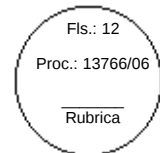




TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA



PROCESSO Nº 13.766/2006
ÓRGÃO DE ORIGEM: 4ª ICE
ASSUNTO: **Estudo.**

EMENTA: Decisão nº 1573/2006 com determinação à 4ª ICE para realizar estudo acerca da regularidade da forma de cálculo e natureza jurídica da parcela Auxílio-Invalidez, no âmbito da Lei nº 10.486/02, que dispõe sobre a remuneração dos militares do DF. Verificada a ocorrência do “efeito cascata”. Afronta ao artigo 37, inciso XIV, da CF. Sugestão de negar aplicação ao disposto no anexo IV, tabela V, da Lei nº 10.486/2002.

Senhora Diretora,

Trata-se de estudo determinado à esta 4ª ICE por meio do item II da Decisão nº 1573/2006, proferida nos autos do Processo nº 25.387/05, acerca da regularidade da forma de cálculo e da natureza jurídica da parcela Auxílio-Invalidez, no âmbito da Lei nº 10.486/02, que dispõe sobre a remuneração dos militares do DF, ante a possibilidade de afronta ao artigo 37, inciso XIV, da CF, pela ocorrência do “efeito cascata”.

2. O referido item II da Decisão 1573/2006, acima referida, consigna, *in verbis*:

II - determinar à 4ª ICE que, no prazo de 60 (sessenta dias), apresente estudo, em autos apartados, acerca da regularidade da forma de cálculo da parcela Auxílio-Invalidez, considerando-se os termos propostos pelo Ministério Público, bem como para a sua natureza jurídica;

3. Ao analisar o Processo nº 25.387/05, a 4ª Inspeção constatou a presença da parcela Gratificação de Condição Especial de Função Militar – GCEF, instituída pela Lei nº 10.874/2004. Assim, observando que a GCEF não foi considerada quando do cálculo do Auxílio-Invalidez, sugeriu-se alertar a Corporação para que corrigisse o cálculo dessa parcela.

4. No entanto, o Ministério Público, mediante o Parecer nº 191/2006–DA (fls. 2 a 5), questionou o posicionamento da 4ª Inspeção quanto à proposta de inserção da referida parcela na base de cálculo do Auxílio-Invalidez, sugerindo, em



face do que dispõe o art. 37, inciso XIV¹, da CF (após o advento da EC 19/98), estudos em relação à questão, nos seguintes termos:

(...)

12. Na oportunidade, cumpre destacar que a sugestão de alerta feita pela Inspetoria, acerca da incorporação da Gratificação de Condição Especial de Função Militar - GCEF como base de cálculo do Auxílio-Invalidez, comporta temperamentos.

13. Nesse sentido, há que se considerar que, com o advento da EC 19/98, o ordenamento jurídico pátrio passou a não mais admitir a cumulação de quaisquer acréscimos pecuniários para fins de concessão de acréscimos ulteriores (CF, art. 37, XIV). Em contrapartida, a tabela V do anexo IV da Lei nº 10486/02 indica que a vantagem Auxílio-Invalidez é calculada com base no percentual de 10% incidente sobre a remuneração do miliciano. Portanto, evidencia-se, em princípio, exsurgir afronta ao aludido dispositivo constitucional.

14. A propósito, cumpre esclarecer que o referido art. 37, inciso XIV, da CF é aplicável aos militares distritais, por força do art. 42, § 1º, combinado com o art. 142, § 3º, inciso VIII, ambos da Carta Política.

15. Com efeito, como a questão envolve possível redução de estímulos dos militares que percebem a parcela Auxílio-Invalidez e, tendo em vista a Súmula 347/STF, entendo que a matéria deve ser discutida com maior vagar em autos apartados, pela 4ª ICE, para fins de verificação da regularidade da forma de pagamento da vantagem, e possível afronta ao sobredito dispositivo constitucional.

(...)

17. Pelo exposto, opina este **Parquet** no sentido de que o e. Plenário:

(...)

II) determine à 4ª ICE que, no prazo de 60 (sessenta dias), apresente estudo, em autos apartados, acerca da regularidade da forma de cálculo da parcela Auxílio Invalidez (art. 3º, inciso XVI, c/c tabela V do anexo IV, Lei nº 10486/02), tendo em vista a Súmula 347/STF, considerando a possível afronta ao disposto no art. 37, XIV, CF, aplicável aos militares distritais, por força do art. 42, § 1º, combinado com o art. 142, § 3º, inciso VIII, ambos da Carta Política;

(...)

¹CF - Art.37 - XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (Redação da EC 19/98)



5. A seu turno, a digna Conselheira ANILCÉIA LUZIA MACHADO acolheu em seu voto a proposta de estudo sugerido pelo Ministério Público, o que redundou na Decisão nº 1573/2006 (fl. 01).

DA COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS MILITARES DO DF

6. Inicialmente, é importante demonstrar a composição atual da remuneração dos militares do Distrito Federal, instituída de forma unificada para a PMDF e o CBMDF pela MP nº 2.218, de 05.09.2001 (convertida na Lei nº 10.486, de 04.07.2002), incluindo as alterações promovidas nos artigos 53 e 63 da Lei nº 7.289/84, Estatuto da PMDF, e nos artigos 54 e 64 da Lei nº 7.489/86, Estatuto do CBMDF. Assim, a maioria das parcelas que anteriormente compunham a remuneração desses militares ou foram extintas, com a criação de novas parcelas, ou ganharam nova roupagem, conforme depreende-se dos artigos da novel legislação, a seguir transcritos:

Lei 10.486/02

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.*

(...)

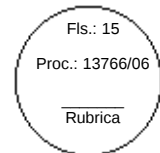
Art. 2º Além da remuneração estabelecida no art. 1º desta Lei, os militares do Distrito Federal têm os seguintes direitos pecuniários:

I - observadas as definições do art. 3º desta Lei:

- a) diária;*
- b) transporte;*
- c) ajuda de custo;*
- d) auxílio-fardamento;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA



- e) auxílio-alimentação;
- f) auxílio-moradia;
- g) auxílio-natalidade;
- h) auxílio-invalidéz;
- i) auxílio-funeral;

II - observada a legislação específica:

- a) assistência pré-escolar;
- b) salário-família;
- c) adicional de férias;
- d) adicional natalino.

