



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

**Processo nº:** 00600-00011603/2023

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

**Assunto:** Representação.

**Ementa:** Representação. Pedido de medida cautelar. Deputado Distrital. Suspeita de adoção, por parte do CBMDF, de procedimentos contrários ao entendimento esposado na Decisão – TCDF nº 4.985/22 e em Acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT, decorrente da Apelação Cível 0704836-17.2021.8.07.0018.

**Nesta fase:** análise do mérito da representação.

Unidade Técnica sugere o indeferimento da cautelar e o sobrestamento dos autos até o julgamento do Processo nº 12.080/2023.

Voto convergente.

## **RELATÓRIO**

Trata-se do exame de Representação formulada pelo Deputado Distrital Roosevelt Vilela Pires, ante a possível adoção, pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF, de procedimentos contrários ao entendimento firmado pelo Tribunal em sua Decisão nº 4.985/22 e em Acórdão do TJDFT, decorrente da Apelação Cível 0704836-17.2021.8.07.0018.

A representação foi conhecida pela Corte nos termos da Decisão nº 4.120/23, deliberando-se por:

I – conhecer da representação formulada pelo Deputado Distrital Roosevelt Vilela Pires e seus anexos (Peça nº 1); II – determinar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF, com esteio no art. 277, § 3º, do RI/TCDF, que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, manifeste-se sobre o disposto na representação em tela; III – conceder à Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF a oportunidade de, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, manifestar-se sobre os fatos representados; [...]

A Unidade Técnica, nos termos da Informação nº 141/2023-Digem1/Segem, examina os esclarecimentos ofertados em cumprimento à decisão precitada, conforme peças 16 e 17, e examina, também, consulta formulada pelo CBMDF acerca do tema, *ipsis litteris*:



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

**Manifestação do CBMDF (peças 17 e 19)**

18. Por meio do Ofício nº 1933/2023 – CBMDF/GABCG (peça 17), o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal encaminhou ao Tribunal o Memorando nº 817/2023 – CBMDF/DISAU/COFIN/SERIN (peça 19) no qual a Diretoria de Saúde daquela Corporação buscou justificar a não aplicação da Decisão nº 4.985/2022, do Tribunal de Contas do DF, e o Acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, decorrente da Apelação Cível nº 0704836-17.2021.0018.

19. Inicialmente, o jurisdicionado salienta ter sido notificado pela entidade de classe FONAP (Fórum Nacional Permanente de Praças dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil) acerca do Acórdão nº 1617032, proferido pela 5ª Turma Cível do TJDF. Pontua que, por não se tratar de uma comunicação oficial do Poder Judiciário e pelo fato de o CBMDF não ter participado do processo judicial, houve dúvida quanto à aplicabilidade do *decisum* àquela Corporação (p. 1, peça 19).

21. Nesse contexto, foi requerida orientação à área jurídica que propôs o encaminhamento da questão à PGDF. Ato contínuo, a Comandante-Geral do CBMDF determinou que os descontos referentes a indenizações dos gastos com dependentes pelo uso do sistema de saúde fossem suspensos até manifestação do órgão consultivo (p. 1, peça 19).

22. Informa que, antes que fosse promovida a suspensão determinada pela Comandante-Geral do CBMDF, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal emitiu o Parecer Jurídico nº 244/2023 – PGCONS/PGDF/2023 pugnando pela realização da cobrança das referidas indenizações *“até que se atinja o valor total a ser pago, em conformidade com os percentuais previstos nas alíneas ‘a’ a ‘c’ do § 4º do aludido artigo”* (p. 2, peça 19).

23. Aponta que, após a manifestação da PGDF, os autos foram encaminhados ao Comando-Geral da Corporação para orientações quanto aos procedimentos a serem adotados, ressaltando as dificuldades operacionais para aplicação da decisão (p. 2, peça 19):

*“10. Assim, vale ratificar as informações acerca das dificuldades de operacionalização para aplicação da decisão, face a falta de ferramentas no atual sistema utilizado para descontos das indenizações referentes ao uso do fundo de saúde por parte de dependentes, bem como destacar a necessidade de atualização e adaptação do sistema SAUDEDESC a fim de possibilitar a aplicação da*

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

*nova interpretação, caso este seja o entendimento firmado, fortalecendo a sugestão para a SUSPENSÃO TOTAL DAS COBRANÇAS POR UM PERÍODO DE 6 MESES, PRORROGÁVEIS POR IGUAL PERÍODO a fim de possibilitar a adequação do sistema SAUDEDESC.*

*11. Cumpre ainda destacar, que a Seção de Indenização e Ressarcimento, já visando o cumprimento da decisão, bem como adaptação do nosso sistema de maneira que favoreça a operacionalização da nova interpretação, realizou contato com a DITIC, a qual orientou a procurar o Ten-Cel. Jean, militar especializado na ferramenta Power BI, que como participante da coordenação da Comissão de Desenvolvimento de Painéis e Gestão de Negócios do CBMDF, ajudaria a interpretar o banco de dados do sistema SAUDEDESC, objetivando sempre a solução dos problemas enfrentados.*

*12. Após uma apresentação superficial da problemática, foi disponibilizado pelo Cel. Jean um suporte realizado por dois militares, pretendendo a criação de um painel de interpretação dos dados. Ocorre, que os militares encontraram diversas inconsistências no sistema, que precisam ser sanadas para que se possa implementar a interpretação dos dados do sistema, porém, como mencionado no Memorando nº 732-CBMDF/DISAU/COFIN/SERIN (120038009) trata-se de um sistema defasado e todo o trabalho é realizado de maneira manual, o que demanda bastante tempo, todavia, vale esclarecer que estamos trabalhando para saneamento das inconsistências e posterior interpretação dos dados, para que então, possamos compreender melhor quais são as carências do sistema e, a partir de então, analisar possíveis adaptações.”*

24. Prossegue discorrendo sobre os impactos financeiros decorrentes da aplicação do entendimento consubstanciado na Decisão nº 4.985/2022, salientando que os valores de indenizações correspondem a montante significativo para o equilíbrio orçamentário do Sistema de Saúde da Corporação e que a redução das receitas do Fundo de Saúde do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal - FSCMBDF, caso se efetive o teto de cobrança das indenizações devidas por seus militares, *“poderá futuramente comprometer a sustentabilidade do Sistema de Saúde do CBMDF”* (p. 2, peça 19).

25. A fim de exemplificar a relevância da arrecadação com as indenizações, apresenta o quadro abaixo, demonstrando que tais valores, em 2015, correspondiam a 24,68% da receita anual

(1)

ARRECADAÇÃO ANUAL DO FUNDO DE SAÚDE DO CBMDF (Contribuições e Indenizações)								
ANO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CONTRIBUIÇÃO	4.360.438,19	4.279.248,48	4.033.787,28	3.961.938,50	3.795.468,92	3.773.706,62	6.641.317,92	6.845.591,40
INDENIZAÇÃO	1.428.698,82	1.001.432,03	1.452.411,89	2.662.932,16	3.133.016,98	3.861.491,72	8.004.528,83	7.210.128,60
TOTAIS	5.789.137,01	5.280.680,51	5.486.199,17	6.624.870,66	6.928.485,90	7.635.198,34	14.645.846,75	14.055.720,00

FONTE: DIGEP/CBMDF



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

do FSCBMDF. Já em 2022, esse percentual aumentou para 51,30% (p. 3, peça 19):

26. Acrescenta que os valores a serem indenizados ao FSCBMDF pelos militares são expressivos e, assim, a aplicação do “teto” estabelecido na Decisão nº 4.985/2022, também ocasionará redução significativa nas receitas daquele Fundo (p. 3, peça 19).

