



PROCESSO Nº 1284/03

ÓRGÃO DE ORIGEM: Polícia Militar do DF - PMDF.

ASSUNTO: **Auditoria de Regularidade.**

EMENTA: Auditoria realizada junto à Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF, voltada para os processos de reformas, pensões militares e respectivas revisões, relativa ao 3º trimestre de 2003. Acolhimento do relatório. Análise do cumprimento da diligência objeto da Decisão nº 6.734/2003. Atendimento parcial. Sugestão de Nova diligência. Parecer do Ministério Público. Acolhimento parcial das sugestões ofertadas pela Inspeção, por divergir da forma de cálculo do adicional de Certificação Profissional. Determinação de nova diligência - Decisão nº 561/2005. Cumprimento das determinações contidas na decisão nº 561/05. Atendimento parcial. Sugestão de Nova diligência. Pedido de Reexame interposto contra o contido na alínea "a" da Decisão nº 561/2005, fl. 504. Admissibilidade. Conhecimento. Efeito suspensivo. Lei nº 11.134, de 15.07.05, com nova redação para o inciso III do art. 3º da Lei nº 10.486/02.

Improvemento do recurso. Revisão do item "a" da Decisão nº 561/2005, para considerar correto o acúmulo de percentuais no cálculo do adicional de Certificação Profissional.

Senhora Diretora,

Nessa fase processual, examina-se o Pedido de Reexame visto às fls. 508/524, encaminhado por meio do Ofício nº 489/2005 - AJGCG (fl. 507), interposto pelo Comandante - Geral da PMDF, Coronel Renato Fernandes de Azevedo, contra o contido na alínea "a" da Decisão nº 561/2005, fl. 504, que considerou incorreta a regulamentação efetivada pela Portaria - PMDF nº 377, de 02.04.2003, que permite o acúmulo de percentuais no cálculo do adicional de Certificação Profissional, por tipo de curso realizado pelo militar, na forma prescrita pela Lei nº 10.486/2002 e pelo Decreto nº 23.990, de 22.08.2003, mormente por contrariar o princípio da legalidade e reiterada jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

2. Antes que se passe ao exame do presente recurso convém que se faça um breve histórico da questão relativa ao adicional de Certificação Profissional.

HISTÓRICO

3. O adicional de Certificação Profissional corresponde à antiga Gratificação de Habilitação Profissional (Gratificação de Função Militar I) prevista na Lei nº 5.619/70, no seu § 2º do art. 22, que asseverava: "*Ao policial militar que possuir mais de um curso somente será atribuída a gratificação de maior valor*". No entanto, essa Lei foi revogada pela Lei nº 10.486/02, que definiu o referido adicional como "*parcela remuneratória mensal devida ao militar, inerente aos cursos realizados com aproveitamento, conforme constante da Tabela II do Anexo II e regulamentado pelo Governo do Distrito Federal*" nos termos do artigo 3º, III.



4. Observa-se que a Lei nº 10.486/02, diferentemente da Lei nº 5.619/70, não contemplou, expressamente, restrição quanto à cumulatividade dos percentuais, mas remeteu ao Governador do Distrito Federal a regulamentação da matéria. Com o Decreto nº 23.137/02, convalidado pelo Decreto nº 23.990/03, o Governador delegou competência aos Comandantes - Gerais das Corporações para proceder à regulamentação do adicional de Certificação Profissional. A PMDF, então, editou a Portaria nº 377/03 (fl. 197), sobre os critérios para o pagamento do adicional de Certificação Profissional, iniciando-se, a partir de 1º.4.2003, o pagamento cumulado dos percentuais dessa parcela.

A DECISÃO - TCDF Nº 6.734/2003, NESTE PROCESSO DE AUDITORIA

5. Este Tribunal, na Sessão Ordinária nº 3.802 de 2.12.2003, pela Decisão nº 6.734/03, fls. 389/391, exarada neste Processo de Auditoria, dentre outras determinações, recomendou à PMDF que juntasse aos autos das concessões indicadas em seu item “d” as respectivas declarações de realização com aproveitamento do Curso de Especialização ou Habilitação; e caso não atendido, que o percentual do adicional de Certificação Profissional fosse reduzido (para 10% ou 30%, conforme o caso). Depreende-se, assim, que num primeiro momento esta Corte entendeu regular, nos termos da Lei nº 10.486/02 e normas posteriores, o pagamento cumulativo dos índices relativos ao citado adicional, desde que comprovada a realização dos cursos efetivamente compreendidos nos tipos definidos pela legislação, com aproveitamento.

PROCESSO Nº 2.510/95, SOBRE INSPEÇÃO REALIZADA NA PMDF

6. A questão relativa ao adicional de Certificação Profissional foi também discutida no Processo nº 2.510/95, sobre inspeção realizada na PMDF, na mesma época da auditoria efetivada mediante este processo. No Relatório da referida inspeção esta Unidade Técnica posicionou-se favoravelmente à possibilidade do acúmulo dos percentuais dos cursos dessa parcela, nos termos previstos na Lei nº 10.486/2002.

7. Submetido o relatório de inspeção, de que cuida o Processo nº 2.510/95, ao Ministério Público de Contas do Distrito Federal - MPC/DF, o mesmo, mediante o Parecer nº 79/04, de 3.3.2004, às fls. 443/450, discordou do entendimento da equipe de inspeção em relação à acumulação dos percentuais do adicional de Certificação Profissional, “... *pelo fato de tal prática malferir a Lei nº 10.486/2002*”, sugerindo à Corte, entre outros, procedimento cautelar visando sustar o pagamento cumulado dos percentuais dos cursos relativos a essa parcela.

