. 51, §§ 2º e 3º, da Lei nº 7.479/1986 para os demais benefícios.

29. Superada a avaliação atinente às Leis nº 7.479/1.986 e 10.486/2002, este **Parquet** procederá ao exame dos atos regulamentares editados pelo CBMDF, mormente no tocante à previsão das relações de dependência para aumento do valor do auxílio-moradia devido aos militares.

30. Inicialmente, o CBMDF editou a **Instrução Normativa nº 2/2014**, estabelecendo as seguintes premissas para **pagamento a maior de auxílio-moradia**:

“Art. 3º **Para os efeitos dos auxílios funeral, moradia, transporte, ajuda de custo e outros previstos no art. 51 do Estatuto do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal**, aprovado pela Lei nº 7.479, de 2 de junho de 1986, **são considerados dependentes estatutários do militar**: (...)

§ 3º **Os cônjuges e companheiras (os) são dependentes entre si**, nos termos do art. 51,

§ 2º, ‘a’, do EBMCBDF, independente da profissão que exerçam. (...)” (Grifos acrescidos).

31. No modo de ver Ministerial, a norma regulamentar extrapolou os limites da legislação de regência da matéria, mormente ao especificar a possibilidade de **dependência recíproca entre militares, no que concerne aos efeitos financeiros**. Tal constatação vai ao encontro da minha manifestação no Processo nº 17.816/2017 (Parecer nº 904/2017-ML) e da r. Decisão proferida naqueles autos, **in verbis**:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício SEI-GDF nº 1050/2017 – CBMDF/GABCG (e-doc 4E4DDD7C-c), encaminhado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal em atendimento à Decisão nº 2.951/17; II – considerar: a) cumprida a determinação contida no inciso II da Decisão nº 2.951/17; b) procedente a Representação oferecida por militares integrantes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (e-doc 60B9CCF9-c); III –



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*determinar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que proceda normalmente aos reconhecimentos de dependentes, incluindo os casos de cônjuges militares, como previsto nos normativos afetos à Corporação, observando que o simples reconhecimento do dependente não significa que todo e qualquer benefício seja concedido de forma automática, pois o reconhecimento de dependente e a concessão de benefício são atos administrativos diversos, cujas análises ocorrem em momentos processuais também distintos; IV – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para fins de arquivamento.” (Decisão nº 5.362/2017, **Plenário**, Rel. Cons. **Paiva Martins**).*

32. Com efeito, em que pese ser possível o reconhecimento do cônjuge militar como dependente, fato que é abrigado pela legislação, não se verifica a possibilidade de duplo pagamento do benefício, seja por dependência recíproca ou por filhos em comum, caracterizando verdadeiro **bis in idem**, que poderia, inclusive, vilipendiar o sentido teleológico da norma, que, como dito alhures, almeja subsidiar as despesas de habitação do militar e dos seus dependentes.

33. A propósito, vale dizer que esse é o entendimento aplicável, por analogia, à concessão de benefícios análogos, a exemplo do pagamento do **auxílio-natalidade** e da **assistência pré-escolar**, conferidos à apenas um dos genitores, mesmo na hipótese de duplo vínculo jurídico com a Administração Pública, conforme dicção do art. 196 da Lei nº 8.112/1990 e do art. 5º, II, do Decreto nº 977/1993. Na mesma toada, não existe fundamento jurídico para que os provedores indiquem um mesmo dependente para redução da base de cálculo do imposto de renda, na forma do art. 77, § 4º, do Decreto nº 3.000/199.

34. Com efeito, lógica semelhante **deve** conduzir a avaliação dos pleitos de auxílio-moradia para militares com dependente, inclusive daqueles que indicarem cônjuge militar na relação de família. Pensar de modo diverso permitiria privilegiar de modo indevido agentes públicos que integram núcleo familiar comum, **em afronta ao princípio da isonomia**.

35. Diversamente do entendimento alcançado pela d. **PGDF** no Parecer nº 705/2016-PRCON/PGDF, este **MPC/DF** entende que o auxílio-moradia não pode ser concedido em duplicidade para militares casados ou em união estável, de modo a evitar **duplo pagamento pelo mesmo motivo**.

36. Considerando as premissas indicadas neste Opinativo, não merece prosperar a alegação de ilegalidade da Portaria nº 32/2017, tendo em vista que a norma mencionada buscou apenas adequar os procedimentos adotados no âmbito da Corporação Militar ao **princípio da legalidade estrita**.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

37. Neste ponto, convém registrar que ao Poder Público, guardião da ordem jurídica, cabe sempre primar por observar o **princípio da legalidade estrita**, expressamente disposto no **caput** do artigo 37 da Carta Magna, *in litteris*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”.