27. Ao final, pondera que a matéria aqui discutida não é simples e precisa ser avaliada sob diversas óticas, em especial, a jurídica, a orçamentária e a financeira, bem como devem ser examinados os eventuais impactos na gestão do sistema de saúde que pode poderão afetar a sua sustentabilidade (p.3, peça 19):

*“É importante ainda esclarecer que o tema não é simples, carecendo de uma análise minuciosa sob diversas óticas: jurídica, orçamentária e financeira, além da visão sobre os possíveis impactos na gestão do sistema de saúde, devido a todas as nuances que o assunto apresenta.*

*Nesse sentido, uma decisão que não considere o potencial impacto sobre estes diversos seguimentos, poderá afetar a sustentabilidade do sistema de saúde, que nos últimos anos vem requerendo consideráveis aportes financeiro para fazer frente às necessidades de seus usuários.*

*Assim, diante dos argumentos expostos neste expediente, reconhece-se a relevância do tema, reforçando, contudo, que se mostra imperiosa a definição de fontes de recursos para compensar o Fundo de Saúde do CBMDF pela perda de receitas relativas às indenizações dos dependentes, situação que tem alto potencial de gerar impactos negativos relacionados à manutenção do Sistema de Saúde da Corporação, por isso sugere-se a adoção de ações no âmbito interno e externo da Corporação a fim de analisar e propor alterações normativas que aumentem a receita anual do FSCBMDF.”*

**Manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (peça 16)**

28. Mediante o expediente de peça 16, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal apresenta os esclarecimentos que julgou pertinentes acerca dos fatos descritos na Representação de peça 1.

29. Aduz que, no exercício de sua competência constitucional privativa, exarou o Parecer Jurídico nº 244/2023 – PGCONS/PGDF, por meio do qual entendeu que a correta interpretação do § 4º do art. 33 da Lei nº 10.486/2002 é a seguinte (p. 1):



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

*"A leitura do parágrafo e alíneas transcritos mostra, a meu ver, duas espécies de limites. A primeira, descrita nas alíneas "a" a "c", se relaciona com o total da indenização que pode ser exigida dos militares. Assim é que, se o dependente for do 1º grupo, apenas 20% da despesa poderá ser cobrada do servidor, a título de indenização. O percentual subirá, contudo, para 40% e para 60%, se os dependentes forem do 2º, ou do 3º grupo.*

*Essa, indubitavelmente, é a limitação relativa ao quanto se poderá cobrar, em relação ao total da despesa efetuada.*

*Já a alínea "d", a meu ver, estabelece limite totalmente diverso. Uma vez fixado qual é o valor total que se poderá cobrar de cada grupo de dependentes (20, 40, ou 60% da despesa), estabelece-se que, considerada a despesa anual, só se poderá cobrar, a título de indenização, uma remuneração, ou proventos, do posto, ou da graduação do militar.*

*Penso que a norma é clara. Em primeiro lugar, deve ser apurado o valor máximo a se cobrar do militar. Para tanto, verifica-se a que grupo pertence o dependente e, conforme dispõem as alíneas "a" a "c", fixa-se, pela aplicação do percentual respectivo, o valor total. Assim, por exemplo, se o dependente for do grupo 1 e a despesa total for de um milhão de reais, a indenização estará limitada a 20%, ou seja, duzentos mil reais.*

*Para não onerar em demasia o servidor, exigindo-lhe o pagamento imediato, a lei instituiu a norma que repousa na alínea "d": o servidor deverá pagar, a título de indenização, o valor correspondente a 20%, mas o fará em valores anuais que não superem uma remuneração. Não tenho dúvida de afirmar que a interpretação correta da lei é esta, que havia sido prestigiada pela Decisão 1831/2020-TCDF e que vem sendo aplicada no Corpo de Bombeiros Militar do DF."*

30. Pondera não haver ilegalidade/irregularidade no procedimento adotado pelo CBMDF, vez que a Corporação cumpre estritamente a legislação de regência, a partir do entendimento jurídico manifestado, formalmente, pela PGDF (p.2).

31. Na mesma linha, defende que não há descumprimento da Decisão nº 4.985/2022-TCDF, bem como não existe ofensa ao Acórdão proferido pelo TJDFT nos autos da Apelação Cível 004836-17.2021.8.07.0018, pelo fato de tais deliberações não serem dotadas de eficácia *erga omnes* e referirem-se à Polícia Militar do Distrito Federal. A fim de corroborar a assertiva, colaciona excerto do Parecer Jurídico nº 244/2023 – PGCONS/PGDF (p. 2):



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

*"Como se vê, com clareza invulgar, a ação visava a declarar nula a Decisão 1831/2020-TCDF, que se refere, exclusivamente, à Polícia Militar do Distrito Federal. É verdade que, na parte dispositiva do voto condutor do acórdão, constou alusão a "indenizações cobradas aos "militares", o que foi reproduzido na ementa do aresto. Tal referência, contudo, só pode ser interpretada como alusiva aos militares integrantes da PMDF, pois, como se vê do relatório do acórdão, o que se visava era a anulação da Decisão 1831/2020, do Tribunal de Contas local, que se referia apenas àquela corporação.*

*(...)*

*Não há a menor possibilidade de dúvida, pois, de que a ação promovida dizia respeito apenas à Decisão 1831/2020-TCDF e à Polícia Militar do Distrito Federal.*

*Essa decisão, do colendo TJDF, transitou em julgado.*

*Em uma primeira abordagem, entendo, portanto, que não há razão jurídica alguma para que as decisões em questão sejam estendidas ao Corpo de Bombeiros Militar do DF. A leitura tanto da Decisão 1.831/2020, quanto da Decisão 4.985/2022, deixa claro que ambas se referem apenas à Polícia Militar do DF. A decisão do Tribunal de Justiça local, de igual modo, referiu-se à Decisão 1831/2020, que cuida apenas da Polícia Militar."*

**Do posicionamento do TCDF (Decisões nºs 1.831/2020 e 4.985/2022)**

32. A partir dos resultados de auditoria integrada realizada na Polícia Militar do Distrito Federal para avaliar a regularidade, a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade financeira da assistência à saúde daquela Corporação (Processo nº 14.510/2018), foi identificada, entre outras irregularidades, a existência de cobranças parciais das indenizações devidas pelos policiais militares em função da assistência à saúde prestada aos seus dependentes, fato que, no entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, violaria o disposto no art. 33, § 4º, da Lei Federal nº 10.486/2002.

33. O Corpo Técnico desta Casa, ao examinar o cálculo realizado pela PMDF para definir a indenização que deveria ser reembolsada pelos militares em virtude do custeio pela Corporação das despesas de saúde de seus dependentes, entendeu que as disposições do § 4º do art. 33 da Lei nº 10.486/2002 não isentavam os militares de quitarem a respectiva dívida, ainda que em mais de um exercício. Todavia, a cada ano, só poderia ser descontado do militar, a título de indenização, o valor equivalente a uma remuneração. Naquela oportunidade, ressaltou-se que esse era o entendimento





**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

prevalente no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal:

*“348. As indenizações são percentuais que devem ser reembolsados pelos militares em virtude do custeio pela Corporação das despesas de saúde de seus dependentes. De acordo com a Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º:*

**Lei Federal nº 10.486/2002**

**Art. 33. [...]**

**§ 4º A indenização pela prestação de assistência médico-hospitalar aos dependentes de que trata o caput deste artigo, não poderá ser superior, conforme regulamentação do Comandante-Geral de cada Corporação:**

- a) a 20% (vinte por cento) do valor da despesa para os dependentes do 1º grupo;**
- b) a 40% (quarenta por cento) do valor da despesa para os dependentes do 2º grupo;**
- c) a 60% (sessenta por cento) do valor da despesa para os dependentes do 3º grupo;**
- d) ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual, para todas as situações deste parágrafo.**

**349. Esses valores são recolhidos oportunamente por meio de desconto em folha de pagamento<sup>6</sup>. Na PMDF, a regulamentação do art. 33 da Lei Federal nº 10.486/2002 foi feita pela Portaria nº 371/2003 (...)**