8. Em razão de a matéria em comento ter sido apresentada com mais profundidade neste processo de Auditoria e continuar sendo objeto de debate, sugeriu-se, na instrução efetuada no Processo nº 2.510/95, em atenção à determinação do Conselheiro - Relator do mesmo, a análise das considerações feitas pelo MPC/DF, no Parecer nº 79/04, neste processo e, conseqüentemente, o sobrestamento do exame do Processo nº 2.510/95 até decisão final a ser proferida no presente processo, medida acolhida pelo Tribunal, conforme Decisão nº 2.504/2004 (Proc. nº 2.510/95).



9. Em atendimento à citada Decisão nº 6.734/2003 a Corporação encaminhou a esta Corte os documentos às fls. 401/442.

10. Esta Inspeção, por meio da instrução de fls. 451/465, examinou, além das medidas adotadas pela jurisdicionada, em cumprimento à Decisão nº 6.734/2003, as considerações do Parecer nº 79/04, do MPC/DF, sobre a inacumulação dos percentuais da parcela adicional de Certificação Profissional, mantendo o seu entendimento anterior, favorável à acumulação daqueles percentuais nos termos da Lei nº 10.486/2002 e normas posteriores.

11. Tendo recebido os autos instruídos, o Conselheiro - Relator Antonio Renato Alves Rainha, levando em conta a natureza da matéria de que cuida este feito, entendeu de bom alvitre a audiência do MPC/DF e, por meio do Despacho Singular nº 238/2004 - CRR, fls. 467/468, determinou a remessa do presente Processo ao Órgão Ministerial para manifestação.

12. Divergindo do posicionamento adotado por esta Inspeção, no tocante à forma de cálculo do adicional de Certificação Profissional, o MPC/DF, por meio do Parecer nº 940/04, fls. 469/476, opinou pela ilegalidade/irregularidade do acúmulo de percentuais no cálculo do adicional de Certificação Profissional. Do Parecer nº 940/04, merece ser transcrito o seguinte excerto, por esclarecedor:

" (...)

4. *No essencial, não se pode concordar com os argumentos apresentados pela 4ª ICE. A regra é a não cumulatividade, a exceção deve vir expressa, literal, prevista diretamente no normativo legal, e não objeto de sua forçada interpretação. Ao contrário do que quer certificar a instrução, em seus parágrafos 19 e 25, a Lei n.º 10.486/02, definitivamente, não autoriza o acúmulo dos percentuais, nada em seu texto leva a esta conclusão. Não há como se admitir a cumulatividade do pagamento, atingido diretamente o princípio da legalidade, condição essa que não se pode ultrapassar.*

5. *Não há vontades, nem liberdades para o Administrador Público, como ensina Hely Lopes Meirelles. As ações administrativas devem estar vinculadas diretamente à Lei, não podendo o regulamento disciplinar de forma diferente do previsto na legislação norteadora, seja o ato regulamentador editado pelo Governador, ou por qualquer órgão delegado, se possível esta hipótese. A interpretação deve,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Inspeção de Controle Externo

TCDF - 4^o ICE/3^o DI
Folha nº 854
Processo nº 1284/03
Rubrica

necessariamente, ser restritiva, conforme os ensinamentos do mestre Themístocles Brandão Cavalcanti:

*Em matéria de acumulação de cargos, proventos e funções, há de se considerar sempre a natureza proibitiva do preceito que só admite exceções de decorram de sua letra. (A **constituição Federal Comentada**, vol. IV/148, 3^a ed., 1959, Konfino)*

13. Assim, o MPC/DF busca na melhor doutrina amparo para a interpretação de que não tendo a Lei expressamente permitido a acumulação não poderia o regulamento permiti-la, pois, sendo a acumulação a exceção deve estar prevista diretamente no normativo legal.

14. Informando não ser outro o posicionamento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, o MPC/DF apresenta julgados do TJDF, nos quais se destaca a unanimidade das decisões (MS n.º 2002 00 2 004265-8 TJDF, MS n.º 2002 00 2 004267-8 TJDF, MS 2002 00 2 005174-4 - TJDF, MS 2002 00 2 005173-6 - TJDF). A seguir transcreve-se trecho de um deles:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. (...) SERVIDORES MILITARES DO DISTRITO FEDERAL. ADICIONAL DE CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL. PARCELA CRIADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA N. 2.218/2001, CONVERTIDA NA LEI N. 10.486/2002 (ART. 1º, INCISO II, ALÍNEA B E ART. 3º, INCISO III). INCIDÊNCIA DE PERCENTUAL SOBRE O SOLDADO. REGULAMENTAÇÃO. APLICABILIDADE DA LEI N. 8.237/1991, REGULAMENTADA PELO DECRETO N.º 722/93. SEGURANÇA DENEGADA. DECISÃO UNÂNIME.

Adicional de Certificação Profissional, parcela que integra a remuneração dos militares do Distrito Federal, restou criado pela Medida Provisória n. 2.218/2001, convertida recentemente na Lei n. 10.486, de 04-07-2002, na forma do art. 1º, inciso II, alínea b e art. 3º, inciso III. Os impetrantes, militares do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, por terem participado de cursos de formação, especialização, aperfeiçoamento e de altos estudos, com aproveitamento, alegam que a autoridade coatora não vem pagando o adicional epigrafado corretamente, porquanto têm recebido somente a gratificação de maior percentual, independentemente se o militar tem um, dois, três ou quatro cursos. Embora a legislação reguladora seja a Lei n. 10.486, de 04-07-2002, é necessário lembrar que antes dela houve uma sucessão de Medidas Provisórias, tais como as de n. 2.218, de 05-09-2001, elaborada tendo como base a MP n. 2.131/2000, atualmente 2.215-10/2001. Constata-se da leitura não só das



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Inspeção de Controle Externo

