



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 13.488/19-e

Rubrica: _____

Processo n.º: 13.488/19-e

Jurisdicionado: Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF

Assunto: Representação

Ementa: Processo autuado inicialmente como consulta formulada pelo Comandante-Geral do CBMDF acerca da não aplicação do previsto no parágrafo único do art. 12 do Decreto Distrital n.º 3.170/76, com a redação dada pelo Decreto Distrital n.º 26.691/06, que impossibilita a redução de interstício dos Oficiais BM do QOBM/Adm. e QOBM/Esp. Decisão n.º 2.708/19. Conhecimento da exordial como representação. Concessão de prazo ao Governador do DF para manifestação. **Nesta fase:** análise de mérito da representação. Sefipe sugere a procedência da representação, tendo em conta que, a despeito da vedação contida no parágrafo único do art. 12 do Decreto Distrital n.º 3.170/76, é possível ao Governador reduzir o interstício para integrantes do QOBM de Administração e do QOBM/Especialistas, com fundamento no princípio da isonomia e da razoabilidade, bem como na discricionariedade administrativa. MPjTCDF opina pela improcedência da representação, tendo em conta que a vedação contida no parágrafo único do art. 12 do Decreto Distrital n.º 3.170/76 não fere os princípios da isonomia e da razoabilidade e não exorbita do poder regulamentar do Governador, apresentando-se em conformidade com a lei anterior e com as disposições da Lei Federal n.º 12.086/09. VOTO convergente com o Ministério Público, com ajustes redacionais. Decisão n.º 3.127/19. Pedido de vista do Conselheiro Márcio Michel, que, ao divergir deste Relator, vota pela procedência da representação, por considerar que o parágrafo único do art. 12 do Decreto Distrital n.º 3.170/76, com a redação dada pelo Decreto Distrital n.º 26.691/06, perdeu a sua vigência. Reapresentação do feito ao Plenário. Evoluindo no entendimento, este Relator acolhe o encaminhamento proposto pelo Revisor, mas por fundamentação parcialmente diversa.

VOTO

O presente feito foi autuado inicialmente como consulta formulada pelo Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF, mediante o Ofício SEI-GDF n.º 1.044/19-CBMDF/GABCG e anexos (peça 3), acerca da não aplicação do previsto no parágrafo único do art. 12 do Decreto Distrital n.º 3.170/76, com a redação dada pelo Decreto Distrital n.º 26.691/06, que impossibilita a redução de interstício dos Oficiais BM do QOBM/Adm. e QOBM/Esp.

Nada obstante, por meio da Decisão n.º 2.708/19 (peça 10), o Tribunal conheceu da exordial como se representação fosse, oportunidade em que concedeu ao Excelentíssimo Sr. Governador do Distrito Federal prazo para se manifestar acerca dos fatos representados, nestes termos:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício SEI-GDF n.º 1.044/19-CBMDF/GABCG e anexos (peça 3), subscrito pelo Comandante-Geral do CBMDF, como se representação fosse; II



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 13.488/19-e

Rubrica: _____

– com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, conceder o prazo de 05 (cinco) dias ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal para que se manifeste acerca dos fatos narrados na representação, em especial em relação à possível ilegalidade do parágrafo único do art. 12 do Decreto Distrital n.º 3.170/76, com a redação dada pelo Decreto Distrital n.º 26.691/06, no que se refere a tratar de forma segregadora os Quadros de Oficiais de Administração e Especialistas BM; III – autorizar: a) o envio de cópia desta decisão e do relatório/voto do Relator ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e ao signatário da representação; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefipe, para os devidos fins.”

Cuidando a presente etapa processual da apreciação do mérito da representação, na Sessão Ordinária n.º 5.162, de 17.09.19, submeti à deliberação do Colegiado o Voto de peça 21, por intermédio do qual, ao aderir ao entendimento do Ministério Público, votara pela improcedência da representação, tendo em conta que a vedação contida no parágrafo único do art. 12 do Decreto Distrital n.º 3.170/76 não fere os princípios da isonomia e da razoabilidade e não exorbita do poder regulamentar do Governador, apresentando-se em conformidade com a lei anterior e com as disposições da Lei Federal n.º 12.086/09.

