



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROOSEVELT VILELA - GAB. 14



EMENDA
EMENDA Nº , DE DE 2020 (ADITIVA)
(Do Sr. Deputado Roosevelt Vilela)

Ao Projeto de Lei nº 1194/2020, de autoria do Poder Executivo, que "Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2021 e dá outras providências".

Adiciona-se itens ao Anexo IV - DESPESAS DE PESSOAL AUTORIZADAS A SOFREREM ACRÉSCIMOS, previsto no art. 40, com a seguinte redação:

| DISCRIMINAÇÃO | CRIAÇÃO | | PROVIMENTO | | ATO DE AUTORIZAÇÃO |
|---|---|---------------|---------------|---------------|--|
| | CARGOS EFETIVOS | QUANT. CARGOS | CARGO EFETIVO | QUANT. CARGOS | |
| 2.PODER EXECUTIVO | | | | | |
| 2... Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF | | | | | |
| 2... regime jurídico-funcional pertinente à composição das rubricas | Alteração da dinâmica de funcionamento de rubricas do CBMDF | | | | Decreto Distrital nº 35.181 de 18 de fevereiro de 2014, em combinação com o XIV do art. 3º, da Lei Federal nº 10.486, bem com VII do artigo 100, da Lei Orgânica do DF |
| 2... Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF | | | | | |
| 2... regime jurídico-funcional pertinente à composição das rubricas | Alteração da dinâmica de funcionamento de rubricas do PMDF | | | | Decreto Distrital nº 35.181 de 18 de fevereiro de 2014, em combinação com o XIV do art. 3º, da Lei Federal nº 10.486, bem com VII do artigo 100, da Lei Orgânica do DF |

JUSTIFICAÇÃO

Em 2014, houve uma alteração que impactou na estrutura de uma rubrica da folha de pagamentos da PMDF, bem como do CBMDF. Mediante o Decreto nº 35.181, de 18 de fevereiro de 2014, o Governador regulamentou o auxílio moradia, inclusive alterando seu valor nominal. Àquela época, houve uma ADIN movida pelo MPDFT, ocasião em que o **Conselho Especial reconheceu a constitucionalidade de decretos expedidos pelo Governador do DF, que regulamentam o pagamento de auxílio-alimentação e de auxílio-moradia aos policiais militares e bombeiros militares do Distrito Federal.**

Os benefícios foram instituídos pela Lei Federal 10.486/2002. A ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada pela Procuradoria-Geral de Justiça do DF, sob a alegação de que os decretos impugnados caracterizariam usurpação da competência legislativa da União Federal, em afronta à Súmula 647 do STF, convertida recentemente na Súmula Vinculante 39. No entanto, frisa-se que o Conselho Especial entendeu que os decretos impugnados limitaram-se a regulamentar matéria outorgada mediante lei federal ao Governo do DF, o que afasta a incidência da mencionada súmula. (20140020069903ADI).

O melhor caminho para se resolver de uma vez toda essa questão é não diferenciar o valor do auxílio moradia, por se ter ou não dependente, pela homenagem ao princípio da igualdade.

Hoje, por exemplo, até pela equidade, se houver um dependente é pago ao militar um determinado valor, contudo, se existirem 100 dependentes, também, é o mesmo valor. Ou seja, há um abismo de injustiça nas corporações, que não encontram mais sustentáculo na sociedade atual. Para trazer justiça, equidade, e segurança jurídica para as corporações, a solução é não criar diferenciação para o pagamento é o melhor caminho para os militares para os militares do DF, sob pena de um real colapso nas corporações.

Contudo, muito embora a alteração tenha trazido, num primeiro momento, importante atualização dos valores, acabou por trazer uma série de imbróglios. Só para se ter uma pequena noção, a Procuradoria do DF, TCDF, TCU, TJDF, CGU, CGDF e TRF-1, já forma instados a se manifestarem sobre o tema em diversos momentos. Como exemplo, os Pareceres PGDF nº 1638/2010 - PROPES, 705/2016 - PRCON e 677/2017 - PRCON, bem como Processo 36.616/17-e - TCDF (39699462 e 39699543), doc. SEI nº 3596780 (Relatório nº 2017000369 - CGU, Processo 36.616/17-e - TCDF, dentre outros diversos).