TCDF - 4ª ICE/3ª DI
Folha nº 855
Processo nº 1284/03
Rubrica

Medidas Provisórias, mas especialmente da Lei n. 10.486/2002, que a questão do pagamento do adicional de certificação profissional necessita de regulamentação. O desate da demanda depende, portanto, da análise da legislação que regia anteriormente a remuneração dos Servidores Militares Federais das Forças Armadas, qual seja, a Lei n. 8.237/1991, regulamentada pelo Decreto n. 722/1993, prevendo em seu § 1º, do art. 6º que "Ao militar que possuir mais de um curso, somente será atribuída a gratificação de maior valor percentual". Não se revela razoável a argumentação deduzida pelos impetrantes de que a autoridade coatora não vem pagando o adicional pleiteado corretamente, porquanto a interpretação pretendida, esta sim, contraria frontalmente a legislação que rege a matéria, pois admitir o recebimento cumulado do adicional por todos os cursos realizados, além do percentual máximo que já auferem em seus vencimentos, desatende por completo a finalidade do benefício, que é estimular a capacitação profissional do servidor militar exatamente em razão da progressividade dos percentuais. À medida que o servidor ascende na escala de seu aprimoramento profissional, possibilitada estará a percepção isolada (não acumulada) de percentual maior.

MS 2002 00 2 005174-4 - TJDF - Conselho Especial
Relator: Des. Jeronymo de Souza Publicação: DJ de 12.5.03.

15. No mesmo sentido o voto do Desembargador Estevam Maia - Relator do Mandado de Segurança nº 2003 00 2 000461-0:

EMENTA: CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - PREJUDICIAL DE DECADÊNCIA - REJEIÇÃO - BOMBEIRO MILITAR - ADICIONAL DE CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL - CUMULAÇÃO - AUSÊNCIA DE DIREITO - SEGURANÇA DENEGADA.

" (...)

Tocante ao mérito, pertinente se mostra reproduzir os argumentos lançados no parecer ministerial (fls. 94/98), *expressis verbis*:

"No mérito, entende o Ministério Público que não assiste razão aos impetrantes, consoante será demonstrado a seguir. A Constituição Federal dispõe em seu art. 21, *caput* e inc. XIV, o seguinte:

"Art. 21. Compete à União:

.....
XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;"



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Inspeção de Controle Externo

TCDF - 4ª ICE/3ª DI
Folha nº 856
Processo nº 1284/03
Rubrica

Com base neste dispositivo, que tem sua redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4/6/98, os militares do Distrito Federal tiveram como legislação reguladora de suas remunerações a Medida Provisória 2.218, de 5 de setembro de 2001, a qual foi elaborada, tendo por parâmetro a Medida Provisória nº 2.131, de 28/12/2000, atualmente com o número 2.215-10, de 31/8/2001, que dispõe, principalmente, sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas.

Portanto, o "espírito da lei", em ambas medidas provisórias, é o mesmo, independentemente de eventual lacuna que possa existir em um ou noutro dispositivo.

(...)

A meu juízo, o il. representante do *Parquet* demonstrou que a d. autoridade coatora não se houve com omissão; ao revés, portou-se com absoluta observância à legislação de regência sobre a questão suscitada, uma vez que há muito não se admite a cumulação de acréscimos pecuniários para fins de concessão de acréscimos ulteriores (CF, art. 37, XIV), de sorte que, considerando-se, ou não, o comando legal inserto no art. 3º, § 1º, do Decreto 4.307, de 18 de julho de 2002, certo é que os integrantes do Corpo de Bombeiros Militar que possuir mais de um curso, somente fazem jus ao percentual de maior valor; tanto mais porque, ante a hierarquização dos cursos, não seria admissível ao Militar realizar o curso de Altos Estudos antes do curso de aperfeiçoamento ou de Especialização.

Destarte, rogando vênias ao il. Procurador de Justiça que subscreveu o parecer suso transcrito, adoto como razões de decidir os fundamentos nele lançados para DENEGAR a segurança."

16. Cabe aqui comentar que os votos apresentados se basearam na legislação aplicável aos militares das Forças Armadas para denegar a segurança aos militares do DF, ante a ausência, à época, de legislação local que regulamentasse a questão do adicional de Certificação Profissional. Com a edição da nova legislação federal (Medida Provisória nº 2.218/2001, convertida na Lei nº 10.486/2002) destinada a tratar, especificamente, da remuneração dos militares do DF, mesmo que pendente de legislação objetivando a regulamentação da citada parcela, não mais seria possível



socorrer-se da legislação aplicada aos militares das Forças Armadas. Desde há muito, há o entendimento na Corte de que a legislação destinada aos militares das Forças Armadas não pode ser aplicada aos militares do DF nem estendida aos mesmos por meio de lei local, basicamente por conta do dispositivo constitucional que determina à União legislar sobre os militares do DF, bem como do fato de que as atribuições e atividades dos militares das duas esferas de governo são distintas.

17. O Relator do feito, Conselheiro Antonio Renato Alves Rainha, entendeu assistir razão ao órgão ministerial, quanto ao seu posicionamento divergente da 4ª ICE, no que diz respeito à forma de cálculo do adicional de Certificação Profissional (relatório/voto, fls. 479/503).

18. Para maior clareza, transcrevemos parte do voto do ilustre Relator:

" Ante a reiterada clareza das manifestações judiciais em tela, penso que assiste razão ao órgão ministerial quando diverge da 4ª ICE a respeito da forma de cálculo do Adicional de Certificação Profissional, razão pela qual entendo que a Polícia Militar deverá providenciar as devidas correções, onde e quando isto se fizer necessário.

É que a Lei nº 10.486/2002 não permitiu expressamente a cumulação do Adicional de Certificação Profissional, razão pela qual a regulamentação de seu pagamento, cuja edição esteve a cargo do GDF, não poderia ter permitido tal cumulação, o que, certamente, acabou por ferir o princípio da legalidade."