Entretanto, na oportunidade, devido a pedido de vista formulado pelo Conselheiro Márcio Michel, foi adiado o julgamento da matéria (Decisão n.º 3.127/19, peça 22).

Retornaram os autos acrescidos do Voto de Vista de Sua Excelência (peça 23), no qual se manifesta pela procedência da representação, por considerar que o parágrafo único do art. 12 do Decreto Distrital n.º 3.170/76, com a redação dada pelo Decreto Distrital n.º 26.691/06, perdeu a sua vigência, conforme o trecho que colaciono abaixo:

*“5. Ao compulsar os autos, com as vênias devidas ao i. Relator, considero que o feito merece encaminhamento diverso do proposto, tendo em vista que o **parágrafo único do artigo 12 do Decreto nº 3.170/1976, com redação dada pelo Decreto nº 26.691/2006, encontra-se revogado.***

6. Eis o teor do dispositivo legal em exame:

Art. 12 - As condições de interstício e de serviço arregimentado estabelecidas neste decreto poderão ser reduzidas até a metade, por ato do Governador do Distrito Federal, mediante proposta do Comandante-Geral da Corporação, tendo em vista a renovação dos Quadros. (Artigo alterado(a) pelo(a) Decreto 26691 de 30/03/2006)

Parágrafo único - A redução de que trata este artigo não se aplica aos Oficiais BM do QOBM/Adm. e QOBM/Esp.

(Grifei).

7. Prima facie, cabe rememorar dispositivos da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) - Decreto-Lei nº 4.657/1942 - que preceituam que a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue (artigo 2º); e que estabelecem que 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 (§1º do artigo 2º).

*8. Nesse sentido, observo que o **Decreto nº 31.855/2010 revogou expressamente o parágrafo único do artigo 12 do Decreto nº 3.170/76, in verbis:***

*Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, **revogandose o parágrafo único, do artigo 12, do Decreto nº 3.170, de 16 de fevereiro de 1976, com redação dada pelo Decreto nº 26.691, de 30 de março de 2006, e demais disposições em contrário.***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 13.488/19-e

Rubrica: _____

(Grifei).

9. Ainda que posteriormente o decreto revogador (Decreto nº 31.855/2010) tenha sido revogado por outro decreto (Decreto nº 34.33/2013), é notório que em nosso sistema jurídico não se opera a repristinação tácita de normas revogadas nem se admite a repristinação implícita; o que significa dizer que a revogação de uma norma não opera a automática restauração da norma anteriormente revogada.

10. Com efeito, o fenômeno da repristinação impõe suporte em cláusula normativa expressa, vale dizer, a repristinação da norma revogada somente é admissível em nosso ordenamento jurídico quando houver previsão legal expressa contida na norma repristinadora, consoante dispõe o artigo 2º, § 3º, da LINDB, in verbis:

Art. 2º

(...)

§ 3º **Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.**

(Grifei).

11. Assim, para que ocorra o fenômeno da repristinação é necessário que haja previsão legal expressa nesse sentido.

12. Ao consultar o decreto revogador (Decreto nº 31.855/2010), conquanto constate que alguns dispositivos do decreto revogado (Decreto nº 3.170/76) tenham sido repristinados, verifico que não há nenhuma menção ou referência ao parágrafo único do artigo 12 desse Decreto, o que confirma a sua revogação e, por conseguinte, afasta a sua aplicação.

13. Ademais, no presente caso, não há que se falar em efeito repristinatório, visto que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹ somente admite a repristinação em casos de declaração de inconstitucionalidade feita em controle concentrado, pois nos processos objetivos de controle abstrato de constitucionalidade as decisões (tanto as declaratórias de inconstitucionalidade quanto as concessivas de medida cautelar) possuem tríple conteúdo eficaz: (a) eficácia vinculante, (b) eficácia geral ("erga omnes") e (c) eficácia repristinatória.

14. Impende registrar que a Decisão nº 4.216/2013, ao considerar procedente a representação do Ministério Público de Contas quanto à ilegalidade do Decreto nº 31.855/2010, também não tem força jurídica para reestabelecer a vigência do dispositivo revogado, porque a anulação de norma ilegal, que revogou ato anteriormente editado, não importa em repristinação do ato revogado, consoante demonstra a ementa do julgado a seguir transcrito.