38. Essa também é a orientação do ensinamento deixado pelo Prof. **Hely Lopes Meirelles** ao considerar que “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, **sujeito aos mandamentos da lei** e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”<sup>2</sup>.

39. É dizer, a atividade administrativa deve ser exercida em conformidade com os princípios constitucionais orientadores, dentre os quais, o da **legalidade**, segundo o qual **a Administração somente pode fazer o que a lei antecipadamente lhe autoriza (princípio da legalidade estrita)** e, neste sentido, também está vinculada aos requisitos por ela exigidos. Conforme sobejamente demonstrado nestes autos, o pagamento majorado com arrimo na IN 02/2014 não foi realizado sob o pálio da legalidade estrita.

40. **Contudo**, o reconhecimento da legalidade da citada Portaria **não afasta vício insanável no comportamento adotado pela Corporação**, qual seja a não garantia **prévia** do exercício do contraditório e da ampla defesa àqueles que, mediante ato da Administração, deixaram de perceber os valores correspondentes ao benefício pecuniário.

41. Nessa linha de raciocínio, não me parece aceitável a possibilidade de se admitir o **contraditório diferido** no presente caso, malgrado o judicioso precedente mencionado pelo zeloso Corpo Técnico. Aos olhos do **Parquet**, deve-se dar primazia à precedência da ampla defesa quando a **questão** se refere ao desfazimento de atos administrativos (no caso, a concessão dos benefícios) dos quais já decorreram efeitos concretos.

42. Por oportuno, importante mencionar o entendimento do **c. Supremo Tribunal Federal**, em sede de Repercussão Geral, que apreciou matéria semelhante:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA ESTATAL. REVISÃO DE CONTAGEM DE

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*TEMPO DE SERVIÇO E DE QUINQUÊNIOS DE SERVIDORA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.*

**1. Ao Estado é facultada a revogação de atos que reputa ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.**

2. Ordem de revisão de contagem de tempo de serviço, de cancelamento de quinquênios e de devolução de valores tidos por indevidamente recebidos apenas pode ser imposta ao servidor depois de submetida a questão ao devido processo administrativo, em que se mostra de obrigatória observância o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento.”

(RE 594.296/MG, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Dias Toffoli**, DJe de 13/2/2012).

43. Ainda, entendo relevante destacar a incontroversa possibilidade de revisão **ex officio** pela Administração dos atos irregulares verificados no âmbito do CBMDF, em plena obediência ao **princípio de autotutela** que rege a Administração Pública, expressamente previsto no art. 53 da Lei nº 9.784/1.999 e consagrado pelas **Súmulas nºs 346 e 473** da Excelsa Corte.

44. Relembro que a Administração, como regra geral, tem o **dever**, com base na autotutela, de anular seus atos, **quando eivados de vícios que os tornam ilegais**, tal qual retratado na conhecida súmula nº 473 do e. **Pretório Excelso**, **verbis**:

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

45. Sobre o tema, é pertinente destacar a lição dos doutrinadores **Sérgio Ferraz e Adilson Dallari**<sup>3</sup>, para quem:

“Preliminarmente, por mais óbvio que possa parecer, é preciso deixar bem claro que as mencionadas Súmulas apenas consagram a capacidade de autotutela da Administração Pública com relação a seus atos, mas não significam, absolutamente, que a Administração pode sempre, imotivadamente e independente de qualquer demonstração de pertinência, revogar ou anular seus próprios atos. **Toda e qualquer desconstituição de ato**

<sup>3</sup> FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 76/77.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

**administrativo deve ser devidamente fundamentada e claramente motivada, cabendo sempre ao particular afetado recorrer ao Poder Judiciário na defesa da manutenção do ato desconstituído, quando a autoridade houver desbordado dos limites da discricionariedade, no caso de revogação, ou quando não houver ocorrido ilegalidade alguma, quando se tratar de anulação. Em decorrência desse direito do particular, tem o Poder Judiciário o dever de analisar a pertinência dos motivos e fundamentos invocados pela Administração, não bastando simplesmente apelar a tais Súmulas, como se nelas estivesse contida uma franquia ao abuso ou desvio do poder.**

**A desconstituição do ato administrativo somente é possível quando houver razões de fato e de direito, devidamente comprovadas, que a autorizem. Mas mesmo em casos nos quais tenha ocorrido efetiva e indiscutível violação da lei é preciso evitar a precipitada conclusão no sentido de que a decretação da nulidade é fatal e inevitável.”** (Grifos acrescidos).

