



Número: **0704836-17.2021.8.07.0018**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Vara da Fazenda Pública do DF**

Última distribuição : **23/07/2021**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Defeito, nulidade ou anulação**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
FORUM NACIONAL PERMANENTE DE PRACAS DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES E DAS POLICIAS MILITARES DO BRASIL FONAP (REQUERENTE)	
	LUCILENE BISPO DA PAZ (ADVOGADO) RENILSON SANTOS DE ROMA (REPRESENTANTE LEGAL) GERALDO BATISTA ALVES DE SOUSA (REPRESENTANTE LEGAL)
DISTRITO FEDERAL (REQUERIDO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
143496374	24/09/2022 05:30	Acórdão	Acórdão
143496375	24/09/2022 05:30	Voto do Magistrado	Voto
143496376	24/09/2022 05:30	Relatório	Relatório
143496377	24/09/2022 05:30	Ementa	Ementa



Órgão	5ª Turma Cível
Processo N.	APELAÇÃO CÍVEL 0704836-17.2021.8.07.0018
APELANTE(S)	FORUM NACIONAL PERMANENTE DE PRACAS DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES E DAS POLÍCIAS MILITARES DO BRASIL FONAP
APELADO(S)	DISTRITO FEDERAL
Relator	Desembargador JOÃO LUIS FISCHER DIAS
Acórdão Nº	1617032

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. PLANO DE SAÚDE DOS MILITARES DO DISTRITO FEDERAL. LIMITAÇÃO DA COBRANÇA A APENAS UMA REMUNERAÇÃO CONSIDERADA A DESPESA TOTAL ANUAL. COPARTICIPAÇÃO. ESTRITA OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.

1. Trata-se de ação de conhecimento com pedido de tutela de urgência para anular entendimento expedido pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, que interpretou a legislação de regência para impor a contribuição com a assistência dos dependentes até o atingimento dos percentuais definidos em lei.
2. A sentença proferida pela 2ª Vara da Fazenda Pública do DF julgou improcedentes os pedidos, sob o fundamento de ausência de ilegalidade no provimento administrativo para justificar a intervenção jurisdicional (separação dos poderes). Além disso, ressaltou que a decisão proferida obedece estritamente à legislação de regência. Insatisfeito, o fórum autor interpôs apelação defendendo a procedência total dos pedidos da inicial. Em suas razões, indica a nulidade do entendimento da Corte de Contas.
3. Vislumbra-se que a legislação autoriza a cobrança da coparticipação e escalona a forma na qual ela acontecerá, além de limitar a cobrança ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação, considerada a despesa total anual em todas as situações do parágrafo (art. 33, §4º da Lei n. 10.486/02).
4. Quando o legislador é transparente, não cabe às demais instâncias interpretar em contrariedade à lei. Não se descuida que a interpretação literal das normas jurídicas pode propiciar conclusões equivocadas, mas no caso em tela a interpretação sistemático-teleológica também permite concluir que a norma foi clara a limitar o valor a ser descontado anualmente, garantindo limite máximo às cobranças.
5. Em que pese o argumento do equilíbrio econômico-financeiro e o legítimo interesse público no controle de gastos, o sistema colocado pela lei foi explícito, sendo nulas as interpretações dos órgãos administrativos que afrontam a legalidade.



6. É possível a cobrança dos valores delineados a título de coparticipação, limitados conforme os critérios do art. 33, §4º e suas alíneas. Isso porque o Governador, ao editar o decreto regulamentar, deve manter a simetria com a legislação de regência, que autoriza a cobrança a título de coparticipação das corporações.

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

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, JOÃO LUIS FISCHER DIAS - Relator, ANA CANTARINO - 1º Vogal e MARIA IVATÔNIA - 2º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador FÁBIO EDUARDO MARQUES, em proferir a seguinte decisão: CONHECER. REJEITAR A PRELIMINAR. DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 21 de Setembro de 2022

Desembargador JOÃO LUIS FISCHER DIAS
Relator

RELATÓRIO

Adoto, em parte, o relatório da sentença (ID 107031929):

Trata-se de ação de conhecimento c/c pedido de tutela de urgência, ajuizada por **FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE PRAÇAS DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES E DAS POLÍCIAS MILITARES DO BRASIL (FONAP)** em desfavor do **DISTRITO FEDERAL**, partes devidamente qualificadas nos autos.