**353. Outrossim, cabe ressaltar a interpretação da PMDF sobre o limite para a cobrança de indenizações, estabelecido pela mencionada Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º, alínea d. O dispositivo mencionado estabelece que a indenização não pode ser superior ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual.**

**354. A título ilustrativo, considere-se, hipoteticamente, um militar com remuneração mensal de R\$ 10 mil cujo pai, dependente seu, realizou um procedimento que custou R\$ 100 mil. Como seu pai é do 2º grupo, a indenização devida é de 30%, ou seja, R\$ 30 mil. Uma vez que, de acordo com a norma supracitada, sua despesa total anual não pode ser superior a R\$ 10 mil (valor de uma remuneração), ele deverá pagar no máximo este valor no primeiro ano e continuar pagando R\$ 10 mil por ano nos exercícios seguintes, até quitar o montante devido.**

**355. Assim, considera-se que a norma não estabelece prazo máximo para o pagamento da indenização, apenas limita a importância a ser paga anualmente. Todavia,**



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

*segundo o entendimento adotado na Corporação, o maior valor de indenização que pode ser cobrado dos policiais é o equivalente a uma remuneração do militar, em no máximo 12 (doze) parcelas, independente de quanto custou o procedimento realizado.*

*356. É o que se depreende da Portaria PMDF nº 973/2015, art. 23, §§ 1º e 2º, que dispõe:*

*Art. 23. As despesas decorrentes de comprovada urgência ou emergência poderão ser empenhadas, integralmente, com recursos do Fundo de Saúde, cabendo ao responsável indenizar a parte que lhe couber de acordo com o estabelecido na Portaria PMDF nº 371, de 10 de janeiro de 2003, em seu artigo 1º, nos seguintes percentuais: [...]*

*§ 1º **Independentemente do valor total dos gastos despendidos** referentes à assistência médica dos dependentes do policial militar, o valor máximo calculado com base nos percentuais indicados nos incisos deste artigo, o desconto de indenização não poderá ultrapassar o valor correspondente a uma remuneração do posto ou da graduação do policial militar, considerada a despesa anual, conforme disposições do Decreto Distrital nº 31.646/2010;*

*§ 2º Poderá ocorrer o desconto em folha, dos militares e pensionistas, das despesas indenizáveis de cada exercício financeiro, e esse não poderá ser superior a 12 parcelas, respeitando o mínimo de 20% (vinte por cento) do valor do soldo de soldado primeira classe; [...] (Grifou-se)*

*357. Esse entendimento favorece individualmente o policial militar responsável por indenizar a PMDF, mas onera toda a Corporação. Desse modo, quanto maior a despesa dos dependentes, maior a chance de que seja paga majoritariamente pela PMDF, com menor participação proporcional do militar.*

*358. Todavia, a interpretação mais coerente considerando o disposto na Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º é de que, a cada ano, somente pode ser descontado do militar a título de indenização valor equivalente a uma remuneração, o que não o isenta de quitar a respectiva dívida, ainda que em mais de um exercício.*

*359. Inclusive, esse é o entendimento do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF acerca do normativo em questão<sup>7</sup>. Ressalta-se que o entendimento da PMDF quanto a esse quesito é incompatível com a sustentabilidade dos serviços de saúde prestados.”*

*(Grifos originais e acrescidos)*

34. Em cota aditiva, o então titular da Secretária de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança desta Casa<sup>8</sup> discordou





**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

da interpretação conferida pela equipe de auditoria à alínea “d” do § 4º do art. 33 da Lei nº 10.486/2002, pugnano pela correção do procedimento adotado pela PMDF:

*“2. Assim como a equipe de auditoria, temos que a interpretação normativa adotada pela PMDF em relação à Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º, alínea “d”, é incompatível com a sustentabilidade dos serviços de saúde prestados pela Corporação.*

*3. Por outro lado, entendemos que tanto a interpretação lógico- sistemática como a histórica da norma em questão se harmonizam com a aplicação legal adotada pela PMDF.*

*4. A Lei Federal nº 10.486/2002 se originou da conversão da Medida Provisória – MP nº 2.218/2001, cujo texto foi mantido quase integralmente.*

*(...)*

*6. Nesse contexto, em que pese houvesse preocupação quanto ao cumprimento dos limites da LRF, a exposição de motivos que acompanhou a referida MP<sup>105</sup> demonstra que a norma tinha como foco principal a valorização dos policiais militares, sem ênfase à sustentabilidade financeira da assistência à saúde da PMDF, que não dava sinais de que seria comprometida no curto prazo.*

*(...)*

*8. A interpretação realizada pela equipe de auditoria pressupõe que o termo “despesa”, na alínea “d” supra, se refere aos gastos do policial militar com indenizações pela prestação de assistência médico- hospitalar aos seus dependentes. O entendimento da PMDF, por sua vez, com o qual concordamos, parte da premissa de que o termo diz respeito à despesa anual da Corporação com a assistência aos dependentes.*

*9. Verifica-se que a mesma palavra foi utilizada pelo legislador nas alíneas “a” a “c”, indubitavelmente com o sentido de despesa da Corporação, razão pela qual entendemos como mais adequada, pela análise lógico- sistemática, interpretar que o termo tenha, na última alínea, a mesma carga semântica empregada nas alíneas anteriores.”*

35. Por sua vez, o Ministério Público que atua junto ao Tribunal considerou pertinente a interpretação realizada pela equipe de auditoria acerca do art. 33, § 4º, “d”, da Lei nº 10.486/2002:

*“57. Quanto à sugestão de cobrança integral das indenizações aos dependentes, ao ver deste órgão, a*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

*interpretação da Equipe de Auditoria ao art. 33, §4º, “d”, da Lei 10486/2002 é pertinente.*

*(...)*

*59. A alínea “d” indica que, nas situações mencionadas nas alíneas “a”, “b” e “c” – descontos relativos a uma espécie de coparticipação em razão de despesa médica custeada pelo Fundo de Saúde a um beneficiário – somente poderá ser cobrado do militar, a cada ano, o valor equivalente a uma remuneração. Ou seja, foi estabelecido um limite para cobrança, por exercício.*

*60. Em concordando com o entendimento do Sr. Secretário e também da Corporação, estar-se-ia inferindo que o maior valor de indenização que pode ser cobrado dos policiais é o equivalente a uma remuneração do militar, em no máximo 12 (doze) parcelas, independente de quanto custou o procedimento realizado.*

*61. Em sendo adotado tal raciocínio, quanto maior a despesa realizada pelo beneficiário, menor seria sua participação no custeio, situação que, evidentemente, obsta a sustentabilidade do Fundo de Saúde.*

*62. Por conseguinte, apreendo que o dispositivo legal, ao adverso do entender da Corporação, não isentou a quitação de eventual despesa pelo militar, como, em outras palavras, entendeu a Corporação. Unicamente possibilitou que seu pagamento ocorresse em montante limitado, ainda que em mais de um exercício.*

*63. Portanto, entendo que a atual interpretação dada pela PMDF ao Decreto Distrital nº 31.646/2010, art. 15 e à Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º, alínea d, é equivocada (...).”*

36. O Tribunal acolheu as conclusões do Corpo Técnico e do MPjTCDF e, em consequência, autorizou a audiência dos responsáveis (item VI da Decisão nº 2507/2019). As razões de justificativa ofertadas foram examinadas nos autos do Processo nº 17.793/2019.

37. Ao examinar as justificativas apresentadas, por entender que a cobrança parcial das indenizações dos dependentes decorria de interpretação dos dispositivos da Lei nº 10.486/2002, embora discordando do posicionamento da PMDF, a Unidade Técnica desta Casa ponderou que os gestores não poderiam ser responsabilizados por eventual alteração do entendimento.

38. O MPjTCDF também entendeu que as justificativas deveriam ser aceitas em face da vedação de aplicação retroativa de nova interpretação no âmbito dos procedimentos



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

administrativos, no entanto, sugeriu que a PMDF adotasse o entendimento de que o art. 33, § 4º, alínea “d”, da Lei nº 10.486/2002 não afastava a necessidade de quitação da dívida, apenas sendo limitado o valor que poderia ser descontado do militar a cada ano.