(...)

Art. 20. Os proventos na inatividade remunerada são constituídos das seguintes parcelas:

- I - soldo ou quotas de soldo;*
- II - adicional de Posto ou Graduação;*
- III - adicional de Certificação Profissional;*
- IV - adicional de Operações Militares;*
- V - adicional de Tempo de Serviço;*
- VI - gratificação de representação.*

§ 1º Para efeito de cálculos, os proventos são integrais ou proporcionais:

- I - integrais, calculados com base no soldo; e*
- II - proporcionais, calculados com base em quotas do soldo, correspondentes a 1/30 (um trinta avos) do valor do soldo, por ano de serviço.*

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao cálculo da pensão militar.

(...)

Art. 21. Além dos direitos previstos no art. 20, o militar na inatividade remunerada faz jus a:

- I - adicional-natalino;*
- II - auxílio-invalidéz;*
- III - assistência pré-escolar;*
- IV - salário-família;*
- V - auxílio-natalidade;*
- VI - auxílio-moradia;*
- VII - auxílio-funeral.*

Parágrafo único. Eventuais diferenças em razão do § 4º do art. 20, serão pagas a título de vantagem pessoal nominalmente identificadas.

(..)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA

Fls.: 16
Proc.: 13766/06
Rubrica

Art. 59. Os arts. 53 e 63 da Lei nº 7.289, de 18 de dezembro de 1984, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 53. A remuneração dos Policiais Militares será estabelecida em legislação específica, comum aos militares do Distrito Federal.

§ 1º Na ativa, compreende:

- I - soldo;
- II - adicionais:
 - a) de Posto ou Graduação;
 - b) de Certificação Profissional;
 - c) de Operações Militares;
 - d) de Tempo de Serviço;
- III - gratificações:
 - a) de Representação;
 - b) de função de Natureza Especial;
 - c) de Serviço Voluntário.

§ 2º Na inatividade, compreende:

- I - soldo ou quotas de soldo;
- II - adicionais:
 - a) de Posto ou Graduação;
 - b) de Certificação Profissional;
 - c) de Operações Militares;
 - d) de Tempo de Serviço;
- III - gratificação de Representação.

....." (NR)

"Art. 63.

.....
§ 2º A concessão e o gozo de férias não é prejudicada pelo gozo anterior de licença para tratamento de saúde, licença especial, nem pelo cumprimento de sanção disciplinar, pelo estado de guerra ou para que sejam cumpridos atos de serviço, bem como não é anulável o direito a essa licença.

....." (NR)

Art. 60. Os arts. 54 e 64 da Lei nº 7.479, de 2 de junho de 1986, passam a vigorar com a seguinte redação:

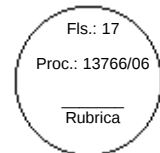
"Art 54. A remuneração dos Bombeiros Militares do Distrito Federal será estabelecida em legislação específica, comum aos militares do Distrito Federal.

§ 1º Na ativa, compreende:

- I - soldo;
- II - adicionais:
 - a) de Posto ou Graduação;
 - b) de Certificação Profissional;
 - c) de Operações Militares;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA



- d) de Tempo de Serviço;
- III - gratificações:
 - a) de Representação;
 - b) de função de Natureza Especial;
 - c) de Serviço Voluntário.

§ 2º Na inatividade, compreende:

- I - soldo ou quotas de soldo;
- II - adicionais:
 - a) de Posto ou Graduação;
 - b) de Certificação Profissional;
 - c) de Operações Militares;
 - d) de Tempo de Serviço;
- III - gratificação de Representação." (NR)

"Art. 64.

§ 2º A concessão e o gozo de férias não é prejudicada pelo gozo anterior de licença para tratamento de saúde, licença especial, nem pelo cumprimento de sanção disciplinar, pelo estado de guerra ou para que sejam cumpridos atos de serviço, bem como não é anulável o direito a essa licença." (NR)

7. Recentemente, foram acrescentadas a essa estrutura as parcelas Gratificação de Condição Especial de Função Militar - GCEF (Lei nº 10.874, de 1º.06.2004), e Vantagem Pecuniária Especial - VPE (Lei nº 11.134, de 15.07.2005) conforme se segue:

Lei nº 10.874/04

Art. 2º - Fica instituída a Gratificação de Condição Especial de Função Militar – GCEF, devida mensal e regularmente, em caráter privativo, aos militares do Distrito Federal – Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, no percentual de 7,3% (sete vírgula três por cento), incidentes sobre o soldo de Coronel.

Parágrafo Único – A GCEF integra os proventos na inatividade remunerada dos militares do Distrito Federal – Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar.

Lei nº 11.134/05

Art. 1º Fica instituída a Vantagem Pecuniária Especial - VPE, devida mensal e regularmente, privativamente, aos militares do Distrito Federal - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, ativos e inativos e aos seus pensionistas, nos valores integrais estabelecidos na forma do Anexo I desta Lei.



DO HISTÓRICO DO AUXÍLIO-INVALIDEZ

8. Em relação à parcela Auxílio-Invalidez, cujo histórico traduz-se em questão tipicamente militar, fazem-se necessárias algumas considerações que contemplem aspectos desde sua instituição inicial como Etapa de Asilado. Assim, é conveniente citar a abalizada abordagem feita por Antônio Pereira Duarte², a qual adota-se aqui, como histórico, da mesma forma que foi feito no RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 014/2000 (Processo nº 2.131/00):

“A diária de asilado surgiu inicialmente sob a denominação de etapa de asilado, destinando-se a dar amparo aos militares invalidados por alguma doença contraída ao longo do serviço ativo militar.

Por meio dos Decretos nºs 2.774/30 e 3.547/38, foram aprovadas as instruções para o asilo de inválidos da pátria, objetivando prestar ao militar, inválido no serviço da Pátria, a assistência necessária ao seu conforto físico e moral.

Além da permanência no asilo, o militar inválido tinha assistência médica constante e recebia uma etapa de alimentação diária, e ainda as vantagens do soldo ou proventos de reforma a que tivesse direito.

Vários outros diplomas legais posteriores passaram a regular o benefício sendo que, com o advento da Lei nº 4.328/64, os militares inválidos que vinham recebendo a antiga etapa de asilado passaram a recebê-la com o novo nomen iuris: diária de asilado.