Não obstante, apenas para ilustrar a situação hoje há uma imensa insegurança jurídica que tem assolado as corporações militares do DF. há centenas e centenas de processos administrativos, inquéritos policiais militares, tomadas de consta especiais, sindicâncias, procedimentos apuratórios para fins de atender os entendimentos da PGDF, que tem norteado o dinâmica de funcionamento da rubrica do auxílio moradia.

Também, a título de exemplo, o Parecer 667/2017 da PGDF, pivô da criação da assente insegurança jurídica, chegou ao impensável ponto de, verdadeiramente, **legislar sobre direito de família, vez que asseverou que se um casal de militares das corporações tiverem um filho, e se divorciarem, aquele que obter a guarda desse filho terá direito ao auxílio moradia com dependente.** Contudo, se a guarda for compartilhada os dois teriam esse direito. Sem contar diversos de outros exemplos que atualmente as corporações tentam resolver, caso a caso. Infelizmente, não há solução fácil.

Inclusive, não há nem outros caminhos atualmente viáveis, **a não ser que haja uma revisão no Decreto que regulamentou o auxílio moradia, de forma a fixar o mesmo valor, independente da condição do dependente do militar.** Sobretudo, voga-se no entendimento do próprio texto da PLDO, pois os efeitos ora pleiteados estão abarcados no crescimento vegetativo das instituições. Até porque não poderia ser diferente, os efeitos financeiros de um nascimento de um filho, do falecimento de um dependente, de um adicional de qualificação,

não podem ser considerados aumento de despesas, mas sim atos e fatos típicos do comportamento e da dinâmica humana, já englobados no crescimento vegetativo.

Tal entendimento encontra respaldo na jurisprudência pátria, conforme transcrição da Decisão proferida pelo Excelentíssimo Senhor Ministro do STF Marco Aurélio, em sede do MS 24.872:

A administração pública é norteada por princípios conducentes à segurança jurídica – da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A variação de enfoques, seja qual for a justificativa, não se coaduna com os citados princípios, sob pena de grassar a insegurança. (MS 24.872, voto do Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 30-6-2005, Plenário, DJ de 30-9-2005.)

Isso posto, segundo a lei 10.486, uma vez reconhecida a dependência, ela se refletirá nos demais aspectos atinentes à dependência.

De forma a avançar nos reflexos da dependência, necessita-se discorrer acerca da estrutura remuneratória do CBMDF e da PMDF. Ainda nos termos da Lei 10.486, a remuneração dos militares do DF é composta por soldo, adicionais (de Posto ou Graduação, de Certificação Profissional, de Operações Militares, de Tempo de Serviço) e gratificações (de Representação, de função de Natureza Especial, de Serviço Voluntário).

Ainda na estrutura remuneratória, os militares do DF também contam com os seguintes direitos pecuniários: diária, transporte, ajuda de custo, auxílio-fardamento, auxílio-alimentação, auxílio-moradia, auxílio-natalidade, auxílio-invalidez, auxílio-funeral e, observada a legislação específica, a assistência pré-escolar, salário-família, adicional de férias e adicional natalino.

Adentrando-se um pouco mais na estrutura, em conformidade com o disposto no inciso XIV, do art. 3º, da Lei nº 10.486/2002, o auxílio-moradia constitui: "direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes, conforme a Tabela III do Anexo IV, **regulamentado pelo Governo do Distrito Federal**".

Exercendo sua competência delegada pela Lei 10.486, o Governador do Distrito Federal, conforme descrito, regulamentou o auxílio-moradia destinado aos policiais militares e aos bombeiros militares do Distrito Federal, por meio do Decreto Distrital nº 35.181/2014.