39. Nesse contexto, o Tribunal proferiu a Decisão nº 1.831/2020 (e-DOC 5E4DD2AE), determinando à Polícia Militar do Distrito Federal que implementasse *“a cobrança de indenizações pelos serviços prestados nas organizações de saúde da Corporação aos dependentes dos policiais militares, em conformidade com o art. 15 do Decreto Distrital nº 31.646/2010”*, bem como promovesse *“a cobrança integral, ainda que em mais de um exercício das indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes, de acordo com a Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º, IV”*.

40. Na sequência, o Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal impetrou recurso, buscando modificar o entendimento constante do item III da Decisão nº 1831/2020. No mesmo sentido, a entidade denominada Fórum das Associações Representativas dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Distrito Federal protocolou expediente denominado “Memoriais” no qual requereu ao Tribunal que conhecesse e desse provimento ao recurso do Comandante-Geral da PMDF, solicitando que a *“reconsideração da decisão seja aplicada ao Corpo de Bombeiros Militares do Distrito Federal”*.

41. O recurso do Comandante-Geral da PMDF foi conhecido pelo Tribunal, já o expediente enviado pelo Fórum das Associações Representativas dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Distrito Federal não foi conhecido pela Corte, *“haja vista que apenas ratifica o teor do expediente referenciado na alínea precedente, bem como por não haver previsão legal ou regimental para a interposição de memoriais por entidade que não é parte no processo, e ante a inexistência de documentações que comprovem a natureza jurídica e a existência legal da pessoa jurídica requerente, tampouco a legitimidade de seu subscritor para a representação processual”* (Decisão nº 4.756/2021).

42. A Decisão nº 1.831/2020 também foi desafiada por recurso interposto pelo Coronel Reformado da Polícia Militar do Distrito Federal, Sr. Antonio Queiroz Monte. No entanto, o Tribunal não conheceu da alegada peça ante a sua



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

intempestividade, a ausência de legitimidade recursal e a não demonstração das hipóteses previstas no art. 36 da Lei Orgânica – LO/TCDF (Decisão nº 452/2022).

43. O Núcleo de Recursos deste Tribunal - NUREC, ao examinar o pleito do Comandante-Geral da PMDF, entendeu que a Decisão nº 1.831/2020 merecia ser reformada:

***“III - Análise***

*20. Nas linhas iniciais o recorrente trouxe afirmações das quais não se pode discordar, pois realmente ‘o princípio estabelecido na Constituição Federal e na legislação é o da prestação de assistência à saúde ao policial militar, dependentes e pensionistas pela Corporação, devendo esta estabelecer em seu orçamento (art. 32), os recursos necessários para fazer frente à essa obrigação’, isso ‘como forma de preservar o direito à saúde, estabelecido na Constituição e na Legislação dos policiais militares.’*

*21. No entanto, o cerne do recurso diz respeito ao fato de a Decisão nº 1831/2020 (peça 47) ter trazido tal impacto que ‘as contribuições e indenizações tornaram-se tão onerosas e pesadas para os policiais militares, a ponto de os levar a uma situação desesperadora de ter que decidir entre abrir mão de ter seu dependente assistido pelo sistema de saúde da Corporação ou se ver em uma situação de insolvência, impingiu-se vulneração a seu direito básico e de seus entes queridos.’*

*(...)*

*30. Em tempo, não se pode perder de vista que, à luz do art. 32 da Lei nº 10.486/2002, a assistência médico-hospitalar do policial militar da PMDF e de seus dependentes deverá ser custeada primordialmente com os recursos consignados no orçamento da corporação.*

*31. Nesse sentido, entende-se que a interpretação inserta no item III, alínea ‘b’, da Decisão nº 1831/2020 (peça 47), acabou por privilegiar o caráter de fonte de custeio aos recursos advindos das indenizações previstas no art. 33 da citada norma.*

*32. Tal interpretação, à luz dos casos concretos e dos argumentos trazidos pelo recorrente, ao passo em que demonstra pouca eficácia na recomposição do saldo orçamentário do programa de saúde, mostra-se por demais oneroso para o usuário, podendo-se concluir que, nos casos concretos apresentados pelo recorrente, houve sim fator restritivo severo ao acesso dos militares ao serviço de saúde.*

*(...)*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

34. *Importa verificar que não há como extrair da norma que a indenização seja paga na forma de parcelas anuais. A leitura conjunta do mencionado caput do § 4º, do art. 33 com sua alínea 'd', comporta a seguinte regra: a indenização não poderá ser superior ao valor de uma remuneração ou provento, indenização essa que alcançará a despesa total havida no ano para fins de quitação.*

35. *Desse modo, entende-se que cabe razão ao recorrente quando afirma que o art. 33, caput, c/c seu § 4º, alínea 'd', da Lei Federal nº 10.486/2002, fixou a indenização do montante da despesa ocorrida no ano/exercício, calculada na forma das alíneas 'a', 'b' e 'c' do citado parágrafo, ao valor máximo de apenas uma remuneração ou provento do posto ou da graduação do militar.*

36. *Ante o exposto, no mérito, conclui-se pela procedência do recurso, no sentido de tornar sem efeito a determinação contida no item III, alínea 'b', da Decisão nº 1831/2020 (peça 47), disso dando ciência à PMDF."*

(Grifos constantes do original)

44. O Ministério Público que atua junto ao Tribunal, por sua vez, entendeu que o recurso não deveria ser provido, mantendo-se a interpretação constante da Decisão nº 1.831/2020:

*"13. Antes de o MPC/DF indicar o seu entendimento para a situação em exame, mostra-se pertinente asseverar que o i. Comandante-Geral possui razão quando afirma que 'a obrigação principal de prover os recursos para a assistência à saúde é da Corporação, por meio de recursos consignados em seu orçamento'. Esse entendimento tem fulcro no art. 32 da Lei nº 10.486/2002, o qual estabelece que a assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social ao militar e seus dependentes 'será prestada por intermédio de organizações do serviço de saúde da respectiva Corporação, com recursos consignados em seu orçamento'.*

*14. No entanto, **não é apenas do Estado a obrigação de contribuir para a assistência aos militares, dependentes e pensionistas**. Esse modo de pensar é reforçado pelo que consta do **caput** do art. 33, que, como já transcrito acima, apregoa que 'Os recursos para assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social ao militar e seus dependentes **também poderão provir de outras contribuições e indenizações**'.*

*15. Há, portanto, uma espécie de coparticipação para com a manutenção da saúde financeira do **fundo de assistência, que não pode ser negligenciada**, sob pena de inviabilizar o*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

*seu funcionamento e exigir aportes orçamentários mais elevados da Administração, na hipótese de despesas também maiores para com os beneficiários.*

16. A questão principal que se põe no presente momento está relacionada à interpretação que deve ser dada à limitação contida na alínea **d** do § 4º do art. 33, a qual estabelece que a indenização a ser paga pelo militar **não poderá ser superior ao valor máximo de uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação, considerada a despesa total anual.**

17. Para a PMDF, o maior valor de indenização que pode ser cobrado dos policiais é o equivalente a uma remuneração do militar, independente de quanto custou o tratamento realizado. Caso prevaleça esse entendimento, despesas realizadas para com o beneficiário que sejam muito superiores à sua remuneração/proventos, **exigirão menor participação relativa sua no custeio**, o que, indiscutivelmente, pode obstar a própria sustentabilidade do **fundo**, exigindo maiores aportes por parte da Administração.