Até então, o benefício só era destinado às praças acometidas de doenças incuráveis e/ou contagiosas. A Lei nº 4.863/65, alterando a redação do art. 148 da Lei nº 4.328/64, ampliou a abrangência da diária, estendendo-a também a todos os militares invalidados por doenças tipificadas em lei ou consideradas incuráveis.

A base de cálculo das diárias de acordo com o escalonamento previsto para as diárias de alimentação (arts. 148, 149, 150, parágrafo único e art. 37 da Lei nº 4.328/64) correspondia a 1 (um) dia de soldo.

Em 1981, com a edição do Decreto-Lei nº 1.901, ficou estabelecido, no seu art. 4º, caput, que as diárias de alimentação deveriam ser concedidas com base no Maior Valor de Referência – MVR. A diária de asilado, então, passou a ter como base de cálculo a diária de alimentação, fixada segundo os critérios contidos no decreto supracitado. A partir de 1991, contudo, o cálculo da diária de alimentação foi desatrelado da MVR, que havia sido extinta. Atualmente o benefício é pago segundo os parâmetros divulgados periodicamente pelo EMFA, através de Portarias. Somente recebem a diária de asilado os militares cujas reformas foram abrangidas pela vigência das leis, além das já citadas e nºs 2.283/53, art. 7º; 1.316/51; 4.328/64 e 4.863/65. Isto porque através dos

² in *Direito Administrativo Militar*. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1995, p. 171/173.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA

Fls.: 19
Proc.: 13766/06
Rubrica

Decretos-Leis nºs 728/69 e 957/69, a diária foi substituída pelo benefício denominado auxílio-invalidez, cuja base de cálculo mudou em relação à diária de asilado. A Lei nº 5.787, de 1972 (Lei de Remuneração dos Militares vigente até o advento da Lei nº 8.237/91), determina que o seu valor será de 25% da base de cálculo, não podendo ser inferior a um soldo de Cabo. Tal modificação gerou inúmeras demandas judiciais, visto que a Administração, desrespeitando os direitos consolidados dos militares invalidados sob o império das leis anteriores ao Decreto-Lei nº 957/69, passou a pagar-lhes o auxílio-invalidez, causando considerável redução do benefício que vinham recebendo sob a rubrica diária de asilado.

Arimados no princípio constitucional do direito adquirido e nos arts. 183 do Decreto-Lei nº 728 e 173 da Lei nº 5.787 os militares prejudicados pleitearam o restabelecimento do benefício.

Após iterativas decisões sobre o tema, foi editada a Súmula 162 do antigo TFR, orientada no seguinte sentido:

‘É legítima a substituição da antiga Diária de Asilado concedida ao Militar Inativo, pelo Auxílio-Invalidez, desde que não importe em diminuição do total de seus proventos.’

Tal Súmula, não obstante, tem dado vazão a inúmeras discussões, a começar pelo fato de que a diária não integra os proventos, constituindo-se em benefício previdenciário-alimentar necessário à assistência do militar inválido. Na verdade, cinge o problema à questão de direito intertemporal, posto que tempus regit actum e tendo o militar se invalidado sob o signo da lei que previa o benefício da diária, não poderia este ter sido substituído em seu desfavor, já que incorporado ao seu patrimônio pessoal. As recentes decisões judiciais vêm corroborando tal assertiva, preconizando a linha de orientação do STF, que decidiu nos autos do Recurso Extraordinário nº 107.982-RJ, ser devida a diária de asilado das Leis nºs 4.328/64 e 4.863/65 aos reformados sob a sua vigência. O mencionado entendimento foi construído a partir da Súmula 359 daquela Corte Suprema de Justiça. O STJ vem adotando a mesma posição do excelso Pretório, tanto que suas recentes decisões espelham que o direito dos militares inativados sob a regência de leis que previam o benefício em comento é inafastável, caso preencham os requisitos previstos em tais leis para a sua percepção.”

9. A Lei nº 10.486/02 assim dispõe em relação ao Auxílio-Invalidez:

(...)

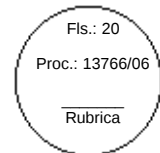
Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se como:

(...)

XVI - auxílio-invalidez - direito pecuniário devido ao militar na inatividade, reformado como inválido, por incapacidade para o serviço ativo, conforme Tabela V do Anexo IV;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA



(...)

Art. 26. O militar julgado incapaz definitivamente por um dos motivos constantes no art. 24, terá direito ao auxílio-invalidez, desde que considerado total e permanentemente inválido, para qualquer trabalho, não podendo prover os meios de subsistência e satisfaça ainda a uma das condições a seguir especificadas, declaradas por Junta Médica da Corporação:

I - necessitar de hospitalização permanente;

II - necessitar de assistência ou de cuidados permanentes de enfermagem.

§ 1º Para continuidade do direito ao recebimento do auxílio-invalidez, o militar ficará sujeito a apresentar anualmente declaração de que não exerce nenhuma atividade remunerada pública ou privada e, a critério da Administração, submeter-se, periodicamente, a inspeção de saúde de controle. No caso de militar mentalmente enfermo, a declaração deverá ser firmada por dois oficiais da ativa da respectiva Corporação.

§ 2º O auxílio-invalidez será suspenso automaticamente, pela autoridade competente, se for verificado que o militar beneficiado exerce ou tenha exercido, após o recebimento do auxílio, qualquer atividade remunerada, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, bem como se, em inspeção de saúde, for constatado não se encontrar nas condições citadas neste artigo.

§ 3º O militar na inatividade que contrair uma das doenças do art. 24, § 1º, declarado por Junta Médica da Corporação, fará jus ao auxílio-invalidez.

ANEXO IV

TABELA V – AUXÍLIO-INVALIDEZ

SITUAÇÕES		VALOR REPRESENTATIVO	FUNDAMENTO
A	O militar que necessitar de hospitalização – em estabelecimento militar ou não – assistência ou cuidados permanentes de enfermagem, devidamente constatadas por Junta de Saúde.	10% da remuneração	Arts. 2º, 3º e 27 desta Lei.
B	O militar que, por prescrição médica, homologada por Junta de Saúde, receber tratamento na própria residência, necessitando assistência ou cuidados permanentes de enfermagem.	10% da remuneração	



10. Verifica-se a existência, neste Tribunal, de duas súmulas em relação ao Auxílio-Invalidez:

SÚMULA Nº 33-TCDF

Auxílio-Invalidez. Concessão. Exigências.