O referido Decreto não suscitou qualquer restrição no tocante ao reconhecimento de dependentes, não trazendo qualquer impeditivo ou ressalva de se reconhecer o cônjuge, outro militar do Distrito Federal, como dependente, corroborando, portanto, o assente entendimento de que a legislação não estabelece qualquer distinção entre os dependentes.

Por conseguinte, **salienta-se que o próprio legislador não apresentou requisitos específicos para a percepção desse direito, trazendo como única peculiaridade o fato de o militar possuir ou não dependentes, o que afetará no valor a ser pago a título do auxílio ora em comento. (Ver a Tabela III do Anexo IV, da lei 10.486).**

Embasado na premissa de **aplicação do princípio da legalidade estrita, ao qual a Administração Pública está vinculada, entende-se não ser possível ampliar ou mutilar o sentido do texto legal.**

Desse modo, ao militar do DF, **a norma não restringiu a possibilidade de se reconhecer como dependente o cônjuge/companheiro também militar do DF, sendo ilegal chegar a tal desiderato via ilação interpretativa, tal como se pretendeu o parecer ilegal PGDF .**

Em relação ao instituto da dependência entre casais de militares foram até a presente data regularmente reconhecidos pelo TCDF, quando da análise e registro das reservas remuneradas, bem como das pensões militares. Dessa forma, para fins do auxílio moradia não são dependentes, contudo, se um deles vier a falecer, é considerado dependentes, inclusive recebendo a pensão militar, como se desde de sempre fosse dependente.

Como se sabe, a relação de dependência gera reflexos financeiros intrínsecos, os quais sempre foram objeto de análise pelo TCDF, seja por via incidental (em alguma auditoria pontual em folha de pagamento, por exemplo), seja via demanda ordinária, como na análise e registro das pensões militares.

Conforme se infere no art. 1º da Lei 9.784/99, a **administração pública tem natureza antropomórfica, tem como finalidade especial a proteção dos direitos dos administrados, deve sempre pautar suas condutas em busca desta proteção em relação aos seres humanos que estão a égide de sua proteção.** Tal entendimento encontra reforço no inciso IX do art. 2º da Lei 9784/99, que determinam que a administração pública ao praticar seus atos internos deve adotá-los de forma simples e suficientes para adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrado, senão vejamos:

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

E também, no inciso XIII do art. 2º da Lei 9784/99, em que determina que a interpretação das leis deve ocorrer de melhor forma a garantir o atendimento do fim público. Como vimos anteriormente, é finalidade pública especial proteger e respeitar os direitos dos administrados. Temos, assim, como consequência lógica e incontestável que a interpretação das normas deve ser da forma que melhor proteja e respeite os direitos dos administrados, in vesbis:

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Não pode a autoridade pública, portanto, alterar as regras legais de acordo com a sua volátil vontade. Tal ato não é permitido, uma vez que os atos administrativos devem ser sempre determinados, previsíveis (devem estar expressamente positivados) com o fito de se obter a estabilidade, garantindo assim que exista segurança jurídica no âmbito da administração pública. Neste aspecto, ao proferir o seu voto ao exercer a relatoria do RE 1.216.190-RS o Ministro do STJ Mauro Campbell Marquez brilhantemente ensinou que os atos administrativos devem guardar relação com as estabilidade, de forma que a valoração de justiça e segurança jurídica seriam (e realmente são) condições necessárias dos atos administrativos:

"A característica básica de um sistema normativo ideal é a adequação valorativa de suas normas, que lhe proporciona ordem (Claus-Wilhelm

Canaris, Pensamento sistemático e conceito de sistema, 2002). Dois são os valores resguardados pela adequação valorativa: a justiça e a segurança jurídica. Isto porque a adequação valorativa é uma garantia de universalização, uma concretização do princípio da igualdade. Resguarda também a segurança jurídica (sob todas as perspectivas: determinabilidade, previsibilidade, estabilidade e continuidade), na medida em que permite que administrados e administradores ordenem suas condutas de acordo com a regência desse sistema".