18. Um exemplo ilustra a situação, assumindo-se uma remuneração de um militar da ativa de R\$ 10.000,00 e a **limitação percentual prevista no § 4º do art. 33 da Lei nº 10.486/2002**. Na hipótese de ter havido uma despesa de R\$ 100.000,00 com um dependente do grupo 2, haveria a necessidade de se indenizar o **fundo** no valor de R\$ 40.000,00 (40%). No entanto, como a interpretação dada pela PMDF ao limitador contido na alínea d é restritiva, a indenização não poderia ultrapassar os R\$ 10.000,00. Sob essa perspectiva de inteligência, todas as despesas que fossem realizadas acima de R\$ 25.000,00 estariam limitadas a uma indenização única de R\$ 10.000,00, ainda que diversas fossem as ocorrências. Haveria, assim, um perdão da dívida remanescente, o que, na avaliação do MP especial, não encontra guarida na norma legal.

19. Esse entendimento contou, em certa medida, com a aquiescência do NUREC, que sugeriu o **provimento** do apelo de modo a se 'reformular o item III da Decisão nº 1831/2020, tornando sem efeito a determinação contida na alínea "b" do citado dispositivo;'.

20. No entanto, registro que este membro do **Parquet** especial possui entendimento **divergente** do adotado na **Informação nº 149/2022 – NUREC (peça nº 110)**, mormente por entender que a interpretação dada pelo i. Comandante-Geral da PMDF à Lei nº 10.486/2002, art. 33, § 4º, alínea **d**, **ultrapassa** o alcance pretendido no normativo.





**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

21. Na visão Ministerial, o art. 33, § 4º, **d**, da Lei nº 10.486/2002, **ao contrário** do que trouxe o Recorrente, unicamente possibilita que o pagamento da coparticipação ocorra em montante restrito, **não se fazendo limitação ao quantitativo de exercícios para que as indenizações sejam pagas**. Ou seja, apenas indica que, nas situações mencionadas nas alíneas **a**, **b** e **c** – descontos relativos a uma espécie de coparticipação em razão de despesa médica custeada pelo fundo a um beneficiário de determinado grupo – poderá ser cobrado do militar o valor equivalente a uma remuneração, considerada a despesa total anual. **Não há qualquer impedimento para que o saldo residual da dívida seja cobrado em exercício futuro.**

22. Apesar de todo o aspecto social que deve ser levado em consideração, dada a relevância do tema, não se pode produzir interpretação que se desconecte da necessidade de se manter o fundo de modo **sustentável, sob pena de inviabilizá-lo.**

23. A assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social ao militar e seus dependentes deve ser evidentemente **preservada e assegurada** pelo Estado, com alocação de recursos consignados no orçamento. A manutenção desse fundo também deverá ter como fonte as **indenizações pagas** pelos militares, naturalmente com a função de contribuir para a sua sustentabilidade, diante de um ambiente de recursos escassos.

24. O cenário contido nos exemplos trazidos pela Corporação, de elevadas despesas em casos específicos, demanda a participação do militar na manutenção dessa estabilidade financeira do fundo, porquanto sua atuação visa não apenas ao atendimento do seu caso, mas também dos demais beneficiários da assistência. Na avaliação do **Parquet**, uma interpretação da norma, restringindo a limitação contida na Lei, especialmente para os casos em que as despesas são mais vultosas, como pretende a PMDF, tende a comprometer a saúde financeira do fundo e sua própria existência sustentável.

25. Conquanto a Instrução tenha asseverado que não há como extrair da norma que a indenização seja paga na forma de parcelas anuais, fato é que a norma também não traz a imposição de limitação do prazo para pagamento da indenização, mas tão somente o limite da importância **a ser paga anualmente.**”

(Grifos constantes do original)

45. Ao examinar as conclusões apresentadas pela área técnica e pelo MPJTCDF, o Tribunal proferiu a Decisão nº



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

4.985/2022, acolheu a manifestação do NUREC e tornou sem efeito o item III.b da Decisão nº 1.831/2020.

46. No voto condutor do *decisum*, o Relator do recurso, Conselheiro Inácio Magalhães Filho, assim se posicionou:

*“A meu ver, apesar de a redação do 33, § 4º, alínea “d” da Lei Federal n.º 10.486/2002 comportar a interpretação conferida por este Tribunal por intermédio da decisão ora vergastada, a análise sistemática dos normativos afetos à matéria indica como acertada a conclusão externada pelo Nurec/TCDF, à luz da boa técnica da interpretação teleológica.*

*De fato, não se pode obliterar que o objetivo do dispositivo legal supracitado é o de conferir proteção aos **militares**, no sentido de limitar o montante a ser por eles indenizado nas situações em que as despesas com a assistência médico-hospitalar de seus dependentes em um dado exercício resultariam em valores de indenização superiores ao de uma remuneração ou provento do posto ou da graduação do militar.”*

47. O Relator também ponderou que a revisão da Decisão nº 1.831/2020 se coadunava com o Acórdão proferido pela 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios em que foi reconhecida a ilegalidade da cobrança integral dos valores das indenizações, em mais de um exercício financeiro.

***Das decisões judiciais***

48. A interpretação conferida ao art. 33, § 4º, alínea “d”, da Lei nº 10.486/2002, mediante a Decisão nº 1.831/2020 deste Tribunal, foi objeto de ações judiciais perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

**Ação Popular nº 0709390-92.2021.8.07.0018**

49. Por meio da Ação Popular nº 0709390-92.2021.8.07.0018 (peça 20), os Srs. Antonio Queiroz Monte e Pedro José Ferreira Tabosa postularam a declaração de nulidade do item III, alíneas “a” e “b”, da Decisão nº 1.831/2020, com retorno ao estado anterior e restituição das diferenças a maior dos valores de indenização e coparticipação de despesas de saúde dos dependentes dos militares, descontadas de suas remunerações.

50. Ao apreciar a matéria, a 4ª Vara da Fazenda Pública do DF indeferiu o pedido por entender que a ação popular não seria o instrumento processual adequado para impugnar decisão desta Casa *“proferida no exercício de sua competência de controle administrativo”*. Assim, o processo foi extinto sem exame de mérito (pp.4-9, peça 20).



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

51. Irresignados com a sentença, os autores interpuseram recurso de apelação que não foi provido. No entendimento do Relator da peça recursal, Desembargador Fernando Habibe, a demanda não tinha por objeto valores tutelados por meio de ação popular<sup>24</sup> (pp. 10-16, peça 20).

**Ação Anulatória nº 0704836-17.2021.8.07.0018**

52. O Fórum Nacional Permanente de Praças dos Corpos de Bombeiros Militares e das Polícias Militares do Brasil – FONAP ajuizou Ação Anulatória da Decisão nº 1.831/2020 com pedido de tutela de urgência (peça 21).

53. A liminar foi indeferida e, no mérito, os pedidos foram julgados improcedentes, sob o fundamento de ausência de ilegalidade no provimento administrativo para justificar a intervenção jurisdicional (separação dos poderes)

54. Insatisfeito com a deliberação de primeira instância, o FONAP interpôs recurso de apelação. Em sede de recursal, o pedido foi julgado procedente *“para reconhecer a ilegalidade da cobrança integral dos valores das indenizações cobradas aos militares, em mais de um exercício financeiro, que devem ser limitadas ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual, conforme previsão nº § 4º do art. 33, da Lei n. 10.486/02”*.