A concessão do auxílio-invalidez depende da comprovação de que o militar, além de estar total e definitivamente incapacitado para qualquer trabalho, necessita de hospitalização permanente, ou, então, de assistência ou cuidados permanentes de enfermagem.

SÚMULA Nº 34-TCDF

Auxílio-Invalidez. Necessidade de inspeção de saúde.

Para a continuidade do pagamento de auxílio-invalidez, exige-se que, periodicamente, o reformado seja submetido a inspeção de saúde e declare não exercer qualquer atividade remunerada.

DA NATUREZA JURÍDICA DO AUXÍLIO INVALIDEZ

11. Na tentativa de esclarecer qual a natureza jurídica do Auxílio-Invalidez dos militares, optamos por fazer um comparativo entre essa parcela e o Auxílio-Acidente dos trabalhadores da iniciativa privada, de característica semelhante, previsto na Lei nº 8.213/91 (Planos de Benefícios da Previdência Social). A seguir, transcrevemos os dispositivos da referida Lei relacionados com o Auxílio-Acidente, na ordem que julgamos mais conveniente ao presente estudo:

LEI Nº 8.213/1991

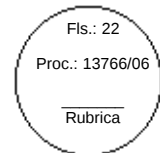
Art. 18. *O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:*

I - quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por invalidez;*
- b) aposentadoria por idade;*
- c) aposentadoria por tempo de serviço;*
- d) aposentadoria especial;*
- e) auxílio-doença;*
- f) salário-família;*
- g) salário-maternidade;*
- h) auxílio-acidente;*
- i) (Revogada pela Lei nº 8.870, de 15.4.94)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA



(...)

Art. 86. O **auxílio-acidente** será concedido, como **indenização**, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem seqüelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

§ 1º O **auxílio-acidente** mensal corresponderá a cinquenta por cento do salário-de-benefício e será devido, observado o disposto no § 5º, até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

§ 2º O **auxílio-acidente** será devido a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado, vedada sua acumulação com qualquer aposentadoria. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

§ 3º O recebimento de salário ou concessão de outro benefício, exceto de aposentadoria, observado o disposto no § 5º, não prejudicará a continuidade do recebimento do **auxílio-acidente**. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

§ 4º A perda da audição, em qualquer grau, somente proporcionará a concessão do **auxílio-acidente**, quando, além do reconhecimento de causalidade entre o trabalho e a doença, resultar, comprovadamente, na redução ou perda da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. (Parágrafo restabelecido, com nova redação, pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

§ 5º (Vetado pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

(...)

Art. 45. O valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento).

Parágrafo único. O acréscimo de que trata este artigo:

- a) será devido ainda que o valor da aposentadoria atinja o limite máximo legal;
- b) será recalculado quando o benefício que lhe deu origem for reajustado;
- c) cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporável ao valor da pensão.

(grifamos)

12. Vê-se, no caso da iniciativa privada, que o Auxílio-Acidente é devido ao trabalhador, não aposentado, quando, após consolidação das lesões



decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem seqüelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. Com a aposentadoria do segurado, cessa o recebimento desse auxílio.

13. Outra previsão contemplada no âmbito da Previdência Social é quanto à possibilidade do acréscimo de 25% nos proventos do trabalhador, que, ao se aposentar por invalidez, venha a necessitar da assistência permanente de outra pessoa.

14. Assim, à semelhança do Auxílio-Acidente previsto na legislação que trata dos Planos de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/91), entendemos que o Auxílio-Invalidez dos militares tem a mesma natureza jurídica de parcela indenizatória. Sendo que a regra para os milicianos é a concessão do Auxílio-Invalidez na passagem do militar para a inatividade, quando considerado total e permanentemente inválido para qualquer trabalho, sem que possa prover os meios de subsistência.

15. Ademais, verifica-se que o pagamento dessa parcela não tem, nitidamente, feição remuneratória, visto que não se incorpora aos proventos do militar inativo, tratando-se de parcela transitória, vez que o direito à continuidade do seu recebimento está condicionado à satisfação das exigências previstas nos incisos I e II do artigo 26 da Lei nº 10.486/02. Certamente que o legislador ao instituir essa parcela não o fez com a intenção de promover acréscimos ao patrimônio do militar, e, sim, de fazer frente às despesas advindas de uma condição específica de incapacidade e dependência física a que o mesmo se encontra submetido.

16. Importante trazer à memória a Decisão nº 3865/2004, exarada nos autos do Processo nº 2488/85, por meio da qual o Tribunal decidiu no item III (*in verbis*): *firmar entendimento no sentido de que a parcela Auxílio-Invalidez não pode compor os benefícios pensionais militares, por se tratar de vantagem de natureza transitória, de cunho personalíssimo, vinculada à continuidade de condições intrínsecas dos militares que à ela faziam jus, previstas nas normas de regência (Lei nº 10.486/02).*

DA BASE DE CÁLCULO DO AUXÍLIO-INVALIDEZ



17. Conforme já mencionado nos parágrafos sexto e sétimo desta instrução, os proventos da inatividade remunerada dos militares do Distrito Federal são constituídos das seguintes parcelas: Soldo/Cotas de Soldo, Adicional de Posto ou Graduação, Adicional de Certificação Profissional, Adicional de Operações Militares, Adicional de Tempo de Serviço e Gratificação de Representação, além das parcelas Gratificação de Condição Especial de Função Militar – GCEF e Vantagem Pecuniária Especial – VPE, acrescidas recentemente. Segundo o Anexo IV, Tabela V, da Lei nº 10.846/02, transcrita no parágrafo nono, o Auxílio-Invalidez representa **10% da remuneração** do militar.

18. Convém, a título de comparação com a área federal, mencionarmos a forma de cálculo dessa mesma parcela para os militares das Forças Armadas, reformados por invalidez, conforme disciplinado na MP nº 2.215-10/2001. Segundo o Anexo IV, Tabela V, da referida MP, o valor do Auxílio-Invalidez representa, na esfera federal, **sete quotas e meia de soldo** do militar.