Ementa: ADMINISTRATIVO - MILITAR - ANISTIA - ANULAÇÃO DE PORTARIA PELA COMISSÃO DE ANISTIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - NÃO REPRISTINAÇÃO DE ATO REVOGADO - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. I - A anulação da portaria que revogou ato anteriormente editado que, por sua vez, reconhecia a condição de anistiado político do demandante, não importa em repristinação do ato revogado, mormente na pendência de processo de revisão da anistia, sob a análise da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, não restando definitivamente comprovado, junto àquela Comissão, o preenchimento dos requisitos

¹ FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM TESE E EFEITO REPRISTINATÓRIO. – A declaração de inconstitucionalidade 'in abstracto', considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente (RTJ 120/64 – RTJ 194/504-505 – ADI 2.867/ES, v. g.), importa em restauração das normas estatais revogadas pelo diploma objeto do processo de controle normativo abstrato. É que a lei declarada inconstitucional, por incidir em absoluta desvalia jurídica (RTJ 146/461-462), não pode gerar quaisquer efeitos no plano do direito, nem mesmo o de provocar a própria revogação dos diplomas normativos a ela anteriores. Lei inconstitucional, porque inválida (RTJ 102/671), sequer possui eficácia derogatória. A decisão do Supremo Tribunal Federal que declara, em sede de fiscalização abstrata, a inconstitucionalidade de determinado diploma normativo tem o condão de provocar a repristinação dos atos estatais anteriores que foram revogados pela lei proclamada inconstitucional. Doutrina. Precedentes (ADI 2.215-MC/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 'Informativo/STF' nº 224, v. g.). – Considerações em torno da questão da eficácia repristinatória indesejada e da necessidade de impugnar os atos normativos que, embora revogados, exteriorizem os mesmos vícios de inconstitucionalidade que inquinam a legislação revogadora. (ADI 3.148/TO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno). (Grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 13.488/19-e

Rubrica: _____

exigidos para tal reconhecimento. II - Descabe a condenação do hipossuficiente em honorários, à vista da não recepção do art. 12, da Lei nº 1.060/50 pela atual Constituição da República Federativa do Brasil, ficando vencido o relator neste aspecto. III - Apelação da parte autora e da União Federal desprovidas. Esconder texto (Classe: APELAÇÃO CÍVEL. Processo 0023829-31.2006.4.02.5101 (TRF2 2006.51.01.023829-3). Órgão julgador: 8ª TURMA ESPECIALIZADA. Data de decisão 22/09/2009. Data de disponibilização 20/10/2009. Relator MARCELO PEREIRA DA SILVA).

(Grifei).

15. Desse modo, no tocante ao parágrafo único do artigo 12 do Decreto nº 3.170/76, não há que se falar em repristinação tampouco em efeito repristinatório, tendo o dispositivo em comento perdido a vigência em face de sua revogação pelo Decreto nº 31.855/2010.

16. Noutro giro, em relação ao artigo 89 da Lei nº 12.086/2009, faz-se necessário tecer algumas considerações, para tanto transcrevo parte de seu teor:

Art. 89. Até que seja expedido o ato de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 94, **as promoções dos bombeiros militares serão feitas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação desta Lei**, em relação aos seguintes aspectos:

(...)

V - interstícios, com as seguintes exceções:

a) o interstício para Terceiro-Sargento BM será o mesmo previsto para o Primeiro-Sargento BM; e

b) o interstício para Capitão BM será o mesmo previsto para o Major QOBM/Comb;

(...)

(Grifei).

17. Preliminarmente, destaco que a cabeça do artigo 89 transcrita recepciona as normas regulamentadoras então vigentes, nos seguintes termos: “as promoções dos bombeiros militares serão feitas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação desta Lei”.

18. Nesse sentido, conquanto tenha ocorrido o fenômeno da recepção do Decreto nº 3.170/76, há fundados motivos para se duvidar que essa recepção tenha alcançado o parágrafo único do artigo 12 desse Diploma Legal, tendo em vista o seu conteúdo restritivo à aplicação do § 5º do artigo 86 da Lei nº 12.086/2009, o qual faculta à autoridade competente amplo e abrangente poder discricionário no tocante à redução do interstício em até 50%, in verbis:

Lei nº 12.086/89:

Art. 86. São condições básicas, imprescindíveis, que habilitam o militar de Carreira à promoção ao posto ou graduação superior:

(...)