55. Oportuno transcrevermos excertos do voto do relator, Desembargador João Luis Fischer Dias (p.26, peça 21):

*“Vislumbra-se que a legislação autoriza a cobrança da coparticipação e escalona a forma na qual ela acontecerá, além de limitar a cobrança ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação, considerada a despesa total anual em todas as situações do parágrafo. Portanto, **quando o legislador é transparente, não cabe às demais instâncias interpretar em contrariedade à lei.** Não se descuida que a interpretação literal das normas jurídicas pode propiciar conclusões equivocadas, mas **no caso em tela a interpretação sistemático-teleológica também permite concluir que a norma foi clara a limitar o valor a ser descontado anualmente, garantindo um limite máximo às cobranças.***

*Ademais, em que pese o argumento do equilíbrio econômico- financeiro e o legítimo interesse público no controle de gastos, o sistema colocado pela lei foi explícito, sendo nulas as interpretações dos órgãos administrativos que afrontam a legalidade. Conforme bem delineado pelo magistrado na origem:*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

*A Lei Federal n.º 10.486/2002, a qual dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal, entre outras providências, prevê, em seu artigo 32, que “A assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social ao militar e seus dependentes será prestada por intermédio de organizações do serviço de saúde da respectiva Corporação, com recursos consignados em seu orçamento, conforme dispuser em regulamento próprio a ser baixado pelo Governo do Distrito Federal.”*

*Por seu turno, o Decreto Distrital n.º 3.1646/2010, em seu artigo 16, assim dispõe: “Os policiais militares terão direito à assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social custeada integralmente pelo Estado, quando dela necessitarem, seja na ativa ou na inatividade.”*

*Assim, julgo ser possível a cobrança dos valores delineados a título de coparticipação, limitados conforme os critérios do art. 33, § 4º e suas alíneas, motivo pelo qual a procedência parcial dos pedidos é a medida de rigor. (...)*

*Diante do exposto, DOU PROVIMENTO EM PARTE à apelação para reconhecer a ilegalidade da cobrança integral dos valores das indenizações cobradas aos militares, em mais de um exercício financeiro, que devem ser limitadas ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual, conforme previsão no §4º do art. 33 da Lei n. 10.486/02.”*

(Grifos nossos)

**Ação de Obrigação de Fazer nº 0711223-77.2023.8.07.0018**

56. Por fim, cumpre registrar que o mesmo Fórum Nacional Permanente de Praças dos Corpos de Bombeiros Militares e das Polícias Militares do Brasil ingressou, em 28/09/2023, com Ação de Obrigação de Fazer, com pedido de tutela de urgência, em face do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, alegando que a referida Corporação tem cobrado ao longo dos anos a integralidade das despesas (coparticipação) dos bombeiros militares pela utilização de serviços de saúde por seus dependentes, de forma contrária ao determinado na alínea “d”, § 4º, do artigo 33 da Lei nº 10.486/2002 (pp. 3- 21, peça 22).

57. A tutela de urgência foi indeferida (pp. 22-23, peça 22). Atualmente, o processo aguarda apresentação de contestação do Distrito Federal.

**I. Análise**

58. A questão trazida ao Tribunal pelo Representante refere-



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

se à aplicação ao Corpo de Bombeiros Militares do Distrito Federal da Decisão nº 4.985/2022 desta Corte e do Acórdão nº 1617032 proferido pelo TJDFT acerca da interpretação a ser dada à alínea “d” do § 4º do art. 33 da Lei nº 10.486/2002.

59. Uma das preocupações externadas pelo CBMDF no expediente de peça 19 diz respeito aos impactos que a aplicação da interpretação utilizada pela PMDF poderia ocasionar na sustentabilidade do seu sistema de saúde. Alegou aquela Corporação que os importes relativos às indenizações correspondem a percentual considerável na receita anual do FSCBMDF.

60. Essa questão foi avaliada, em relação à PMDF, no exame realizado no Processo nº 17.793/2019. Naquela oportunidade pontuou-se que, *“à luz do art. 32 da Lei nº 10.486/2002, a assistência médico-hospitalar do policial militar da PMDF e de seus dependentes deverá ser custeada primordialmente com os recursos consignados no orçamento da corporação”*. Aliado a esse entendimento, no voto do Relator do Recurso interposto em face da Decisão nº 1831/2020, restou consignado que *“o objetivo do dispositivo legal supracitado é o de conferir proteção aos militares, no sentido de limitar o montante a ser por eles indenizado”*.

61. A interpretação da alínea “d” do § 4º do art. 33 da Lei nº 10.486/2002 foi amplamente debatida nesta Casa nos autos dos Processos nºs 14.510/2018 e 17.793/2019, conforme descrito nos parágrafos precedentes. Naquelas oportunidades, foram tecidas considerações sobre os diversos aspectos envolvidos, inclusive, no que concerne aos impactos orçamentários e financeiros para a sustentabilidade do sistema de saúde da Corporação.

62. Ao final das discussões, prevaleceu a tese de que o montante a ser indenizado pelos policiais militares estaria limitado ao valor de uma remuneração ou provento de seu posto ou graduação.

63. De igual forma, o Poder Judiciário também se debruçou sobre o tema e entendeu ser ilegal a cobrança integral dos valores das indenizações dos militares, em mais de um exercício financeiro, devendo ser limitada ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual, Acórdão nº 1617032, proferido na Apelação Cível 0704836-17.2021.8.07.0018.

64. É certo que o caso concreto examinado por este Tribunal



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

de Contas e pelo TJDFT referia-se às indenizações devidas por policiais militares, motivo pelo qual as deliberações foram direcionadas à PMDF.

65. Nesse sentido, assiste razão à Procuradoria-Geral do Distrito Federal quando afirma que os efeitos das aludidas decisões não podem ser, automaticamente, estendidos ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

66. Há de se ressaltar, que nos autos do Processo nº 17.793/2019 também foi formulada consulta pelo então Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Deputado Rafael Prudente, decorrente de requerimento formulado pelo Deputado Roosevelt Vilela, acerca da interpretação que deveria ser dada ao artigo 33, § 4º, alínea “d”, da Lei nº 10.486/2002.

67. Referida consulta trouxe, expressamente, que a dúvida a ser sanada destinava-se à orientação quanto à aplicação do dispositivo tanto pela PMDF quanto pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal:

*“Desde a edição da Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, o **Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e a Polícia Militar** aplicavam o art. 33, § 4º, alínea “d”, de modo a limitar a um salário ou proventos do militar o valor a despesa total anual da indenização pela prestação de assistência médico-hospitalar aos dependentes dos bombeiros e policiais militares.*

*(...)*

*Contudo, no ano de 2020, ao analisar o Processo 17793/2019-e, essa Egrégia Corte de Contas emitiu a Decisão nº 1831/2020, em que interpretou o mesmo dispositivo de maneira bastante gravosa, o que tem trago sérias consequências **aos bombeiros e policiais militares**. A referida interpretação afastou o teto de indenização ao sistema de saúde, o que, indiretamente, tem levado militares à condição de completa insolvência para com o sistema de saúde, uma vez que há casos que nem em três gerações quitariam dívidas a eles imputadas em decorrência do entendimento exarado pelo TCDF.*

*Antes da interpretação gerada pelo TCDF, **as corporações** aplicavam o dispositivo de modo a estipular um teto para a dívida total do militar, no valor de uma remuneração ao ano, considerando a despesa total anual do sistema de saúde.*

*(...)*

*Diante de todo o exposto, e da análise técnica contida acima, **busca-se a correta interpretação e aplicação da alínea “d”, §4º, art. 33, da Lei nº 10.486, de 4 de julho de***





**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

*2002, de modo a salvaguardar os princípios da administração pública, em especial o da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, além do princípio da capacidade contributiva e do equilíbrio financeiro entre os militares e os sistemas de saúde das corporações, uma vez que o atual entendimento do TCDF **submete os militares** à situação de insolvência e tremenda desvantagem financeira.”*

(Grifos nossos)

68. Naqueles autos também houve solicitação do Fórum Nacional Permanente de Praças dos Corpos de Bombeiros Militares e das Polícias Militares do Brasil – FONAP que, ao se dar provimento ao recurso interposto pelo Comandante-Geral da PMDF em face da Decisão nº 1.831/2020, os efeitos também alcançassem o CBMDF. Embora tal requerimento não tenha sido conhecido pelo Tribunal, é possível verificar que o desejo de se aplicar a mesma interpretação às duas Corporações já havia sido trazido ao conhecimento desta Casa.