A DECISÃO Nº 561/05

19. O Tribunal, manifestou-se por meio da Decisão nº 561/2005, Sessão Ordinária nº 3.900 de 10.3.2005, (fl. 504), nos seguintes termos:

"O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução, em parte, e o parecer do Ministério Público, decidiu: a) ter por incorreta a regulamentação efetivada pela Portaria-PMDF nº 377, de 02.04.2003, que permite o acúmulo de percentuais no cálculo do Adicional de Certificação Profissional, por tipo de curso realizado pelo militar, na forma prescrita pela Lei nº 10.486/2002 e pelo Decreto nº 23.990, de 22.08.2003, mormente por contrariar o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Inspeção de Controle Externo

TCDF - 4^o ICE/3^o DI
Folha nº 858
Processo nº 1284/03
Rubrica

princípio da legalidade recente e reiterada jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Mandados de Segurança nºs 20030020004610, 20020020042678 e 20020020053946);"

20. Assim, por meio da Decisão nº 561/05, de 10.3.2005, passou esta Corte a não mais admitir o acúmulo de percentuais no cálculo do adicional de Certificação Profissional, diversamente do entendimento manifestado por meio da Decisão nº 6.734/2003.

21. Feitas tais considerações, passa-se a examinar o Pedido de Reexame.

DO PEDIDO DE REEXAME

22. Mediante o Ofício nº 489/2005-AJGCG, de 22.04.05, (fl. 507) o Comandante-Geral da PMDF interpôs o Pedido de Reexame, visto às fls. 508/524, contra o contido na alínea "a" da Decisão nº 561/2005, requerendo a este Colendo Tribunal de Contas, no mérito, a revisão do entendimento no sentido de se considerar correta a regulamentação efetivada pela portaria PMDF nº 377, de 03.04.2003, permitindo o acúmulo de percentuais por tipo de curso no cálculo do adicional de Certificação Profissional, na forma prescrita pela Lei nº 10.486/02 e pelo Decreto nº 23.990/03.

23. Para tanto, de início, o impetrante informa que o adicional de Certificação Profissional está compondo a remuneração dos militares do DF em obediência a toda a legislação pertinente, já que nos termos do art. 3º, *in fine*, da Lei nº 10.486/02, o Governador do Distrito Federal, no uso de seu poder regulamentar, baixou o Decreto Distrital nº 23.990/03, delegando competência ao Comandante - Geral da PMDF para regulamentar a concessão do referido adicional, e este, em seguida baixou a Portaria PMDF nº 377/03, que aprova os procedimentos financeiros, no âmbito da Corporação, para o pagamento do adicional previsto nos artigos 1º, II, "b"; 3º, III; e na Tabela II do Anexo II, tudo da Lei Federal nº 10.486, de 04.07.2002, a seguir transcritos:

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;

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



I - ...

II - ...

III - adicional de Certificação Profissional - parcela remuneratória mensal devida ao militar, inerente aos cursos realizados com aproveitamento, **conforme constante da Tabela II do Anexo II e regulamentado pelo Governo do Distrito Federal;** [grifo nosso]

24. Constata o Comandante-Geral da Corporação, da leitura das normas, que o adicional está compondo a remuneração dos militares do DF em obediência a toda a legislação pertinente, sem qualquer vício, pois a seu ver:

"aplica-se ao Adicional de Certificação Profissional a interpretação que foi conferida pelo Poder Legislativo, a qual tem força de norma e a sua modificação só se pode dar por outra norma equivalente, lembrando que o ato normativo distrital e o ato administrativo de caráter geral do Comandante - Geral, simplesmente, fizeram aplicação do que foi interpretado pelo poder Legislativo, ou seja, este determinou ao pagamento pelos CURSOS realizados com aproveitamento.

Ora, a regulamentação não vedou a cumulatividade ao Adicional de Certificação Profissional dos percentuais inerentes aos cursos realizados com aproveitamento; porque, logicamente o legislador empregou o vocábulo no plural e, no plural está sendo aplicado pelo Poder Executivo, inclusive, com a responsabilidade de restringir, esclarecemos, o pagamento de mais de um curso de mesma natureza (do mesmo tipo).

Por conseguinte, na regulamentação da matéria não foi realizada interpretação por extensão como afirmado pelo Colendo Tribunal de Contas, posto que a lei foi objetiva e clara ao estabelecer o limite e alcance do Adicional de Certificação Profissional, empregando o vocábulo CURSOS."

25. Não se revela razoável a argumentação deduzida pelo impetrante de que ao empregar o vocábulo no plural (*cursos*), o legislador tenha determinado o acúmulo de percentuais dos cursos realizados com aproveitamento no cálculo do *adicional de Certificação Profissional*, pois, mesmo a legislação anterior, quando tratou das gratificações correspondentes ao atual adicional de Certificação Profissional (Gratificação de Habilitação Profissional - Gratificação de Função Militar I - prevista na Lei nº 5.619/70, art. 22, § 2º), também empregou o vocábulo *cursos*, plural, e nem assim a acumulação foi permitida, senão vejamos:

Lei nº 5.619, de 3 de novembro de 1970



Alterada pelas Leis 7.412/85 e 7.609/87

Dispõe sobre vencimentos, indenizações, proventos e outros direitos da Polícia Militar do Distrito Federal, e dá outras providências.

*Art. 22. A Gratificação de Função - Categoria I - é devida ao policial militar pelos **cursos** realizados com aproveitamento em qualquer posto ou graduação, com os percentuais a seguir fixados:*

- 1) 25% (vinte e cinco por cento): Cursos - Superior de Polícia;*
- 2) 20% (vinte por cento): Cursos de Aperfeiçoamento;*
- 3) 15% (quinze por cento): Cursos - De Especialização de Oficiais e Sargentos ou equivalentes;*
- 4) 10% (dez por cento): Cursos De Formação de Oficiais e Sargentos ou de Especialização de Praças de graduação inferior a 3º Sargento.*

§ 2º Ao policial militar que possuir mais de um curso somente será atribuída a gratificação de maior valor.