§ 5º Cumpridas as demais exigências estabelecidas para a promoção, o interstício poderá ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento) sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição. *(Grifei).*

19. Com efeito, a doutrina² considera que o decreto, por possuir fundamento de validade em norma de hierarquia superior, não pode por si mesmo limitar ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações, incluindo no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigações novos, nem restrição que já não esteja previamente contida na lei regulamentada.

20. Em consequência, antes mesmo de se operar a revogação do indigitado dispositivo legal (parágrafo único do artigo 12 do Decreto nº 3.170/76), conforme já demonstrado linhas atrás, verifico que não fora ele recepcionado pelo artigo 89, por restringir o poder discricionário contido no § 5º do artigo 86, ambos da Lei nº 12.086/2009.

² Curso de Direito Administrativo. 25. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 349.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 13.488/19-e

Rubrica: _____

21. Outrossim, a meu sentir, a recepção expressamente contida no artigo 89 não tem o poder de congelar as normas regulamentadoras então vigentes, tolhendo o poder discricionário do Chefe do Poder executivo de promover alterações na legislação regulamentadora da lei em questão, segundo a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

22. Nesse tocante, cabe salientar que compete privativamente ao Governador, nos termos do inciso VII, artigo 100 da Lei Orgânica do DF, expedir decretos, em simetria com a Constituição Federal (artigo 84, inciso IV), além de haver previsão expressa na própria Lei nº 12.086/2009 (artigo 94, § 4º) nesse sentido.

23. Desse modo, as normas regulamentadoras decretadas pelo Governador do Distrito Federal posteriores à edição da Lei nº 12.086/2009, em especial o artigo 3º do Decreto nº 31.855/2010³, não pendem de vício formal nem de ilegalidade, estando aptas a produzir os efeitos legais para o qual foram expedidas, razão pela qual considero que o parágrafo único do artigo 12 do Decreto 3.180/76 perdeu sua vigência em face de sua revogação.

24. Por fim, avançando na análise da matéria e ultrapassando o plano da existência da norma, para adentrar no plano da validade do dispositivo em questão, frente aos princípios da proporcionalidade e da isonomia, verifico que melhor sorte não assiste ao dispositivo legal em comento, senão considerá-lo inválido por afrontar os mencionados princípios, nos termos da bem fundamentada informação do Corpo Técnico, a qual incorporo as minhas razões de decidir.

25. Assim, considerando que o parágrafo único do artigo 12 do Decreto 3.180/76 não foi recepcionado pela Lei nº 12.086/2009, por afrontar o § 5º do seu artigo 86; e considerando que, ainda que tenha sido recepcionado, foi revogado pelo Decreto nº 31.855/2010, não tendo sido repristinado pelo Decreto nº 34.338/2013, tampouco objeto de decisão em processo objetivo de natureza abstrata capaz de produzir efeito repristinatório, concluo que a representação do CBMDF (peça 3) deve ser considerada procedente, em razão da perda de vigência do parágrafo único do artigo 12 do Decreto 3.180/76.

26. Ante todo o exposto, lamentando dissentir do nobre Relator, acompanhando o Corpo Técnico, VOTO no sentido de que o e. Plenário:

I - tome conhecimento dos Ofícios SEI-GDF nºs 235/19-GAG/CJ e 238/19-GAG/CJ (peças 15 e 16);

II - tenha por cumprido o item II da Decisão nº 2.708/19;

III - considere, no mérito, procedente a representação em apreço, tendo em conta que o parágrafo único do artigo 12 do Decreto Distrital nº 3.170/76, com a redação dada pelo Decreto Distrital nº 26.691/06, perdeu a sua vigência;

III - dê conhecimento da decisão que vier a ser proferida ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF e ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal;

IV - autorize o arquivamento dos presentes autos.”

Evoluindo meu entendimento, acompanho o ilustre Revisor, porém, por fundamentação parcialmente diversa.

O ponto central aqui em discussão gira em torno da interpretação acerca da validade ou não do parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76, com redação dada pelo Decreto n.º 26.691/06, após a edição da Lei n.º 12.086/09.