69. Associado a tais fatos, não se pode olvidar que o dispositivo cuja interpretação é questionada pertence a uma norma que disciplina a remuneração dos **militares** do Distrito Federal, ou seja, traz regras aplicáveis tanto ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal quanto à Polícia Militar do Distrito Federal (Lei nº 10.486/2002). Vejamos o que prescreve o artigo 1º do aludido diploma legal:

*“Art. 1º A remuneração **dos militares do Distrito Federal - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar**, compõe-se de:*

*I - soldo;*

*II - adicionais:*

*a) de Posto ou Graduação;*

*b) de Certificação Profissional;*

*c) de Operações Militares;*

*d) de Tempo de Serviço, observado o art. 62 desta Lei; III - gratificações:*

*a) de Representação;*

*b) de função de Natureza Especial;*

*c) de Serviço Voluntário.*

*Parágrafo único. As tabelas de soldo, adicionais e gratificações são as constantes dos Anexos I, II e III desta Lei.”*

(Grifos nossos)

70. De igual forma, o dispositivo questionado deixa claro que as normas ali inseridas são aplicáveis às duas Corporações



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

(PMDF e CBMDF):

*“Art. 33. Os recursos para assistência médico-hospitalar, médico- domiciliar, odontológica, psicológica e social ao militar e seus dependentes também poderão provir de outras contribuições e indenizações, nos termos dos incisos II e III do caput do art. 28 desta Lei.*

*§ 1º A contribuição para a assistência médico-hospitalar, psicológica e social é de 2% a.m.(dois por cento ao mês) e incidirá sobre o soldo, quotas de soldo ou a quota-tronco da pensão militar.*

*§ 2º A contribuição de que trata o § 1º deste artigo poderá ser acrescida de até 100% (cem por cento) de seu valor, para cada dependente participante do Fundo de Saúde, conforme regulamentação do Comandante-Geral **de cada Corporação**.*

*§ 3º As contribuições e indenizações previstas no **caput** deste artigo serão destinadas à constituição de um Fundo de Saúde, que será regulamentado pelo Comandante-Geral **de cada Corporação**.*

*§ 4º A indenização pela prestação de assistência médico-hospitalar aos dependentes de que trata o **caput** deste artigo, não poderá ser superior, conforme regulamentação do Comandante-Geral **de cada Corporação**:*

- a) a 20% (vinte por cento) do valor da despesa para os dependentes do 1º grupo;*
- b) a 40% (quarenta por cento) do valor da despesa para os dependentes do 2º grupo;*
- c) a 60% (sessenta por cento) do valor da despesa para os dependentes do 3º grupo;*
- d) ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual, para todas as situações deste parágrafo.”*

*(Grifos nossos)*

71. A existência de duas interpretações, diversas e conflitantes, para o mesmo dispositivo legal gera uma situação de extrema insegurança jurídica. Tal fato faz com que a aplicação da alínea “d” do § 4º do art. 33 seja condicional. Vejamos.

72. Com fulcro na mesma norma, cada Corporação adotará entendimento distinto para cobrança do reembolso das indenizações dos dependentes dos militares. Se o beneficiário for **policial militar**, adota-se o entendimento mais benéfico que limita o reembolso ao valor máximo de apenas uma



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual (Acórdão nº 1617032 – TJDFT e Decisão nº 4.985/2022-TCDF). Em se tratando de **bombeiro militar**, a interpretação a ser aplicada é mais gravosa, a cobrança deverá ser realizada até que se atinja o valor total a ser pago, limitada por exercício ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar (Parecer Jurídico nº 244/2023 – PGCONS/PGDF/2023).

73. Conforme assinalado, trata-se de um único diploma legal que regulamenta situações aplicáveis tanto ao CBMDF quanto à PMDF. Nesse contexto, interpretar distintamente situações jurídicas similares consiste em ofensa ao princípio da igualdade.

74. A esse respeito, colacionamos o ensinamento de Antônio Gomes Moreira Maués acerca do princípio da igualdade na aplicação da lei:

*“Estabelecido o conteúdo do direito à igualdade no ordenamento jurídico brasileiro, podemos examinar suas dimensões específicas no âmbito da aplicação da lei.*

*Tal como vimos, o direito à igualdade impõe ao Estado deveres negativos e positivos. A igualdade perante a lei proíbe que o poder público aplique a lei de modo desigual aos casos regulados por ela; o direito à não discriminação de caráter ativo proíbe que o poder público utilize discriminações legais vedadas pela Constituição, de maneira aberta ou oculta, e aplique de maneira discriminatória lei ou medida; e o direito à não discriminação de caráter passivo obriga o poder público a adotar leis ou medidas que proibam a discriminação e produzam ações que combatam as condições que causam ou mantêm a discriminação.*

*Essas dimensões da igualdade também constituem direitos no momento da aplicação da lei pelo juiz. No que se refere à igualdade perante a lei, o próprio conteúdo desse direito já incide sobre o exercício da função judicial, proibindo que o juiz deixe de aplicar a lei aos casos por ela regulados. Contudo, para garantir esse direito é necessário dispor de critérios que permitam ao juiz definir qual é a melhor interpretação da lei. A construção desses critérios parte do direito à não discriminação. Assim, a igualdade não admite que o juiz utilize discriminações vedadas pela Constituição ao aplicar a lei, mesmo quando essas discriminações estejam previstas em seu comando. Ao mesmo tempo, a igualdade exige que o juiz aplique a lei adotando medidas similares para grupos similares e medidas diferentes para*



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

*grupos diferentes, quando a Constituição impõe o combate à discriminação. (...)*

*Tal como observado por Kelsen, as várias possibilidades de interpretação da lei podem fazer com que ela seja aplicada de maneira diferente a casos similares. Portanto, mesmo quando essa aplicação diferente não se baseia em categorias vedadas pela Constituição, **pode haver violação do direito à igualdade na aplicação da lei, tanto quando ela é aplicada de modo distinto a casos juridicamente iguais** como quando ela é aplicada de modo igual a casos juridicamente distintos.*

***A identificação desse problema pressupõe a existência de critérios que permitam determinar quais casos são juridicamente iguais e quais casos são juridicamente distintos**, critérios esses que não se reportam às categorias de discriminação vedadas pela Constituição, embora estejam baseados no direito a um tratamento igual e no direito a um tratamento diferente. **Esses critérios devem ser buscados não apenas nos parâmetros estabelecidos pela Constituição e pelas leis, mas também pelas decisões judiciais anteriores sobre casos similares, a partir das quais será possível avaliar se a decisão judicial presente respeitou ou não o direito à igualdade na aplicação da lei. Tais decisões, ao formarem precedentes sobre um conjunto de casos, tornam exigível que o juiz decida da mesma forma os casos juridicamente iguais, pois, se prevalecerem aplicações divergentes sobre um mesmo conjunto de normas restará prejudicado o direito à igualdade.** Assim, a própria normatividade do direito à igualdade pode ser revigorada pelo respeito aos precedentes, o que também pode contribuir para que critérios inconstitucionais de discriminação deixem de ser aplicados e ações afirmativas possam ser mantidas."*

*(Grifos nossos)*

75. Sendo assim, uma vez que em relação à Polícia Militar do Distrito Federal esta Casa já se manifestou acerca da interpretação a ser conferida à alínea "d" do § 4º do art. 33 da Lei nº 10.486/2002 e tendo em vista a existência de decisão no mesmo sentido do Poder Judiciário, o entendimento deveria ser aplicado também ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

76. Não obstante a conclusão acima, oportuno registrar a existência do Processo nº 12.080/2023 que trata de consulta formulada pelo Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar acerca da aplicação àquela Corporação da Decisão nº 4.985/2022. Referidos autos encontram-se em análise pela



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

área técnica desta Casa.

77. De acordo com o § 2º do art. 264 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal – RITCDF, *“a resposta à consulta tem caráter normativo e constituirá prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”*.

78. Nesse cenário, consideramos prudente aguardar o exame da consulta formulada pelo CBMDF antes da emissão de juízo de valor acerca da presente Representação.