19. Verifica-se, pelo exposto, que no caso das Forças Armadas o cálculo do Auxílio-Invalidez é feito diretamente sobre a parcela do Soldo do militar, enquanto que para os militares distritais o cálculo desse auxílio se dá sobre o total da remuneração. Ocorre que as parcelas que compõem a remuneração dos militares do DF, e que por consequência inserem-se na base de cálculo do Auxílio-Invalidez, são, na sua maioria, calculadas em percentual do próprio soldo do militar. Essa situação, em tese, acarreta o efeito cascata, ou repicão, que representa o cálculo das parcelas umas sobre as outras, o que é vedado pelo artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal.

20. É nesse sentido o questionamento do Ministério Público acerca da inserção da Gratificação de Condição Especial de Função Militar - GCEF na base de cálculo do Auxílio-Invalidez. Vê-se, entretanto, que o questionamento quanto à regularidade da forma de cálculo do Auxílio-Invalidez deve centrar-se em toda a base de cálculo do auxílio, e não apenas na parcela GCEF.

DOS EFEITOS DO ART 37, XIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL



21. Com a alteração promovida pela EC 19/98, a proibição do inciso XIV do artigo 37 da Constituição Federal (aplicável aos militares por força do artigo 142, inciso VIII, da Carta Constitucional) tornou-se mais ampla e mais clara, visto que foi retirada do dispositivo constitucional a restritiva e polêmica expressão *sob o mesmo título e idêntico fundamento*. Comparem-se as redações do inciso XIV do artigo 37 da CF antes e depois da EC nº 19/98:

Redação anterior à EC nº 19/98:

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento;

Redação da EC nº 19/98:

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

22. Inicialmente, na tentativa de esclarecer o que são esses **acréscimos pecuniários**, observemos as definições e as regras constantes da Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Optamos por não repetir aqui os dispositivos da Lei 10.486/02 (Lei de remuneração dos militares do DF), para efeito de comparação com os dispositivos da Lei nº 8.112/90 a seguir transcritos, pelo fato de já se encontrarem reproduzidos no parágrafo sexto desta instrução.

Lei nº 8.112/90

Art. 40. *Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.*

(omissis)

Art. 41. *Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.*

(omissis)

Art. 49. *Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:*

I - indenizações;

II - gratificações;



III - adicionais.

§ 1º As indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.

§ 2º As gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados em lei.

(omissis)

Art. 51. Constituem indenizações ao servidor:

- I - ajuda de custo;*
- II - diárias;*
- III - transporte.*
- IV - auxílio-moradia (MP 301/2006)*

(grifamos)

23. Segundo os ensinamentos do mestre HELY LOPES MEIRELLES, presentes na obra Direito Administrativo Brasileiro, 30ª edição, atualizada, após a morte do autor, por EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO:

5.4.1 Sistema remuneratório (...)

Assim, o sistema remuneratório ou a remuneração em sentido amplo da Administração direta e indireta para os servidores da ativa compreende as seguintes modalidades: a) *subsídio*, constituído de parcela única e pertinente, como regra geral, aos agentes políticos; b) *remuneração*, dividida em (b1) *vencimentos*, que corresponde ao vencimento (no singular, como está claro no art. 39, § 1º, da CF, quando fala em “fixação dos padrões de *vencimento*”) e às *vantagens pessoais* (que, como diz o mesmo art. 39, § 1º, são os *demais componentes* do sistema remuneratório do servidor público titular de cargo público na Administração direta, autárquica e fundacional), e em (b2) *salário*, pago aos empregados públicos da Administração direta e indireta regidos pela CLT, titulares de empregos públicos, e não de cargos públicos.

(...)

5.4.4 Vantagens pecuniárias (...)

Vantagens pecuniárias são acréscimos ao *vencimento* do servidor, concedidas a título definitivo ao transitório, pela decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), ou pelo desempenho de funções especiais (*ex facto officii*), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (*propter personam*). As duas primeiras espécies constituem os *adicionais*



(*adicionais de vencimento e adicionais de função*), as duas últimas formam a categoria das *gratificações* (*gratificações de serviço e gratificações pessoais*). Todas elas são espécies do gênero *retribuição pecuniária*, mas se apresentam com características próprias e efeitos peculiares em relação ao beneficiário e à Administração, constituindo os “demais componentes do sistema remuneratório” referidos pelo art. 39, § 1º, da CF. Somadas ao *vencimento* (padrão do cargo), resultam nos *vencimentos*, modalidade de remuneração.

Certas vantagens pecuniárias incorporam-se automaticamente ao vencimento (v.g., por tempo de serviço) e o acompanham em todas as suas mutações, inclusive quando se converte em proventos da inatividade (vantagens pessoais subjetivas); outras apenas são pagas com o vencimento, mas dele se desprendem quando cessa a atividade do servidor (vantagem de função ou de serviço); outras independem do exercício do cargo ou da função, bastando a existência da relação funcional entre o servidor e a Administração (v.g., salário-família), e, por isso, podem ser auferidas mesmo na disponibilidade e na aposentadoria, desde que subsista o fato ou a situação que as gera (vantagens pessoais objetivas).

Em razão do art. 37, XIV, da CF, com a redação da EC 19, os acréscimos pecuniários percebidos pelo servidor não serão computados nem acumulados para fim de concessão de acréscimos posteriores. Não podem, pois, incidir um sobre o outro. (...)

5.4.5 *Indenizações* – São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações: *ajuda de custo* – destina-se a compensar as despesas de instalação em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente; *diárias* – indenizam as despesas com passagem e/ou estadias em razão de prestação de serviço em outra sede e em caráter eventual; *auxílio-transporte* – destina-se ao custeio total ou parcial da despesas realizadas pelo servidor com transporte coletivo nos deslocamentos de sua residência para o trabalho e vice-versa.

Outras podem ser previstas pela lei, desde que tenham natureza indenizatória. Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar, como sempre, a razoabilidade.

24. Conforme CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, no livro Curso de Direito Administrativo, 14ª edição, temos:

105. De acordo com a sistematização da Lei 8.112 (art. 49), existem três espécies de *vantagens pecuniárias* (indenizações, gratificações e adicionais), mas, em verdade, são de quatro ordens, pois ainda há outras catalogadas como “benefícios” da seguridade social. Vejamo-los.