³ Decreto nº 31.855/2010:

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, **revogando-se o parágrafo único, do artigo 12, do Decreto nº 3.170, de 16 de fevereiro de 1976**, com redação dada pelo Decreto nº 26.691, de 30 de março de 2006, e demais disposições em contrário.
(Grifei).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 13.488/19-e

Rubrica: _____

Na visão do Revisor, o parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76 se encontra revogado, pois, segundo defende, o Decreto n.º 31.855/10, que o revogara expressamente, ao ser retirado do mundo jurídico pelo Decreto n.º 34.338/13, teve repristinados dispositivos de que tratara, à exceção do aludido parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76.

Seguindo essa linha de raciocínio, com acerto, defende que no nosso ordenamento jurídico não se admite a figura da repristinação tácita, exceção feita apenas no tocante ao controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF.

Contudo, entendo que há uma discussão mais profunda a ser feita, respeitante à validade do Decreto n.º 31.855/10 e, assim, à sua própria capacidade de irradiar efeitos, para só então se adentrar na questão da repristinação.

Nesse sentido, começo por lembrar que a Lei n.º 12.086/09 revogou a legislação anterior que expressamente mencionou no seu art. 123. Todavia, o art. 89 da Lei n.º 12.086/09 estabeleceu que, até a regulamentação dos aspectos a que aludia, incluindo os interstícios, as promoções “*seriam feitas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação daquela lei*”, o que doravante será denominado também por “regra de transição”.

Posteriormente, foi publicado o Decreto n.º 31.855/10, por meio do qual, dentre outras providências, revogou-se o parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76, o que foi objeto de debate no Processo n.º 14.423/12, da relatoria do Cons. Paulo Tadeu, o qual abrigou a Representação n.º 03/12-MF, versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no processamento de promoções do CBMDF, derivada de pronunciamentos da Comissão de Promoção de Oficiais, que ocorreria em 2011, dando conta de que não seria possível a aplicação do referido Decreto n.º 31.855/10.

Ao decidir o mérito da Representação n.º 03/12-MF, no sentido da ilegalidade do Decreto n.º 31.855/10, a Corte exarou a Decisão n.º 4.216/13, conforme os termos parcialmente reproduzidos abaixo:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – considerar procedente a Representação nº 03/2012 – MF (fls. 1/4) apenas quanto à ilegalidade do Decreto nº 31.855/10; (...) III – autorizar o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal a dar prosseguimento aos atos de promoção dos bombeiros-militares, alertando-o de que, em relação aos interstícios para promoções, até a expedição do ato regulamentador de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 94 da Lei nº 12.086/09, aplicar-se-á a legislação existente até o dia imediatamente anterior ao da publicação da referida lei, com as exceções previstas no inciso V do art. 89 (também da Lei nº 12.086/09) e sem prejuízo do item imediatamente subsequente; IV – determinar ao CBMDF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, juntando aos autos documentação comprobatória das medidas adotadas, promova os ajustes necessários nos quadros de acesso dos bombeiros-militares, de modo a rever o cumprimento, pelos militares que integram os respectivos quadros de acesso originalmente compostos para as promoções a serem efetuadas a partir de abril/2013, dos interstícios para tanto exigidos, desconsiderada a alteração promovida pelo Decreto nº 31.855/10; (...) VI – dar conhecimento ao CBMDF da discussão travada no Processo nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 13.488/19-e

Rubrica: _____

37050/2010, que trata de irregularidades ocorridas na PMDF relativamente a promoções dos militares daquela corporação, alertando-o de que, doravante, a sua conduta para a efetivação de promoções deve pautar-se pelo entendimento lá endossado pelo Plenário, a saber: não basta que haja vagas para que ocorram as promoções, é necessário, ainda, que se respeitem os limites máximos fixados em lei para cada um dos postos/graduações, sem prejuízo da possibilidade de haver um excessivo de 5% para cada um deles por conta da excepcionalidade estabelecida no Decreto nº 3.014/75; (...).” (Grifei)

Como se verifica, o Tribunal entendeu que o novel decreto, ao alterar a legislação existente até o dia imediatamente anterior ao da publicação da Lei n.º 12.086/09, esbarraria no comando do art. 89 da Lei n.º 12.086/09⁴ e, assim, seria ilegal.