Em sede inicial, defende a parte autora sua legitimidade ativa. Sustenta que é associação representativa de praças e oficiais oriundos dos Quadros de Praças dos Corpos de Bombeiros Militares e das Polícias Militares do Brasil, ativos, inativos e pensionistas no âmbito nacional, conforme dispõe o Estatuto Social aprovado em 13 de maio de 2015. Narra que, nos termos dos incisos III e IV do artigo 5º do seu Estatuto Social, o FONAP tem por objetivo defender seus associados em juízo quanto a direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de seus associados, ativos ou inativos, bem como de seus dependentes e pensionistas. Afirma que o FONAP detém autorização expressa dos associados para agir em juízo, nos termos do que dispõe o seu Estatuto Social, bem como faz juntada de alguns instrumentos de procurações, bem como a lista dos associados e ficha de inclusão no FONAP.



No mérito, pretende a nulidade da Decisão n.º 1831/2020-TCDF (Processo n.º 17793/2019-e), exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, que determina a cobrança integral de indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes.

Destaca que, em razão da referida decisão do TCDF, o Chefe da DSAP informou, por meio da Circular n.º 7/2020, que adotará, no âmbito da PMDF, o novo entendimento proveniente da decisão da Corte de Contas do DF, confira-se: “Por se tratar de mudança de entendimento, a PMDF aplicará o disposto no artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII da Lei Federal n.º 9.784/99, aplicada no Distrito Federal por força da Lei Distrital n.º 2.834/01, que prevê a sua implementação a partir da ciência inequívoca da Corporação, ou seja, o dia 09 de junho de 2020. Com o novo entendimento, o titular da assistência médica custeará, mesmo que ultrapasse o exercício financeiro (1º de janeiro a 31 de dezembro), a integralidade dos débitos com a assistência dos dependentes até o atingimento dos percentuais contidos na Lei Federal n.º 10.486/2002 (20%, 40% e 60%), dependendo do grupo em que estiver qualificado.”

Sustenta o requerente que a referida decisão viola o princípio da legalidade, da segurança jurídica e do direito adquirido, por inovar o ordenamento jurídico, ao criar regra de cobrança sem previsão legal.

Afirma que antes da Decisão do TCDF n.º 1831-2020, a regulamentação do Fundo de Saúde e do § 4º do artigo 33 da Lei n.º 10.486/2002, no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal, era feita pelas Portarias n.º 371, de 10 de janeiro de 2003, e n.º 973, de 30 de junho de 2015.

Ao final, requer a concessão de tutela de urgência, para determinar ao réu que efetue a suspensão da aplicação da Decisão n.º 1831/2020-TCDF (Processo n.º 17793/2019-e), exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, e se abstenha de promover a cobrança integral em mais de um exercício das indenizações devidas pelos policiais militares a título de indenização pela assistência à saúde de seus dependentes, bem como as cobranças sejam realizadas em conformidade com o disposto na alínea “d” do § 4º do artigo 33 da Lei Federal n.º 10.486/2002, sob pena de multa diária e outras sanções cabíveis, até decisão final do processo. No mérito, pugna pela confirmação da liminar, com a consequente declaração de nulidade da Decisão n.º 1831/2020-TCDF (Processo n.º 17793/2019-e), exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

A liminar foi INDEFERIDA. Foi determinada a exclusão da PMDF do polo passivo da ação (ID 98872502).

Devidamente citado, o Distrito Federal juntou contestação, acompanhada de documentos (ID 101635162). Preliminarmente, alega a ilegitimidade da parte autora, ante a ausência de autorização específica da associação autora para o manejo da presente demanda. No mérito, sustenta que o posicionamento sufragado pelo TCDF e que está sendo agora adotado pela PMDF encontra amparo na legislação em vigor, é justo e coerente, pois o titular pagará percentual estabelecido por lei, nada além ou aquém. Ao final, pugna pela improcedência dos pedidos formulados na inicial.

Interposto agravo de instrumento em face da decisão que indeferiu a liminar, também não foi concedida a antecipação da tutela recursal (ID 102230329).

A parte autora juntou réplica à contestação (ID 106741161) e transcorreu o prazo para o DF especificar provas (ID 106764780).

As questões preliminares foram resolvidas por meio da decisão de ID 106812977.



A sentença ID 32080522 julgou improcedentes os pedidos, sob o fundamento de ausência de ilegalidade no provimento administrativo para justificar a intervenção jurisdicional (separação dos poderes).

Insatisfeito, o autor interpôs apelação no ID 110359225, defendendo a procedência total dos pedidos da inicial.

Contrarrazões no ID 32080537.

É o relatório.

VOTOS

O Senhor Desembargador JOÃO LUIS FISCHER DIAS - Relator

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço o recurso e recebo-o no duplo efeito, nos termos do art. 1012, caput, CPC.