106. (a) *Indenizações* (art. 51), cuja finalidade é ressarcir despesas a que o servidor seja obrigado em razão do serviço, compreendendo (1) *ajudas de custo*, ... (arts. 53 e 54); (2) *diárias*, ... (art. 58); e (3) *transporte*... (art. 60).

107. (b) *Gratificações* (art. 61, I e II), compreensivas de duas espécies de acréscimos: 1) pelo *exercício de função de direção, chefia, assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de natureza especial* (art. 62); ou 2) *natalina*, ... (art. 63);

108. (c) *Adicionais* (art. 61, IV e VIII), de muito variados tipos ..., 1) *pelo exercício de atividades insalubres, penosas ou perigosas*, ... (art. 68); 2) *por serviço extraordinário*, ... (art. 73); 3) *por trabalho noturno*, ... (art. 75); 4) *de férias*, ... (art. 76). A Lei 8.112 refere a possibilidade de outros adicionais, relativos ao local ou à natureza do trabalho, que, evidentemente, só por lei podem ser criados (art. 61, VIII).

109. (d) *Benefícios* da "seguridade social", e em que se encartam o (1) *auxílio-natalidade*, ... (art. 196), e o (2) *salário família*, ... (art. 197).

25. Embora a doutrina colacionada não empreste entendimento claro para a definição da natureza jurídica da parcela Auxílio-Invalidez que aqui se aprecia, pode-se depreender que, ao se analisar em conjugação com o texto do diploma legal anteriormente referido, e utilizando-se das suas razões apenas nas possibilidades adstritas à analogia, tal auxílio se enquadra no conceito de parcela indenizatória, ou seja, é uma vantagem pecuniária que não se incorpora ao vencimento ou provento, ou mais apropriadamente no caso em questão, ao soldo ou provento, para qualquer efeito. De qualquer modo, o Auxílio-Invalidez pode ser enquadrado no conceito geral de acréscimo pecuniário, e nesse diapasão sofre as restrições do artigo 37, XIV, da Carta Maior.

26. Voltando à discussão inicial, pertinente à proibição do artigo 37, XIV, de acordo com PINTO FERREIRA, em sua obra *Comentários à Constituição Brasileira*, 2º volume, temos:

SUSPENSÃO DO EFEITO CASCATA

O dispositivo constitucional tem evidente finalidade saneadora. Procura suprimir a *incorporação de vantagens aos vencimentos*, o que trazia sérios obstáculos às finanças públicas pelo *efeito cascata*.

A vantagem é um benefício que resulta do exercício de um cargo público. Diversas são as *vantagens* que podem ser usufruídas pelos funcionários: a) pela decorrência de tempo (*in facto temporis*), como um quinquênio; b) pelo desempenho das funções (*ex facto officio*); c) pelas condições anormais de serviço (*propter personam*).



Assim, como exemplo: o funcionário público é admitido com um vencimento piso A. Depois consegue uma vantagem B, na hipótese, um *quinqüênio*. Obterá, assim, o resultado C. Em seguida ocorre um aumento de vinte por cento, que seria calculado não sobre A, mas sobre C, o que a nova Constituição proíbe, mas era permitido anteriormente.

(...)

27. Também sobre o assunto, trazemos à colação o ensinamento de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, constantes da obra Direito Administrativo (18ª edição):

O inciso XIV do artigo 37, também alterado pela Emenda Constitucional nº 19, estabelece outra limitação ao Poder Público, em termos de remuneração dos servidores públicos, ao determinar que “os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores”. Pela redação original esses cálculos cumulativos somente eram vedados quando se tratasse de acréscimos pecuniários pagos “sob o mesmo título ou idêntico fundamento”, tal como ocorria com os adicionais por tempo de serviço. Pela nova redação, o cálculo cumulativo de uma vantagem sobre outra é vedado, qualquer que seja o título ou fundamento sob os quais sejam pagas. A regra é tão rigorosa que, no dispositivo que assegura a irredutibilidade dos vencimentos (art. 37, XV), foi feita ressalva quanto ao artigo 37, inciso XIV. Isto significa que o legislador não pretende respeitar formas de cálculo feitas ao abrigo da redação original da Constituição, atingindo, portanto, direitos adquiridos, com ofensa ao artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição.

28. Segundo ALEXANDRE DE MORAES, no livro Direito Constitucional e Administrativo (2ª edição), temos:

A Constituição veda o denominado *efeito-repidação*, isto é, que uma mesma vantagem seja repetidamente computada sobre as demais vantagens, ao prever no inciso XIV, do artigo 37 que os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores.

A proibição alcança, inclusive, os proventos da aposentadoria, como definiu o Superior Tribunal de Justiça ao decidir que “a Constituição em vigor veda o 'repidação', isto é, que uma mesma vantagem seja repetidamente computada, alcançando a proibição os proventos da aposentadoria”

O legislador reformador pretendeu, com a alteração proposta pela EC 19/98, tornar mais clara a norma proibitiva de cumulação de acréscimos pecuniários, sem contudo alterá-la em sua essência.



29. Em consulta à jurisprudência disponível sobre o assunto, procedida via internet, verificamos:

"(...) A Constituição da República veda a acumulação de acréscimos pecuniários para fins de cálculo de acréscimos ulteriores, sob o mesmo fundamento (...)." (STF – AI 392.954- AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 05/03/04)

"A Constituição em vigor veda o 'repicão', isto é, que uma mesma vantagem seja repetidamente computada, alcançando a proibição os proventos da aposentadoria." (STJ – 2ª T. - RMS nº 771/BA, DJ 21/10/1991)

"Vantagens funcionais em 'cascata': vedação constitucional que, conforme o primitivo art. 37, XIV, da Constituição (hoje alterado pela EC 19/99), só alcançava as vantagens concedidas 'sob o mesmo título ou idêntico fundamento': não incidência, ao tempo, da proibição no caso concreto: diversidade do título de concessão, no Estado do Ceará, da 'parcela incorporada pelo exercício do cargo em comissão' e da 'parcela horizontal por tempo de serviço', o que permitia a inclusão da primeira na base de cálculo da última." (STF – RE 231.164, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 28/04/00)