Em razão disso, a despeito de autorizar a continuidade dos atos de promoção, o TCDF orientou a Corporação no sentido de que, até a expedição do ato regulamentador de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 94 da Lei n.º 12.086/09, aplicar-se-á a legislação existente até o dia imediatamente anterior ao da publicação da referida lei, com as exceções previstas no inciso V do art. 89, devendo, portanto, efetuar, já nas promoções a serem efetivadas naquele momento (abril de 2013), os ajustes necessários de modo a rever o cumprimento dos interstícios, “*desconsiderada a alteração promovida pelo Decreto nº 31.855/10*”.

Nessa ordem de ideias, divergindo do nobre Revisor, tenho que se o Decreto n.º 31.855/10 foi considerado ilegal pelo Tribunal, não é apto a produzir efeitos no mundo jurídico, pois viciado desde a origem. Caberia à autoridade competente, então, no lugar de revogá-lo, como o fez por meio do Decreto Distrital n.º 34.338/13 (art. 1º), torná-lo sem efeito.

Se uma norma é ilegal, significa que ela nunca deveria ter produzido algum efeito, pois teria “nascido” morta, de forma que o fundamento de validade (ou invalidade) de dispositivos do Decreto n.º 3.170/76 decorre não das circunstâncias das alterações promovidas pelos Decretos n.ºs 31.855/10 e 34.338/13, mas sim do comando do *caput* do art. 89 da Lei n.º 12.086/09, que assegurou a sua aplicação, nos aspectos expressamente indicados, enquanto não implementadas as condições postas para que cesse a aplicação.

Em decorrência, entendo que não há se falar que “*a recepção expressamente contida no artigo 89 não tem o poder de congelar as normas regulamentadoras então vigentes*”, pois, em realidade, pela inteligência desse dispositivo, segundo o Processo n.º 14.423/12, por opção do legislador, a despeito da revogação operada, restou assegurada a aplicação da legislação até então vigente, no que toca às promoções, para os aspectos expressamente indicados, impossibilitando a sua alteração, enquanto não cessada a “regra de transição”.

Nesse giro, lamento discordar da afirmação de que tal regra tolhe “*o poder discricionário do Chefe do Poder executivo de promover alterações na legislação regulamentadora da lei em questão, segundo a conveniência e oportunidade da Administração Pública*”, pois, com efeito, não há espaço para

⁴ “Art. 89. Até que seja expedido o ato de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 94, as promoções dos bombeiros militares serão feitas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação desta Lei, em relação aos seguintes aspectos: (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 13.488/19-e

Rubrica: _____

discricionariedade.

Entretanto, para os aspectos não albergados pela indigitada “regra de transição”, pode o Chefe do Poder Executivo promover as alterações que entender pertinentes e, quanto a essas, aí sim, *“as normas regulamentadoras decretadas pelo Governador do Distrito Federal posteriores à edição da Lei nº 12.086/2009”* não pendem de vício formal nem de ilegalidade, estando aptas a produzir os efeitos legais para os quais foram expedidas.

Posta a questão dessa maneira, em relação à necessidade ou não de repristinação expressa, para que o parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76, com redação dada pelo Decreto n.º 26.691/06, continuasse válido, partilho de entendimento diverso de Sua Excelência.

Relembrando, por esse Decreto Distrital n.º 34.338/13, foi revogado o Decreto Distrital n.º 31.855/10, bem como foram repristinados dispositivos desse decreto de 2010, à exceção daquele relativo ao parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76, com redação dada pelo Decreto n.º 26.691/06.

Consoante o entendimento do ilustre Revisor, tal fato indica que, com aquele decreto de 2013, houve a revogação, se não expressa, tácita do parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76, com redação dada pelo Decreto n.º 26.691/06, considerando que, em nosso ordenamento jurídico, não se admite a figura da repristinação tácita de dispositivos legais.

Embora compreenda que o referido dispositivo do decreto de 1976 não se encontre válido, podendo-se considerar também que esteja revogado tacitamente, penso que o motivo não seja porque ele não fora repristinado expressamente pelo Decreto n.º 34.338/13, e muito menos por conta do Decreto n.º 31.855/10.