79. No que concerne à medida cautelar pleiteada pelo Deputado Distrital Roosevelt Vilela Pires na Representação de peça 1, não estão presentes os requisitos autorizadores da medida de urgência, motivo pelo qual entendemos o pedido deve ser indeferido. Vejamos.

80. Conforme destacado na Decisão interlocutória proferida na Ação de Obrigação de Fazer nº 0711223-77.2023.8.07.0018, os descontos questionados já ocorrem desde 2014, restando afastado o *periculum in mora*.

81. A Lei nº 10.486/2002 prevê a possibilidade de coparticipação no plano de saúde dos militares do DF. A questão apresentada na presente Representação refere-se, apenas, à interpretação a ser conferida aos dispositivos daquela norma. Nesse contexto, ainda que haja uma modificação no entendimento, por força do art. 2º, XIII, da Lei Federal nº 9.784/1999, é vedada a aplicação retroativa de nova interpretação no âmbito dos procedimentos administrativos. Dessa maneira, também não se vislumbra a presença do *fumus boni iuris* capaz de autorizar a concessão da cautelar.

Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Tribunal:

I - tomar conhecimento:

- a) do Ofício nº 1933/2023-CBMDF/GABCG (peça 17) e da manifestação s/n da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (peça 16), encaminhados em atendimento à Decisão nº 4.120/2023;
- b) dos demais documentos juntados aos autos (peças 19/22);
- c) da presente Informação;

II - indeferir o pedido cautelar suscitado na Representação de peça 1 pela ausência dos requisitos autorizadores para a concessão da medida de urgência;

III - autorizar:

- a) o sobrestamento dos autos até o julgamento do Processo nº 12.080/2023 que trata de consulta formulada pelo Corpo de



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

Bombeiros Militar do Distrito Federal acerca da aplicação àquela Corporação da Decisão nº 4.985/2022 deste Tribunal;

b) o envio de cópia desta Informação, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida ao Representante, ao CBMDF e à PGDF;

c) restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade, para os devidos fins.

É o Relatório.





## VOTO

Trata-se da Representação formulada pelo Deputado Distrital Roosevelt Vilela Pires (peça 1), acerca da possível adoção, por parte do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF, de procedimentos contrários ao entendimento esposado na Decisão - TCDF nº 4.985/22 e em Acórdão do TJDF, decorrente da Apelação Cível 0704836-17.2021.8.07.0018.

Conforme pontua a unidade instrutiva, a representação questiona acerca dos efeitos da Decisão nº 1.831/2020, asseverando que, a partir dessa decisão, *“a PMDF passou a promover a cobrança integral, ainda que em mais de um exercício, das indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes, em virtude da interpretação conferida naquele momento à Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º”*.

Além disso, aduz que o item III.b da Decisão nº 1.831/2020 teria perdido os efeitos em razão da Decisão nº 4.985/2022, *verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

[...] II – dar provimento ao Pedido de Reexame de e-DOC C1B27163-c, interposto pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF, no sentido de **tornar sem efeito o item III.b da Decisão n.º 1.831/2020**; [grifei]

Assinala, no entanto, que:

[...] não obstante a mudança de interpretação do art. 33, § 4º, da Lei nº 10.486/2002, recebeu denúncias de que o “Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal tem adotado procedimentos divergentes ao entendimento esposado pela Corte de Contas na Decisão 4985/2022, bem como pelo Poder Judiciário no bojo da Apelação Cível 0704836- 17.2021.8.07.0018”

Haveria, ainda, divergência entre a Decisão nº 4.985/22 e o Parecer Jurídico nº 244/2023-PGCONS/PGDF/2023 (peça 15), pelo qual o órgão consultivo do Distrito Federal teria orientado a Corporação a adotar procedimento destoante da decisão desta Casa e do Acórdão proferido pelo TJDF, determinando que *“a cobrança deverá ser feita até que se atinja o valor total a ser pago”*.

Pede cautelarmente a suspensão das pesadas cobranças de indenização impostas sobre os militares do CBMDF e que, no mérito, seja determinado à corporação a adequação de seus procedimentos ao disposto na



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

Decisão nº 4.985/22 e ao acórdão judicial.

O CBMDF, em sua manifestação, afirma ter requerido orientação jurídica sobre o assunto, que, afinal, foi remetido para a PGDF.

O Parecer Jurídico nº 244/2023 – PGCONS/PGDF/2023 manifestou-se pela necessidade de cobrança das referidas indenizações *“até que se atinja o valor total a ser pago, em conformidade com os percentuais previstos nas alíneas ‘a’ a ‘c’ do § 4º do aludido artigo”* (p. 2, peça 19).

A corporação afirma, ainda, que os valores de indenizações são significativos para o equilíbrio orçamentário do Sistema de Saúde da Corporação e que a redução das receitas do Fundo de Saúde do CBMDF poderia futuramente comprometer a sustentabilidade do seu Sistema de Saúde.

A PGDF, a seu turno, ratificou o entendimento exarado por meio do Parecer Jurídico nº 244/2023 – PGCONS/PGDF/2023, acrescentando não haver ofensa à decisão desta Casa ou ao acórdão judicial multireferido.

A instrução informa acerca da tese defendida no âmbito da Decisão nº 4.985/22, prolatada no Processo nº 17.793/19, pelo relator do recurso, Conselheiro Inácio Magalhães, e que levou à revisão do item III.b da Decisão nº 1.831/20:

A meu ver, apesar de a redação do 33, § 4º, alínea “d” da Lei Federal n.º 10.486/2002 comportar a interpretação conferida por este Tribunal por intermédio da decisão ora vergastada, a análise sistemática dos normativos afetos à matéria indica como acertada a conclusão externada pelo Nurec/TCDF, à luz da boa técnica da interpretação teleológica.

De fato, não se pode obliterar que o objetivo do dispositivo legal supracitado é o de conferir proteção aos militares, no sentido de limitar o montante a ser por eles indenizado nas situações em que as despesas com a assistência médico-hospitalar de seus dependentes em um dado exercício resultariam em valores de indenização superiores ao de uma remuneração ou provento do posto ou da graduação do militar.

Assim delimitada a questão, examino o mérito.

De plano, verifico que há, na Casa, o Processo nº 12.080/2023, que trata de consulta formulada pelo Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar acerca da aplicação àquela Corporação da Decisão nº 4.985/2022, e que ainda se encontra em análise pela área técnica.

Diante desse fato, não há como afastar a aplicação do devido processo legal, devendo ser mantida no âmbito daquele processo a discussão jurídica sobre o tema, que se diga de passagem harmoniza-se inteiramente aos efeitos normativos da consulta.



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
**Gabinete da Conselheira Anilcéia Luzia Machado**

Assim, concordo com a unidade técnica, quando entende prudente aguardar o desfecho da aludida consulta.

Outrossim, não se encontram presentes os requisitos para a concessão da cautelar, pois os descontos ocorrem há quase dez anos, derrubando a arguição de *periculum in mora*.

Isso posto, VOTO, em harmonia com a Unidade Técnica, no sentido de que o egrégio Plenário:

I - tome conhecimento:

a) do Ofício nº 1933/2023-CBMDF/GABCG (peça 17) e da manifestação s/n da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (peça 16), encaminhados em atendimento à Decisão nº 4.120/2023;

b) dos demais documentos juntados aos autos (peças 19/22);

II - indefira o pedido cautelar suscitado na Representação de peça 1 pela ausência dos requisitos autorizadores para a concessão da medida de urgência;

III - autorize:

a) o sobrestamento dos autos até o julgamento do Processo nº 12.080/2023, que trata de consulta formulada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal acerca da aplicação àquela Corporação da Decisão nº 4.985/2022 deste Tribunal;

b) o envio de cópia deste Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida ao Representante, ao CBMDF e à PGDF;

c) restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade, para os devidos fins.

Sala das Sessões, 6 de dezembro de 2023

**ANILCÉIA MACHADO**  
Conselheira-Relatora