Sob esta ótica, por não existir determinação ou previsão de que se possa tratar de forma desigual os militares que tenham cônjuges/companheiros pertencentes também às fileiras do CBMDF ou PMDF ou prole em comum, **a administração pública deve se abster de praticar atos discriminatórios**, para que se possa alcançar a justiça, **a segurança jurídica tendo como norte interpretativo o princípio constitucional da igualdade**.

Preliminarmente, quanto este item, temos que lembrar que no nosso ordenamento jurídico existe uma dicotomia em relação a aplicação dos efeitos do princípio da legalidade; uma em relação à Administração Pública, prevista no art. 37 da Constituição Federal e art. 2º caput e seu respectivo inciso I da Lei 9.784/99; e a outra em relação aos administrados prevista no art. 5º, II também da Carta Magna. O art. 37 da CF/88 elenca 5 princípios a serem obedecidos pela Administração Pública, que são os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

CF/88 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já a Lei 9784/99 (Lei dos Processos Administrativos), elenca expressamente 11 princípios que também deverão ser observados pela Administração Pública, entre elas está o princípio da legalidade:

Art. 2o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

Este princípio representa total **subordinação do Poder Público à previsão legal, devendo os agentes públicos atuarem sempre em conformidade com a lei**. Assim, o administrador público não pode mediante mero ato administrativo estabelecer obrigações ou impor proibições aos cidadãos.

Como leciona Hely Lopes Meirelles:

"a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso".

Não se pode confundir, portanto, a aplicação dos efeitos do princípio da legalidade destinados aos cidadãos com os que são próprios para a Administração Pública, visto que, aqueles possuem maior liberdade quando comparados a estes.

Adotando este raciocínio Henrique Savonitti Miranda compara as atividades de um gestor privado (Princípio da Autonomia da vontade) às de um gestor público de forma esclarecedora:

"O administrador privado conduz seu empreendimento com dominus, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão. Assim, tudo o que não é proibido, é permitido ao gestor privado. Diga-se, ainda, que o administrador privado pode inclusive conduzir ruinosamente seu empreendimento sem que muito possa ser feito por terceiros(...) O gestor público não age como "dono", que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo. Diz-se, então, que ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa. Daí

decorre o importante axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.”.

Bem como, na existência de prole em comum, não existe óbice para que sejam dependentes de ambos os genitores, pois está previsto no art. 51, § 2º, “b”, “c”, e “d”, da lei 10.486, de forma objetiva apenas filhos, somente fazendo ressalva quanto à idade, se estão estudando ou se é filha solteira que não perceba remuneração. Ou seja, até nisso a administração tem adentrado, fiscalizando se os filhos estão frequentando ou não a faculdade. Da mesma forma que ocorre com a situação de esposa/marido, aqui também não existe nenhuma restrição do tipo “os filhos somente poderão figurar como dependentes dos militares, se não constarem como dependentes de outro genitor também pertencente às fileiras do CBMDF/PMDF.

Perscrutando-se os Pareceres e os julgados acima mencionados, a fundamentação para não observância da dependência recíproca entre militares casados entre si e da não percepção simultânea do auxílio majorado por ambos os membros do casal militar em decorrência de filho comum, ao que parece, advém do princípio da legalidade, moralidade e razoabilidade da administração pública, considerados em um contexto de interpretação teleológica da norma.

Como solução por meio de Decreto Distrital, dando o mesmo tratamento (valor) para aqueles que detém ou não dependentes.

É importante, ainda, que sejam tecidas algumas considerações relativas ao poder regulamentar, o poder do qual o Poder Executivo desempenha função atípica normativa.