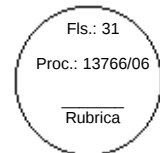
"O pressuposto para a aplicação do art. 17, caput, ADCT/1988, isto é, para a redução do vencimento, remuneração, vantagem e adicional, bem como de provento, é que estes estejam em desacordo com a Constituição de 1988. Ora, a Constituição de 1988 não estabeleceu limites ao critério do cálculo do adicional por tempo de serviço, em termos de percentuais. O que a Constituição vedou no art. 37, XIV, é o denominado 'repique', ou o cálculo de vantagens pessoais uma sobre a outra, assim em 'cascata'." (STF – MS 22.891, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 07/11/03)

"O referido diploma legal, ao determinar que os percentuais relativos à vantagem em questão sejam calculados de forma singela, limitou-se a atender à proibição contida no art. 37, XIV, da CF, em combinação com o art. 17 do ADCT/88, normas cuja eficácia se sobrepõe à garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos e do direito adquirido." (STF – RE 168.937, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 07/02/97)

"O constituinte, ao estabelecer a inviolabilidade do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, diante da lei (art. 5º, XXXVI), obviamente se excluiu dessa limitação, razão pela qual nada o impedia de recusar a garantia à situação jurídica em foco. Assim é que, além de vedar, no art. 37, XIV, a concessão de vantagens funcionais 'em cascata', determinou a imediata supressão de excessos da espécie, sem consideração a 'direito adquirido',



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA



expressão que há de ser entendida como compreendendo, não apenas o direito adquirido propriamente dito, mas também o decorrente do ato jurídico perfeito e da coisa julgada. Mandamento auto-exeqüível, para a Administração, dispensando, na hipótese de coisa julgada, o exercício de ação rescisória que, de resto, importaria esfumarem-se, ex tunc, os efeitos da sentença, de legitimidade incontestada até o advento da nova Carta." (STF – RE 140.894, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 09/08/

30. O que se objetiva com a proibição do Artigo 37, inciso XIV, da CF, em especial após a EC 19/98, é impedir que os acréscimos pecuniários, aí compreendidos adicionais, gratificações e indenizações, percebidos por servidores públicos, sejam computados ou acumulados para fins de concessão de outros acréscimos, sendo vedado que uma mesma vantagem seja repetidamente computada sobre as demais vantagens, alcançando, inclusive, os proventos da inatividade. Em outras palavras, os acréscimos pecuniários devem ser percebidos singelamente, sem acumulações ou repiques de qualquer natureza, ou seja, não deve haver acumulação de acréscimos pecuniários para efeitos de outros acréscimos, pelo que, ao vencimento (ou soldo, no que pertine ao presente estudo), não podem ser somados acréscimos de qualquer natureza, para sobre a soma resultante, incidirem outros acréscimos. Dessa forma, tem-se por inadmissível o cálculo do Auxílio-Invalidez sobre outros acréscimos pecuniários, inclusive a GCEF.

31. Feitas as considerações precedentes, a questão que no momento se apresenta diz respeito à apreciação da constitucionalidade do dispositivo legal que prevê o cálculo da parcela Auxílio-Invalidez usando como base a totalidade da remuneração dos militares (anexo IV, tabela V, da Lei nº 10.486/02). A Súmula 347 da Suprema Corte assevera:

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

32. Estamos diante de um dispositivo, inserto em lei federal (Lei nº 10.486/02, anexo IV, tabela V), divergente, a nosso ver, da Carta Constitucional, e que tem como seus destinatários entidades da estrutura administrativa do GDF, ou seja, a aplicação do dispositivo ora analisado se dá no âmbito restrito de jurisdiicionados do Tribunal de Contas do DF. Essa situação é gerada pelo fato de o Distrito Federal apresentar características atípicas, com competências, até certo ponto, distintas das atribuídas aos Estados da Federação, por acumular, limitadamente, as atribuições dos municípios, sem poder, entanto, exercer certas



prerrogativas inerentes aos Estados. Essas peculiaridades se constatarem sob o exame dos seguintes dispositivos da Lei Maior:

Art. 21. Compete à União:

...

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

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia de lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição

Art. 32. (omissis)

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

...

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

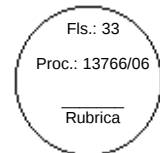
Art. 144. (omissis)

...

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA



33. A Lei Orgânica do Distrito Federal contemplou as particularidades desse ente federativo em seu artigo 14:

Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

34. Cumpre destacar que tramita nesta Casa o Processo TCDF nº 437/2003 - Representação nº 01/2005 - 5ª ICE, que trata da forma de operacionalização do Fundo Constitucional do Distrito Federal e seus reflexos sobre as atividades de controle. Como apenso, foi acostado o Processo nº 3513/2004 - Ofício nº 1115/2004-Ass/PCDF, que trouxe ao conhecimento desta Casa o expediente recebido pelo Deputado Federal Alberto Fraga, onde noticia decisão do Tribunal de Contas da União a respeito do controle e da prestação de contas daquela instituição, para ao final solicitar pronunciamento e orientação desta Corte. Junto, também, àqueles autos, consta a Representação 03/2003 – IMF, Processo nº 1908/2006, que trata de possível conflito de competência envolvendo o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Distrito Federal. Por meio da Decisão nº 5002/2005, exarada no mencionado Processo nº 437/03, o Tribunal reafirmou o entendimento de que a PMDF e o CBMDF integram a estrutura administrativa do Governo do DF, cabendo ao TCDF julgar suas contas anuais, conforme verifica-se pelo excerto a seguir transcrito:

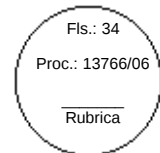
O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento dos documentos anexados aos autos; II. reafirmar o entendimento de que a Polícia Militar do DF, a Polícia Civil do DF e o Corpo de Bombeiros Militar do DF integram a estrutura administrativa do Governo do DF, cabendo ao TCDF julgar suas Tomadas de Contas Anuais, nos termos do inciso II do artigo 71 c/c os artigos 42-caput, 144-§ 6º e 32- § 4º, todos da Constituição Federal; III. firmar entendimento de que o repasse de recursos da União para as áreas de educação, saúde e segurança, imposto pelo art. 21, inciso XIV, da CF e pela Lei n.º 10.633/02, não se amoldam à hipótese prevista no art. 71, inciso VI, da CF, por estarem os órgãos dessas áreas integrados à estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, competindo a este Tribunal de Contas o exercício do controle externo sobre a aplicação desses recursos pelo governo local; IV. (...)