Em princípio, o parágrafo único do art. 12 do decreto de 1976 não teria validade em face de trazer diretriz diferente do disposto no § 5º do art. 86 da Lei n.º 12.086/09, cuja restrição não se coaduna com a finalidade das novas disposições, que é a de possibilitar à autoridade competente, a seu juízo, reduzir, em até 50% o interstício para todos os quadros. Nesse sentido, há de se concordar com o nobre Revisor.

Avançando um pouco mais, cumpre recordar que, em reforço ao argumento de não aplicação do parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76, defende o Revisor que há fundados motivos para se duvidar que tenha sido recepcionado pela “regra de transição”, por apresentar conteúdo mais restritivo do que o § 5º do art. 86 da Lei n.º 12.086/09.

Isso porque, de um lado, o parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76 veda a redução de interstício para Oficiais BM do QOBM/Adm. e QOBM/Esp.; e, por outro, o § 5º do art. 86 da Lei n.º 12.086/09 *“faculta à autoridade competente amplo e abrangente poder discricionário no tocante à redução do interstício em até 50%”*.

Chego à mesma conclusão de Sua Excelência, pela aplicabilidade do § 5º do art. 86. Porém, na minha visão, os motivos para se duvidar da recepção do parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76 não decorrem da possível colisão



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 13.488/19-e

Rubrica: _____

elencada, mas sim do fato de o referido dispositivo tratar de matéria não alcançada pela “regra de transição” do art. 89 da Lei n.º 12.086/09, circunstância bastante para operar a sua revogação tácita.

Assim penso porque, à primeira vista, parece soar claro que a redução de interstício estaria albergada pela expressão “interstício” e, assim, por arrastamento, haveria de ser observada, também, a legislação anterior nesse tocante até que fossem providenciadas as regulamentações relacionadas pelo art. 89, tidas como condicionantes para tanto. Contudo, tenho que os institutos não se confundem.

De acordo com o art. 5º, §1º, da Lei n.º 12.086/09, interstício é o tempo mínimo que cada policial militar deverá cumprir no posto ou graduação.

Por sua vez, a teor do disposto no art. 86 da Lei n.º 12.086/09, a redução de interstício está compreendida nas condições básicas que habilitam o militar de carreira à promoção ao posto ou graduação superior, trazendo o seu § 5º a seguinte redação:

“Art. 86 (...)

§ 5º Cumpridas as demais exigências estabelecidas para a promoção, o interstício poderá ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento) sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição.”

Desse modo, uma vez que a redução de interstício é uma condição básica estabelecida pela própria lei, não se confundindo com o interstício em si, entendo que não está compreendida na regra do art. 89.

Logo, se não foi assegurada a aplicação da legislação anterior para esse efeito, deve ser observada a novel legislação, porquanto, nesse particular, a legislação anterior não mais se encontrava apta a produzir efeitos a partir da vigência da Lei n.º 12.086/09.

Significa dizer que, uma vez operada a revogação tácita do parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76, não haveria sequer razão de ser para que fosse editado ato posteriormente pelo governador local visando a revogá-lo, conforme, inclusive, já assentei alhures.

Na minha visão, essa compreensão não colide com o entendimento do Tribunal manifestado no Processo n.º 14.423/12, pois ali a Corte analisou a legalidade de decreto que alterasse a legislação anterior à Lei n.º 12.086/09, não adentrando nos meandros dos dispositivos em si da legislação anterior.

Assim, para além do parágrafo único antes mencionado, por consequência, o próprio *caput* do art. 12 do decreto de 1976, que trata, por igual, de condições para redução, a despeito de sua congruência com a Lei n.º 12.086/09, não deveria mais irradiar efeitos após a vigência desta.

Entretanto, deixa-se de tecer considerações adicionais a respeito porque, além de o art. 12 não ser objeto desta representação, que versa tão somente sobre a aplicação ou não do seu parágrafo único, apresenta congruência com o art. 86, §5º, da Lei n.º 12.086/09.

Nesse espeque, o que se faz aqui é tão somente estabelecer que o parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76 não se encontra válido com a entrada em vigor da Lei n.º 12.086/09, por tratar de aspecto não compreendido na

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 13.488/19-e

Rubrica: _____

“regra de transição”, segundo os aspectos que, por opção do legislador federal, deveria ser observada a legislação anterior, até que fossem regulamentados os aspectos que especificou.