26. Fica assim evidente que o fato de a palavra *cursos* estar presente na Lei nº 10.486/02 no plural, por si só, não ampara a pretensão do impetrante de acumular os valores concernentes a cursos concluídos com aproveitamento.

27. Em seguida, apresentando exemplos extraídos da própria Lei nº 10.486/02 em que há vedação expressa do acúmulo de percentuais (art. 3º, VII - *gratificação de função de natureza especial, não podendo ser acumulável com a gratificação de serviço voluntário*), assegura o Comandante-Geral da Corporação que por não ter aquela Lei vedado expressamente a acumulação de percentuais do adicional de Certificação Profissional a mesma é permitida. Apóia a sua argumentação no ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Em suma: é livre de qualquer dúvida ou entredúvida que, entre nós, por força dos arts. 5º, II, 84, IV, e 37 da Constituição, só por lei se regula liberdade e propriedade; só lei se impõe obrigações de fazer ou não fazer. Vale dizer: restrição alguma à liberdade ou à propriedade pode ser imposta se não estiver previamente delineada, configurada e estabelecida em alguma lei, e só para cumprir dispositivos



legais é que o executivo pode expedir decretos e regulamentos.

Este último traço é que faz do regulamento além de regra de menor força jurídica que a lei, norma dependente dela, pois forçosamente a pressupõe, sem o quê nada poderia dispor. No Direito pátrio, sem a lei não haveria espaço jurídico para o regulamento"

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo; Malheiros, 2000.

28. Contudo, é o próprio Celso Antônio Bandeira de Mello, na mesma obra, quem ressalta a submissão da Administração Pública ao Princípio da Legalidade:

"Ressalte-se que, dispondo o art. 5º, II, da Constituição que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", com isto firmou o princípio da garantia da liberdade como regra, segundo o qual "o que não está proibido aos particulares está, ipso facto, permitido". Ante os termos do preceptivo, entende-se: "o que não está por lei proibido, está juridicamente permitido".

De outro lado, conjugando-se o dispositivo no artigo citado com o estabelecido no art. 84, IV, que só prevê regulamentos para a "fiel execução das leis", e com o próprio art. 37, que submete a Administração ao princípio da legalidade, resulta que vige, na esfera do Direito Público, um cânone basilar - oposto ao da autonomia da vontade - segundo o qual: o que, por lei, não está antecipadamente permitido à administração está, ipso facto, proibido, de tal sorte que a Administração, para agir, depende integralmente de uma anterior previsão legal que lhe faculte ou imponha o dever de atuar.

Por isto deixou-se dito que o regulamento, além de inferior, subordinado, é ato dependente de lei.

Na doutrina, quer nacional, quer alienígena, acotações do mesmo jaez pode ser colhidas aso racimos,. Assim, entre nós, Hely Lopes Meirelles anotou: "Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza". Cirne Lima, com sua incontestável autoridade, prelecionou: "Supõe, destarte, a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a Administração Pública debaixo da legislação que deve enunciar e determinar a regra de direito". O nunca assaz pranteado Seabra



Fagundes, expressão pinacular do Direito Público brasileiro, resumiu tudo em frase lapidar, por sua exatidão e síntese, ao dizer que administrar é aplicar a lei de ofício. Assim, consoante se averbou em outro passo, a legalidade na Administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela, como condição de sua ação."

29. Vê-se assim que estão de acordo os doutrinadores em que na "Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza", ao contrário do que quer demonstrar o impetrante (por não ter a Lei vedado expressamente a acumulação, a mesma está permitida).

30. Contra a argumentação do MPC/DF de que a acumulação, por ser exceção, deveria vir expressa na Lei, sendo a não acumulação a regra, o impetrante apresentou dois casos em que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios não permitiu que regulamento vedasse a acumulação de gratificações, sem que a própria Lei tivesse instituído tal vedação. A título de ilustração, transcreve-se a ementa de um desses casos:

"DIRETO ADMINISTRATIVO - PROFESSORES DO ENSINO ESPECIAL - GRATIFICAÇÃO POR ESTA MODALIDADE DE ENSINO - CUMULAÇÃO COM A GRATIFICAÇÃO DE ALFABETIZAÇÃO - INCORPORAÇÃO - POSSIBILIDADE. SE A LEI DIFERENCIA O TRABALHO DE PROFESSORES QUE ESTÃO EM SÉRIES DE ALFABETIZAÇÃO, BEM COMO DAQUELES QUE SE ENCONTRAM NO ENSINO DE ALUNOS EXCEPCIONAIS, ESTES ÚLTIMO, QUANDO EM SÉRIES DE ALFABETIZAÇÃO, FAZEM JUS A AMBAS AS GRATIFICAÇÕES, UMA VEZ QUE SE ENCONTRAM DUPLAMENTE DIFERENCIADOS. A LEI QUE INSTITUIU A GAL NÃO LIMITOU SUA PERCEPÇÃO AO ENSINO REGULAMENTAR, MAS A APLICOU, DE UM MODO GERAL, A TODOS OS PROFESSORES EM SÉRIES DE ALFABETIZAÇÃO, DAÍ PORQUE NÃO SE PODERIA, POR MEIO DE DECRETO, LIMITAR ONDE A LEI NÃO O FEZ. APELAÇÃO PROVIDA. UNANIME."

APELAÇÃO CÍVEL 19980110015942 APC DF, ACÓRDÃO Nº 149610, 5ª TURMA CÍVEL, RELATORA: MARIA BEATRIZ PADILHA, PUBLICAÇÃO NO DJU: 05/03/2002, PÁG. 110

31. Neste caso, não havendo na lei a previsão para a vedação da acumulação, não poderia o regulamento fazê-lo já que à "Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza".