46. Sem embargo, havendo vício na concessão de benefício, deverá a Administração instaurar regular processo administrativo prévio, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório, para então regularizar a situação dos beneficiários.

47. Assim sendo, no caso dos autos em exame, entende o **Parquet** que a supressão do “direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes” deverá ser precedida de regular processo administrativo em que seja garantida a ampla defesa e o contraditório, consoante o disposto no art. 5º, LIV e LV, da CF/1988.

48. Ante o exposto, este **MPC/DF diverge** do entendimento do Corpo Técnico e propõe ao c. **Plenário** que:

**I – considere parcialmente procedente** a Representação em exame, notadamente em razão da **inobservância da garantia prévia** da ampla defesa e do contraditório na supressão/redução do auxílio-moradia;

**II – firme** o entendimento de que, malgrado seja possível o reconhecimento do cônjuge militar como dependente, tal fato não possibilita o duplo pagamento do auxílio-moradia, seja por dependência recíproca ou por filhos em comum;

**III – determine** ao CBMDF que, nos termos do art. 1º, X, da LC nº 1/1994, adote, em 30 dias, as medidas cabíveis visando ao exato cumprimento da lei, no tocante às premissas relacionadas à impossibilidade de duplo pagamento de auxílio-moradia, na forma acima especificada, e também em relação à necessidade de instauração prévia de processo administrativo, em que seja garantida a ampla defesa e o





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*contraditório, que vise à supressão/redução do aludido benefício”*

É o Relatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

### VOTO

9. Nesta fase, examina-se o mérito da Representação formulada pelo Clube dos Bombeiros Militares do Distrito Federal, versando sobre possível irregularidade na Gestão de Recursos Humanos daquela Corporação, consistente no corte de parcela remuneratória referente ao auxílio-moradia<sup>2</sup>.

10. Em apertada síntese, o Representante questiona a legalidade da edição da Portaria nº 32 do CBMDF<sup>3</sup>, de 22.9.2017, que revogou a Instrução Normativa nº 2, de 12.9.2014<sup>4</sup>, bem como a adoção de medidas pelo Comando Geral da Corporação que repercutiram no corte de parcela remuneratória referente ao pagamento do auxílio-moradia de militares com dependente sem que se tenha previamente oportunizado aos interessados o contraditório e ampla defesa. Aponta, ainda, suposta violação ao ato jurídico perfeito em face de alegada retroatividade dos efeitos da mencionada portaria, que teria levado à desconstituição de atos praticados anteriormente à sua vigência.

11. O Corpo Técnico, após examinar os esclarecimentos encaminhados pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal por meio do Ofício SEI-GDF nº 1943/2017-CBMDF/GABCG e anexos (e-doc 30E38779-c), sugere a **improcedência** da Representação e o **arquivamento** dos autos.

12. O **Parquet** especializado diverge do proposto pela Unidade Instrutória e opina pela **procedência parcial** da peça inaugural, em razão da inobservância da garantia prévia da ampla defesa e do contraditório na supressão/redução do auxílio-moradia, com firmamento de entendimento acerca do assunto e **determinação de diligência** à jurisdicionada.

13. Passa-se à apreciação da matéria.

14. Tenho como acertado, na essência, o entendimento apresentado pelo percuciente Corpo Técnico. Em acréscimo aos fundamentos trazidos pela Instrução, pertinente fazer algumas observações.

15. Primeiramente, nota-se que a revogação da Instrução Normativa nº 2/14, materializada pelo CBMDF por meio da Portaria nº 32/17, encontra amparo em recomendações apresentadas pela Procuradoria-Geral

---

<sup>2</sup> E-doc A4DC03AA-c.

<sup>3</sup> Cópia às fls. 2/3 do e-doc A4DC03AA-c.

<sup>4</sup> A qual trazia regras quanto ao reconhecimento de dependentes dos militares do CBMDF, inclusive para efeitos de pagamento de auxílio-moradia. Cópia às fls. 53/63 do e-doc A4DC03AA-c.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

do Distrito Federal (a última, evocada no Parecer nº 677/2017 - PRCON/PGDF), bem como pela Controladoria-Geral da União, em relatório que apreciou as contas anuais da Corporação referentes ao exercício de 2016.