Segundo Carvalho Filho (2017, p. 71), o conceito de Poder Regulamentar é: Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação. (sem grifo no original)

A fundamentação no ordenamento jurídico para o exercício do poder acima descrito encontra-se insculpida no art. 84, IV da Constituição Federal: Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Por simetria, tal prerrogativa também compete aos governadores dos estados e Distrito Federal, bem como aos prefeitos dos municípios. No caso do Distrito Federal, a Lei Orgânica do Distrito Federal prevê em seu art. 100, inciso VI prescrição idêntica: Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal: VII - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Dessa forma, o Governo deve editar um Decreto tratando os iguais de forma igual, equivalendo os valores para todas as categorias. Deixando o mesmo valor do auxílio moradia para todos os militares do Distrito Federal.

Cumpri-nos reforçar, que todo o valor está adstrito ao crescimento vegetativo, o impacto financeiro é, portanto, insignificante, e a medida tem capacidade jurídica e técnica para bem solucionar a temática, resolvendo inúmeros problemas e pendências decorrente das mudanças de interpretação quanto ao rol de dependentes do militar.

Isso posto, **a possibilidade concreta sobre o tema: proposta de decreto distrital que altere o anexo único do Decreto distrital nº 35.181/2014, adotando tabela para fins de recebimento do auxílio-moradia único, divididos apenas por postos e graduações, sem distinção de auxílio moradia com dependente (AMCD) ou sem dependente (AMSD).**

Quanto a esta proposta, convém fortalecer o entendimento que o Governador detém a competência de ajustar toda essa questão. Ademais, registre-se que a definição do auxílio-moradia, inciso XIV do art. 3º da Lei nº 10.486/2002, não contempla a opção por diferenciar valores entre policiais militares com dependentes e policiais militares sem dependentes. Distinção esta existe apenas na tabela constante da "Tabela III - AuxílioMoradia", da Lei 10.486/02, tabela que fora alterada pelo Decreto Distrital 35.181/14.

Isso posto, entendemos **haver juridicidade em proposta de decreto distrital que altere a referida norma distrital e estabeleça valores únicos para cada posto e graduação.**

Por fim, para efeito do disposto no art. 169, § 1º, II, da Constituição Federal, os acréscimos remuneratórios, conforme o próprio PLDO, a título de vantagem pessoal (como é o caso em tela), com valores residuais, ou que ocorram em caráter **eventual devem ser considerados na variável Crescimento Vegetativo da Despesa de Pessoal Anual – CVA.**

Segundo o atual PLDO, em seu artigo 40, mudanças na estrutura das carreiras devem estar previstas no anexo IV, senão vejamos:

Art. 40. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos ou funções, alterações de estrutura de carreiras, admissões ou contratações a qualquer título, por órgãos e entidades da administração direta ou indireta, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e empresas estatais dependentes, até o limite orçamentário e de quantidade de cargos estabelecidos no Anexo IV desta Lei, cujos valores devem estar compatíveis com a programação orçamentária do Distrito Federal para essa despesa.

Mais especificadamente, o PLDO é extremamente coerente em destacar em seu §5, do artigo 40, que acréscimos remuneratórios, a título de vantagem pessoal, com valores residuais, ou que ocorram em caráter eventual devem ser considerados na variável Crescimento Vegetativo da Despesa de Pessoal Anual – CVA, como é o presente caso, senão vejamos:

§ 5º Para efeito do disposto no art. 169, § 1º, II, da Constituição Federal, os acréscimos

remuneratórios, a título de vantagem pessoal, com valores residuais, ou que ocorram em caráter eventual devem ser considerados na variável Crescimento Vegetativo da Despesa de Pessoal Anual – CVA.

Forte no princípio da justiça social e da equidade, pede-se apoio dos nobres deputados.

Brasília, 23 de junho de 2020.

Deputado **Roosevelt Vilela**

PSB



Documento assinado eletronicamente por **ROOSEVELT VILELA PIRES - Matr. 00141, Deputado(a) Distrital**, em 23/06/2020, às 17:51, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0143959** Código CRC: **4D3DE35A**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 14 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8142
www.cl.df.gov.br - dep.rooseveltvillela@cl.df.gov.br