(grifamos)

35. A Lei Complementar nº 1/94, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCDF, em seu artigo 1º, inciso XV, § 2º, estabelece:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA



Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta lei, compete:

(...)

XV - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

(...)

§ 2º - a resposta à consulta a que se refere o inciso XV deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato concreto.

36. A Resolução nº 38/90, que dispõe sobre o Regimento Interno do TCDF, relaciona em seu artigo 39, entre as competências desta Corte, a seguinte:

Art. 39. Compete ao Tribunal:

I - deliberar sobre:

(...)

e) conflitos de lei ou de atos normativos do Poder Público com a Constituição Federal ou com a Lei Orgânica do Distrito Federal em matéria de competência do Tribunal;

37. A Constituição Federal, no artigo 71, inciso III, c/c o artigo 75, confere aos tribunais de contas competência para: *apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.* Ora, se cabe ao tribunal, por determinação constitucional, apreciar a legalidade dos atos afetos a seus jurisdicionados, afigura-se necessário que esse mesmo tribunal, no exercício constitucional das suas funções de controle, ao se deparar com determinado ato praticado com amparo em lei que esteja em desacordo com a Carta Maior, venha a se pronunciar sobre o conflito existente entre as normas, a fim de negar a aplicação da norma de hierarquia menor, tendo em conta mesmo o que declara a Sumula 347-STF. Dessa forma, entende-se possível, s.m.j., a análise por parte desta Corte de Contas do DF quanto à constitucionalidade do dispositivo legal em questão, a fim de pronunciar-se sobre sua aplicação, não obstante tratar-se de dispositivo inserto em lei federal. Entender que lhe faltaria competência para essa análise, seria alijar o Tribunal de Contas do DF de parte de suas atribuições, visto que os atos praticados por seus jurisdicionados e submetidos à sua apreciação estariam com sua análise de legalidade comprometida. Inconcebível, portanto, que esse Tribunal não possa aferir a constitucionalidade de uma determinada lei, tendo



que se pronunciar quanto à legalidade dos atos praticados com esteio nessa mesma lei. Pelo contrário, pode e deve, o Tribunal, a nosso ver, pronunciar-se, também, sobre essa constitucionalidade.

38. Em suas argumentações, inseridas no livro *Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência*, o ex-Conselheiro deste Tribunal, JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES, bem coloca:

Não pretende o tribunal de contas julgar a constitucionalidade⁶⁴³ de lei, com o mesmo objetivo do Excelso Supremo Tribunal Federal. O Supremo julga leis, dizendo de seu valor objetivo em nosso ordenamento jurídico. Vale dizer, a competência do Supremo Tribunal Federal abrange a própria lei, emprestando-lhe validade, ou suprimindo a sua existência no campo da realidade jurídica. O tribunal de contas, por outro lado, aprecia a constitucionalidade. Não é o fato de ser incidental, ao não, que retira a faculdade de julgamento, o que importa é que o efeito decorrente deste, diversamente do que o Supremo Tribunal impõe, é tão somente o de conduzir a interpretação de lei a parâmetros centrados na Constituição Federal, sem, de fato, implicar em efeito objetivo sobre a norma.

(...)

Aos tribunais de contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, competência essa restrita aos órgãos do poder judiciário.⁶⁴⁵ O que lhes assegura a ordem jurídica, na efetivação do primado da Constituição Federal no controle das contas públicas, é a inaplicabilidade da lei que afronta a Magna Carta, pois “há que se distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado”.⁶⁴⁶

(as referências em nota de rodapé são do original)

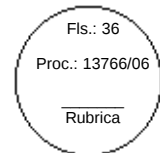
⁶⁴³É assinalável, ainda, que os tribunais de contas, na aferição do embasamento legal dos atos de gestão financeira e patrimonial dos entes estatais, o que constitui preliminar insuperável para a verificação da legalidade dos procedimentos resultantes em despesa pública, podem apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, a teor do enunciado da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal. Fazem-no, contudo, sem caráter de conclusividade e sob a eventual censura do poder judiciário no âmbito do controle judicial difuso da constitucionalidade das normas jurídicas.

⁶⁴⁵No mesmo sentido: MOREIRA, Vivaldi. Competência dos Tribunais de Contas. Revista do Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 84, Renovar, p. 430, abr/jun.1996.

⁶⁴⁶Excerto. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Recurso em Mandado de Segurança nº 8372. Relator: Ministro Pedro Chaves. Brasília, 11 de dezembro de 1961. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudência>>. Consulta em 20 dez 2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA



39. Vê-se, também, que a possibilidade de manifestação das cortes de contas, no que respeita ao controle de constitucionalidade das normas, vai além da operada no caso concreto, feita de forma incidental, podendo ser feita inclusive em tese, para negar, preventivamente, a aplicação da norma considerada em desacordo com a Constituição Federal, com a necessidade de informar aos jurisdicionados sobre a decisão tomada, alertando-os para a possibilidade de o tribunal vir a negar validade aos atos praticados em desconformidade com essa decisão. Tal procedimento não pode e nem deve pretender, obviamente, substituir a apreciação definitiva da matéria pela Corte Suprema.

40. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Tribunal:

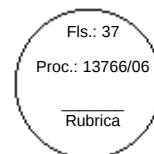
- I. ter por cumprido o item II da Decisão nº 1573/2006;
- II. negar, com respaldo na Súmula 347 do STF, aplicação do disposto no anexo IV, tabela V, da Lei nº 10.486/2002, que trata da forma de cálculo do Auxílio-Invalidez, por ser incompatível com o artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal (aplicável aos militares por força do artigo 142, inciso VIII, da Carta Constitucional), alertando à Polícia Militar do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que o Tribunal de Contas poderá negar validade aos atos praticados com esteio no referido dispositivo.
- III. esclarecer às corporações militares que, em face da proibição do artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal, os cálculos das parcelas que compõem a remuneração e os proventos da inatividade devem ser feitos diretamente sobre a parcela Soldo/Cotas de Soldo, de forma singela, ou seja, sem acúmulos ou acréscimos de quaisquer natureza;
- IV. autorizar o arquivamento dos autos em análise.

À consideração superior.

Brasília, 31 de agosto de 2006.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
TERCEIRA DIVISÃO TÉCNICA



Carlos Antonio Viana de Andrade
AFCE – Mat. nº 637-8