32. Em síntese, buscou demonstrar, com algumas breves informações a respeito das normas que regem a concessão do adicional de Certificação Profissional, que a regulamentação, pelo ato normativo distrital (Decreto Distrital nº 23.990/03) e o ato administrativo de caráter geral do Comandante - Geral (Portaria PMDF nº 377/03), não incorreu em transgressão ao poder administrativo regulamentar, e, de forma clara e objetiva, estabeleceu o limite e alcance do referido adicional, inclusive, com a



responsabilidade de restringir o pagamento de mais de um curso de mesma natureza (do mesmo tipo), sem ofender ao Princípio da Legalidade, insculpido nos arts. 5º, II e 37, *caput*, da Magna Carta.

33. Pela Decisão nº 1.704/2005, Sessão Ordinária nº 3.913, de 03.05.2005, fl. 531, este Tribunal conheceu do recurso interposto pela PMDF (fls. 307 a 324), conferindo-lhe efeito suspensivo, ao tempo em que ordenou fosse dada ciência da decisão à Corporação, determinando o retorno a esta Inspeção para o exame de mérito.

A LEI Nº 11.134, DE 15 DE JULHO DE 2005

34. Em 18.7.05 foi publicada a Lei nº 11.134 (fls. 836/850), que, em seu artigo 14, dispõe sobre o adicional de Certificação Profissional, da seguinte forma:

Art. 14. O inciso III do caput do art. 3º, o § 3º da art. 27, o § 1º do art. 29, o caput do art. 32, o caput e o § 2º do art. 33, o caput do art. 34 e o parágrafo único do art. 63 da Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º.....
.....

III - o adicional de Certificação Profissional dos militares do Distrito Federal é composto pelo somatório dos percentuais referentes a 1 (um) curso de formação, 1 (um) curso de especialização ou habilitação, 1 (um) de aperfeiçoamento e 1 (um) de altos estudos, inerente aos cursos realizados com aproveitamento, constantes da Tabela II do Anexo II desta Lei;

....." (NR)

35. A Lei nº 11.134/05, põe fim a toda a controvérsia existente sobre a acumulação dos percentuais do adicional de Certificação Profissional, ao expressar, literalmente, de modo a não deixar dúvidas, o regramento para a dita acumulação, contornando, assim, a grave discussão gerada em torno da matéria.

36. É de se notar que as condições prescritas no artigo 14 da Lei n.º 11.134/05 para a acumulação são as mesmas previstas na Portaria - PMDF nº 377, de 02.04.2003, o que é um indício de que quando o legislador, ao editar a Lei n.º 10.486/02, remeteu ao Governador do DF a regulamentação do adicional de Certificação Profissional, não cogitava proibir a acumulação de percentuais. A reforçar essa tese, o artigo 31 da Lei 11.134/05, versando sobre os efeitos financeiros da mesma:

Art.31. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos a 1º de fevereiro de 2005.



37. Com isso, protegeu também as acumulações ocorridas após a Decisão nº 561/2005 -TCDF, proferida na Sessão Ordinária nº 3.900 de 10.3.2005, que considerou incorreta a regulamentação efetivada pela Portaria-PMDF nº 377.

CUMPRIMENTO DA DECISÃO Nº 561/05

38. Em razão de a matéria em comento dizer respeito ao item "a" da Decisão nº 561/05, aproveita-se a oportunidade para examinar o cumprimento pela PMDF das demais determinações desta Corte contidas na mesma decisão, itens "c" e "e", a seguir transcritos:

c) reiterar à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF a alínea “d.2” da Decisão nº 6.734/2003, esclarecendo que guarda correlação com o item IV, alínea “a.2”, da Decisão nº 756/2002, proferida no Processo nº 2.131/2000, cujos efeitos não foram suspensos diante do teor da Decisão nº 5.265/2003, que negou provimento ao recurso interposto pela Corporação em face da referida alínea daquela decisão, fazendo com que, conseqüentemente, a parcela Diária de Asilado deva ser excluída da estrutura remuneratória dos militares, devendo ser transformada em VPNI caso ocorra redução de remuneração, conforme previsão contida no art. 61 da Lei nº 10.486/2002;

.....

e) determinar à PMDF que, no prazo de 60 (sessenta) dias: e.1) encaminhe a este Tribunal, em complemento às informações prestadas em atendimento à Decisão nº 6.734/2003, os demonstrativos de pagamento dos interessados relacionados na mencionada decisão, a fim de se comprovar as medidas informadas; e.2) indique a data de publicação no DODF da Portaria PMDF nº 409, de 02.04.2004; e.3) adote providências com vistas a corrigir o pagamento do adicional de Certificação Profissional quando não houver a comprovação dos cursos realizados com aproveitamento, o que contraria previsão inserta na Lei nº 10.486/2002 (art. 3º, inciso III), sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Complementar nº 01, de 09.05.1994.

39. Em atendimento ao contido no item "c", que reiterou a alínea “d.2” da Decisão nº 6.734/2003 (fls. 389/391), a PMDF, às fls. 587/592, apresentou a relação dos que recebem a *Diária de Asilado* (inclusive por meio de decisão judicial) e, às fls. 593/835, os respectivos demonstrativos de pagamento do mês de maio de 2005, com os quais pretende demonstrar a transformação da *Diária de Asilado* na Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada prevista no artigo 61 da Lei nº 10.486/02.

40. O que se observa do exame desses documentos é que a Corporação apenas deu um novo nome, "VPNI-ART.61 LEI 10486/02 RMI", à parcela anteriormente denominada "Diária de Asilado". Exemplo disso pode ser visto comparando-se os demonstrativos de pagamento do soldado PM José Marcelino (Processo TCDF nº 1205/75), relativos aos meses de setembro de 2001 (fl. 85) e maio de 2005 (fl. 728).



Confirma-se que houve apenas a referida mudança de denominação da parcela, mantido o seu valor, R\$ 687,00, mostrando que não houve obediência ao que está previsto no artigo 61 da Lei nº 10.486/02.