Em face disso, no que toca à possível violação aos princípios da proporcionalidade e da isonomia, que seria materializada na vedação contida no parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76, também evoluindo no meu entendimento anterior, penso que tal se faz presente sob a óptica de que, por força da “regra de transição”, não é proporcional nem isonômica a aplicação desse dispositivo do decreto de 1976, de modo a vedar ao Governador do DF a possibilidade de reduzir interstícios para os quadros que, até então, contavam com a restrição disposta no aludido decreto, circunstância que remete à aplicação direta do art. 86, § 5º, da Lei n.º 12.086/09.

Nesse particular, em reforço, cumpre lembrar que após editada a Lei n.º 12.086/09, em dezembro de 2009 e em março de 2010, dois governadores diferentes (José Roberto Arruda⁵ e Wilson Ferreira de Lima⁶) baixaram decretos que reduziram interstícios incluindo os quadros que, pelas disposições do decreto de 1976, não poderiam gozar de tal redução, valendo-se do art. 86, §5º, da Lei n.º 12.086/09.

Assim, forte nessas razões, embora empregando fundamentação parcialmente diversa, acompanho como vota o nobre Revisor, no sentido de que o Tribunal considere, no mérito, procedente a representação, tendo em conta que o art. 12, parágrafo único, do Decreto Distrital n.º 3.170/76, com a redação dada pelo Decreto Distrital n.º 26.691/06, perdeu a sua validade, com a entrada em vigor da Lei n.º 12.086/09, porquanto não recepcionado pela regra de transição do art. 89 dessa lei.

Finalmente, registro que foi juntado aos autos o Ofício SEI-GDF n.º 2.202/19-CBMDF/GABCG (peça 25), mediante o qual o Comandante-Geral do CBMDF apresenta documentação complementar, alusiva a despachos de redução de interstício, com fundamento no art. 86, §§ 5º, 6º e 7º da Lei n.º 12.086/09, c/c o art. 12 do Decreto n.º 3.170/76.

Segundo reportado, o Governador do Distrito Federal “já aplica, há mais de 5 (cinco) anos, os dispositivos da Lei nº 12.086/2009, principalmente no que tange à possibilidade de redução de interstício para os Oficiais do CBMDF”, embora haja, igualmente, “menção ao art. 12, do Decreto nº 3.170/1976”, caso em que, na sua visão, “há de se observar que a ausência de referência ao parágrafo único do mesmo dispositivo denota a necessária compatibilização de ambas as normas, concluindo-se que, para o Executivo distrital, a regra proibitiva não se harmoniza com a sistemática das práticas ascensionais estabelecidas pela Lei Federal”.

Contrariamente ao sustentado, as reduções de interstícios mencionadas não se comunicam com o ponto central em debate (legalidade ou ilegalidade do parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 3.170/76), porquanto dizem respeito a quadros diversos daqueles que sofrem a restrição do aludido parágrafo único, o que não repercute nas conclusões alcançadas por mim.

⁵ DODF de 08.12.09.

⁶ DODF de 1º.03.10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 13.488/19-e

Rubrica: _____

Assim, cabe apenas conhecer do expediente, sem nele nada prover.

Ante o exposto, revendo o posicionamento anterior, acolho o que propõe o nobre Revisor, por fundamentação parcialmente diversa, e VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I – tome conhecimento dos Ofícios SEI-GDF n.ºs 235/19-GAG/CJ, 238/19-GAG/CJ e 2.202/19-CBMDF/GABCG (peças 15, 16 e 25);

II – tenha por cumprido o item II da Decisão n.º 2.708/19;

III – considere, no mérito, procedente a representação em apreço, tendo em conta que o parágrafo único do art. 12 do Decreto Distrital n.º 3.170/76, com a redação dada pelo Decreto Distrital n.º 26.691/06, perdeu a sua validade, com a entrada em vigor da Lei n.º 12.086/09, porquanto não recepcionado pela regra de transição do art. 89 dessa lei;

IV – dê conhecimento desta decisão ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF e ao Excelentíssimo Sr. Governador do Distrito Federal;

V – autorize o arquivamento dos presentes autos.

Brasília, em 26 de novembro de 2019.

MANOEL DE ANDRADE
Relator