16. No mencionado Parecer, a PGDF consignou que a Instrução Normativa nº 2/14 do CBMDF<sup>5</sup>, além de apresentar discrepância com o entendimento daquela Procuradoria e mesclar diferentes regramentos jurídicos, criando um terceiro sistema normativo, usurpava a competência do Governador do Distrito Federal para expedir decretos para a fiel execução das leis. Assim, apontou a necessidade de revogação do normativo, orientando o CBMDF no sentido de que, enquanto não sobreviesse regulamentação, fossem seguidas as orientações emanadas daquela Procuradoria e deste Tribunal de Contas.

17. No mesmo sentido, a Controladoria-Geral da União, no âmbito de auditoria realizada na Corporação Militar, propôs a revogação da mencionada instrução normativa, ao menos naquilo em que contrariava a Lei Federal nº 10.486/02, bem como a adoção de medidas corretivas no que tange ao pagamento do auxílio-moradia.

18. Nesse contexto, em harmonia a Instrução – que endossa as manifestações da PGDF e da CGU –, não se vislumbra ilegalidade na revogação da Instrução Normativa nº 2/2014 promovida pela edição da Portaria nº 32/17 do CBMDF.

19. Também não merece prosperar o argumento do Representante de que, ao proceder à revogação da mencionada instrução normativa, o Comando do CBMDF teria deixado a matéria sem qualquer regulamentação e os administrados sem respaldo jurídico quanto ao seu direito de reconhecimento de dependentes. Tais alegações são contrariadas pela simples leitura do art. 2º da referida portaria, **in verbis**:

*“Art. 2º Cabe ao Chefe do Departamento de Recursos Humanos a adoção das providências para que seja observada, integralmente, a orientação esposada no Parecer 1.638/2010- PROPES/PGDF, no Parecer 705/2016-PRCON/PGDF, e, no Parecer Jurídico SEI-GDF 677/2017/2017 - PGDF/GAB/PRCON, no tocante à inclusão e exclusão de dependentes.*

*Parágrafo único. Cabe, ainda, ao Chefe do Departamento de Recursos Humanos a adoção das medidas necessárias à adequação da inclusão de dependentes, em observância à*

---

<sup>5</sup> E também a Portaria nº 924/14, da PMDF.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

*orientação contida nos opinativos referidos no caput deste artigo.”*

20. Diante da necessidade de imediata conformação dos procedimentos e pagamentos de auxílio-moradia da CBMDF à estrita legalidade e da revogação da norma que servia de fundamento para tais pagamentos, não há que se falar em ausência de oportunidade de contraditório e ampla defesa prévios aos militares afetados, mostrando-se suficiente às garantias inerentes ao devido processo legal a possibilidade de ulterior impugnação das medidas adotadas.

21. Ademais, caso ocorra a situação de em algum caso concreto chegar-se futuramente à conclusão de que a parcela remuneratória não deveria ter sido suprimida, revela-se possível proceder ao ressarcimento desses valores ao militar prejudicado, de modo retroativo.

22. Em sentido oposto, uma vez recebidos valores indevidos, e posteriormente reconhecendo-se a falha, dificilmente o erário conseguiria ser ressarcido, em decorrência da consolidada jurisprudência de não se exigir a devolução de verbas remuneratórias recebidas de boa-fé.

23. Por fim, constata-se que não houve a produção de efeitos retroativos dos atos praticados pela jurisdicionada, tendo em vista que a revisão no pagamento dos benefícios e na análise dos pedidos de inclusão de dependentes **ocorreu em momento posterior ao da alteração normativa**. Ademais, eventuais inclusões de dependentes ou pagamentos que tenham sido realizados de maneira indevida não podem se perpetuar sobre a alegação de constituírem ato jurídico perfeito, tendo em vista o poder-dever de autotutela atribuído a todos os órgãos que compõem a Administração Pública.

Em face do exposto, VOTO de acordo com o Corpo Técnico, com ajustes, no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento do Ofício SEI-GDF nº 1943/2017-CBMDF/GABCG e anexos (e-doc 30E38779-c), considerando atendido o inciso III da Decisão nº 5.582/17;

II. considere, no mérito, improcedente a Representação formulada pelo Clube dos Bombeiros Militares do Distrito Federal (e-doc A4DC03AA-c);

III. autorize:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.10/S1

Proc.: 36.616/17-e

- a) o envio de cópia deste Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida à entidade representante, ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e à Casa Militar da Governadoria do DF;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para fins de arquivamento.

Sala das Sessões, 4 de setembro de 2018.

**JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS**  
**Conselheiro – Relator**

Distribuição antecipada