41. Ainda, quanto ao item "c", é de se notar que nos demonstrativos de maio de 2005, relativos a Eliel Francisco dos S. Sobrinho, fl. 660, Jorge Modesto de Andrade, fl. 709, José Rodrigues Muniz Rosas, fl. 733, Otacílio Gomes dos Santos, fl. 781, e Rivaldo de Oliveira Lima, fl. 804, nem mesmo a denominação da parcela foi modificada, estando a mesma neles registrada como "DIARIA DE ASILADO CBM/PM".

42. Do que foi relatado nos parágrafos 35 e 36 conclui-se que o item "c" da Decisão nº 561/05 não foi cumprido. Assim, tanto no caso de José Marcelino como nos outros em que a parcela relativa à Diária de Asilado não tiver sido adequada ao que prescreve o artigo 61 da Lei nº 10.486/02, será necessário que se reitere o mandamento contido no item "c" da Decisão nº 561/05.

43. O item "e.1" foi cumprido com a juntada dos demonstrativos de pagamento do mês de maio de 2005, fls. 553/585, relativos aos processos listados no item "d.2" da Decisão nº 6.734/03, fls. 389/391. Entretanto, nos demonstrativos de pagamento relativos aos interessados relacionados abaixo verificou-se que as determinações da Decisão nº 6.734/2005 não foram atendidas, conforme relatado a seguir:

- Alzenira Alves Miranda (fl. 563), item d.1.1 da Decisão nº 6734/03: o ATS não foi corrigido para 14%;
- Felizarda Pinto Vieira (fl. 576), item d.1.17 da Decisão nº 6734/03: o ATS não foi corrigido para 15%;
- Moisés Macedo Jordão (fl. 561), item d.1.20 da Decisão nº 6734/03: o ATS não foi corrigido para 30%;
- José Silva Sousa (fl. 585), item d.1.11 da decisão nº 6734/03: o adicional de Certificação Profissional continua sendo pago no percentual de 45% sem que haja nos autos informações de que o interessado tenha concluído com aproveitamento Curso de Especialização ou Habilitação;
- Marli Abadia Pereira (fls. 579/580), item d.1.19 da Decisão nº 6734/03: o adicional de Certificação Profissional continua sendo pago no percentual de 45% sem que haja nos autos informações de que o instituidor da pensão, Clementino Francisco Pereira, tenha concluído com aproveitamento Curso de Especialização ou Habilitação.

44. As informações contidas no Ofício nº 489/2005 - AJGCG (fl. 537) cumprem o determinado no item "e.2".

45. Em virtude do não entendimento por parte da Corporação, e conseqüente solicitação de esclarecimento (fl. 404) a respeito da alínea "d.2" da decisão nº 6.734/2003, correspondente ao item IV, alínea "a.2", da Decisão nº 756/2002, adotada no Processo nº 2.131/2000, acrescido do constante da Decisão nº 5.265/2003 desse



mesmo Processo, bem como de o item "c" da Decisão nº 561/2005, que reiterou a alínea "d.2" da Decisão nº 6.734/2003, não ter sido cumprido, convém aqui prestar esclarecimentos sobre a parcela "Diária de Asilado", o que será feito em seguida, por meio de algumas decisões deste Tribunal, começando por informar que a exclusão da referida parcela deu-se em virtude de a mesma não mais compor a nova estrutura remuneratória implantada pela MP nº 2.218/01, convertida na Lei nº 10.486/02. É o que se depreende do item d.2 da Decisão nº 6.734/03, *verbis*:

d.2 – exclua a parcela "Diária de Asilado", não mais presente na nova estrutura remuneratória implantada pela MP nº 2.218/2001, convertida na Lei Federal nº 10.486/2002, observando o item IV, alínea "a.2" da Decisão nº 756/2002 (Processo nº 2.131/2000), no sentido de transformá-la em VPNI, caso constatada a redução do valor nominal dos proventos/remuneração, nos termos do art. 61 da referida lei;

46. Ainda em relação ao item d.2 cabe aqui uma correção. É que a parcela "Diária de Asilado" não é "transformada", em termos literais, em VPNI, mas caberá a inclusão de parcela, à remuneração, proventos ou benefício, em forma de VPNI, na hipótese de ser constatada a redução do valor nominal dos proventos/remuneração, nos termos do art. 61 da referida lei. Mas, como poderá se dar esta redução? Encontramos a resposta na Decisão nº 3192/05, transcrita a seguir:

*Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I – dar por parcialmente atendida a diligência determinada pela Decisão nº 4.307/2004; II – conhecer do ato de fls. 104/105, retificado pelo de fl. 167, recomendando à Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF que cumpra o item V da Decisão nº 4.307, de 28.09.2004, **atentando para o valor correto da parcela VPNI, ou seja, o valor deve ser exatamente a diferença porventura existente entre a remuneração de setembro/2001 e a de outubro do mesmo ano, em face do artigo 61 da MP nº 2.218/2001, convertida na Lei nº 10.486/2002, e das Decisões TCDF nºs 756/2002 e 6.734/2003.** (o grifo não está no original)*

47. Observe-se que a aplicação desse critério garante a irredutibilidade de vencimentos e proventos, inclusive para aqueles que recebem a parcela "Diária de Asilado" em decorrência de decisão judicial, para os quais o mesmo critério também deve ser aplicado, conforme Decisão nº 756/02:

IV - determinar à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, em adição às medidas a que se reporta o item precedente, que: a) para efeito de concessão da vantagem pessoal nominalmente identificada - VPNI, de que trata o art. 61 da MP nº 2.218/2001, decorrente de eventual redução salarial derivada da adoção da nova remuneração por essa estabelecida: a.1) desconsiderem a parcela Adequação art. 2º Lei 7.961/89 e, quanto ao Adicional de Inatividade, a base de cálculo viciada, distinta do soldo/quotas de soldo, tendo em vista o entendimento manifestado nas alíneas "b" e "c" do item



VI da Decisão nº 4535/2001, na sua essência, e a exegese que se extrai do art. 58 da referida medida provisória; a.2) deverão, além das parcelas legalmente percebidas pelos militares e seus pensionistas, antes do advento da citada medida provisória, também ser consideradas as decorrentes de sentenças judiciais (a exemplo daquelas objeto de abordagem nos itens IX e X da Decisão nº 4535/2001), observando, entretanto, no caso de desconstituição dessas sentenças, a necessidade de refazimento dos cálculos e da devolução da diferença à Fazenda Pública; (grifo não está no original)

48. Aqui importa frisar que parcela "Diária de Asilado" decorrente de decisão judicial em nada difere de uma "Diária de Asilado" que não é paga em virtude de decisão judicial, e por isso, a mesma sempre esteve sujeita ao regramento pertinente ao referido benefício, sem nunca ter tido o caráter de perpetuidade.

49. A propósito da irredutibilidade de vencimentos e de proventos, vale recorrer aos termos da Decisão nº 5265/03, item "c.2":

c.2) segundo jurisprudência prevalecte no Supremo Tribunal Federal, a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos e de proventos não significa que o servidor tem direito adquirido à manutenção dos critérios legais embaadores de sua remuneração, vale dizer, não há direito adquirido a regime jurídico, assim como não há ofensa ao princípio constitucional da irredutibilidade quando o montante dos vencimentos e/ou proventos não é diminuído com a alteração das gratificações que os integram (vide RREE 242.940, 267.797, 210.455, 249.415, 226.462, 183.700, 205.481, 250.321, 244.611, 236.239, 242.803 e 247.899 e ROMS 21.599).

50. Pelo exposto, sugere-se:

I) negar provimento ao Pedido de Reexame apresentado pelo Comandante-Geral da PMDF, pela insuficiência das argumentações apresentadas, sem prejuízo, no entanto de rever o item "a" da Decisão nº 561/2005, para considerar correto o acúmulo de percentuais no cálculo do adicional de Certificação Profissional, nos termos da regulamentação efetivada pela Portaria - PMDF nº 377, de 02.04.2003, haja vista que, com a edição da Lei nº 11.134/05, restou permitida tal acumulação;

II) considerar regulares os pagamentos do adicional de Certificação Profissional, feitos nos termos da regulamentação efetivada pela Portaria - PMDF nº 377, de 02.04.2003, anteriores aos efeitos da Lei nº 11.134/05;

III) ter por parcialmente cumprida a Decisão nº 561/05;

IV) reiterar à Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF a alínea "d.2" da Decisão nº 6.734/2003, esclarecendo que guarda correlação com o item IV, alínea "a.2", da Decisão nº 756/2002, proferida no Processo nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Inspeção de Controle Externo

TCDF - 4^ª ICE/3^ª DI
Folha nº 868
Processo nº 1284/03
Rubrica

2.131/2000, cujos efeitos não foram suspensos diante do teor da Decisão nº 5.265/2003, que negou provimento ao recurso interposto pela Corporação em face da referida alínea daquela decisão, fazendo com que, conseqüentemente, a parcela "Diária de Asilado" não deva constar da nova estrutura remuneratória dos militares, devendo ser incluída a correspondente VPNI caso ocorra redução de remuneração, conforme previsão contida no art. 61 da Lei nº 10.486/2002, atentando para o valor correto da parcela VPNI, ou seja, o valor deve ser exatamente a diferença porventura existente entre a remuneração de setembro/2001 e a de outubro do mesmo ano, em face do artigo 61 da MP nº 2.218/2001, convertida na Lei nº 10.486/2002, e das Decisões TCDF nºs 756/2002 e 6.734/2003;

V) determinar que os autos retornem à Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF, em diligência, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, reiterando integralmente os termos do item "c" e em parte os do "e" da Decisão nº 561/2005, a Corporação:

a) encaminhe a este Tribunal, em complemento às informações prestadas em atendimento à Decisão nº 6.734/2003, os demonstrativos de pagamento do Soldado PM Ugreso José da Silva, mat. 1.383.141-1, e da pensionista militar Keli Maria de Jesus dos Santos, mat. 70.892-5, a fim de se comprovar as medidas informadas;

b) adote as seguintes providências necessárias ao exato cumprimento da lei, nos autos das concessões a seguir indicadas:

b.1) Alzenira Alves Miranda (Processos nºs 1.546/1992-TCDF, 54003047/1992 - GDF): corrigir o ATS para 14%;

b.2) Maria Felizarda Pinto Vieira (Processos nºs 194/1993-TCDF e 54.003007/1997 - GDF): corrigir o ATS para 15%;

b.3) Moisés Macedo Jordão (Processos nºs 2.150/1994-TCDF e 54003071/1986-GDF): corrigir o ATS para 30%;

b.4) José Silva Sousa (Processos nºs 1.814/1994-TCDF e 54003234/1993-GDF): acostar declaração dos cursos realizados pelo militar, em especial o curso de Especialização ou Habilitação, a fim de justificar a percepção de 45% do adicional de Certificação Profissional - reduzir o percentual do adicional de Certificação Profissional para 30% caso não atendido o item anterior;

b.5) Marli Abadia Pereira (Processos nºs 193/1993-TCDF e 54003002/1993-GDF): acostar declaração dos cursos realizados pelo instituidor da pensão, Clementino Francisco Pereira, em especial o curso de Especialização ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Inspeção de Controle Externo

TCDF - 4^o ICE/3^o DT
Folha nº 869
Processo nº 1284/03
Rubrica

Habilitação, a fim de justificar a percepção de 45% do adicional de Certificação Profissional - reduzir o percentual do adicional de Certificação Profissional para 30% caso não atendido o item anterior.

À superior consideração

Brasília, 30 de setembro de 2005

Marco Antônio Marinho Paz
Analista de Finanças e Controle Externo
Mat. nº 529-1