Preliminar de ilegitimidade ativa

O Distrito Federal defende a preliminar da ilegitimidade ativa do autor, já que a entidade não teria apresentado autorização expressa e específica de seus representados.

Percebo que a alegação não prospera porque a autora colheu a autorização de todas as pessoas interessadas no ajuizamento da ação, com a juntada de instrumentos de procurações (ID 98291044). Além disso, a entidade possuiu no seu estatuto a função de promover a representação judicial de seus representados, conforme fundamentado pelo juízo de origem no ID 106812977. **Preliminar afastada.**

Conforme relato, trata-se de apelação cível voltada para declarar a nulidade da Decisão n.º 1831/2020-TCDF (Processo n.º 17793/2019-e), exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, que determina a cobrança integral de indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes.

A sentença impugnada julgou improcedentes os pedidos, sob o fundamento de ausência de ilegalidade no provimento administrativo para justificar a intervenção jurisdicional (separação dos poderes). A sentença também realizou o cotejo entre as normas de regência do plano de saúde e chegou à conclusão de que a decisão do Tribunal de Contas do DF adequa os procedimentos de custeio do plano de saúde à legislação vigente.

Insatisfeita, a parte autora interpôs recurso de apelação sustentando vício na decisão do Tribunal de Contas. Aponta que a decisão caminhou em sentido diverso da legislação, já que não há previsão para cobrança integral das indenizações devidas pelos policiais, conforme art. 33 da Lei n. 10.486/2002. Afirma que não ter havido desconto desta natureza há 18 anos, o que evidenciaria a ilegalidade do entendimento do Tribunal de Contas.

Inicialmente, entendo que o argumento de que vários servidores não poderão arcar com as dívidas do plano de saúde consiste em inovação recursal porque não acompanhou a inicial. Nesse aspecto, deixo de apreciar os documentos que acompanham a apelação, já que foram produzidos nos meses de junho e agosto de 2021 e poderiam ter sido juntados aos autos na fase instrutória, o que não aconteceu.

A decisão do Tribunal de Contas e a sentença impugnada consideraram as mesmas legislações que a apelante indica como infringidas, conforme se verifica a seguir:



No caso ora em comento, a parte autora pretende a declaração de nulidade do ato administrativo proferido pelo TCDF, nos seguintes termos (ID 98291035, págs. 6/7):

DECISÃO Nº 1831/2020

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. FRANCISCO CARLOS DA SILVA NIÑO, GLAUMER LESPINASSE ARAÚJO, CARLOS LUÍS BARBOSA RIBEIRO, MARCUS VINÍCIUS GOMES FIALHO, ROGERIO BRITO DE MIRANDA, ANDERSON CARLOS DE CASTRO MOURA, FLORISVALDO FERREIRA CESAR e MARCOS ANTÔNIO NUNES DE OLIVEIRA em atenção ao item VI da Decisão nº 2.507/2019, Processo nº 14.510/2018; II – no mérito, considerar procedentes as citadas razões de justificativa; III – **determinar à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF que, doravante: a) implemente a cobrança de indenizações pelos serviços prestados nas organizações de saúde da Corporação aos dependentes dos policiais militares, em conformidade com o art. 15 do Decreto Distrital nº 31.646/2010; b) promova a cobrança integral, ainda que em mais de um exercício, das indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes, de acordo com a Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º; IV - autorizar o retorno dos autos à SEASP para arquivamento.**

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPjTCDF, Procurador- Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. SALA DAS SESSÕES, 27 de Maio de 2020. (grifo nosso)

Inicialmente, cumpre destacar que o controle dos atos administrativos feito pelo Poder Judiciário se restringe à análise da legalidade e da legitimidade. Assim, com fulcro na separação constitucional dos Poderes, não se deve substituir o mérito do ato administrativo por um juízo de oportunidade e conveniência judicial. Sendo assim, a anulação de um ato administrativo pelo Poder Judiciário, no exercício de função jurisdicional, só deve ocorrer no caso de ilegalidade, especialmente quanto à inobservância do devido processo legal.

A anulação de decisão administrativa, portanto, seja em sede de exercício de autotutela pela Administração Pública, seja pelo Poder Judiciário, ante a incidência do princípio da inafastabilidade da jurisdição, somente, poderá ocorrer quando o provimento administrativo estiver maculado por vício de ilegalidade, nos termos do art. 5º, II e XXXV, da CRFB, c/c art. 53 da Lei n.º 9.784/99.

No caso dos autos, percebe-se que a decisão n.º 1831/2020-TCDF (Processo nº 17793/2019-e) não afronta a legalidade. Ao contrário, conforme expressamente contido nas determinações presentes na decisão, o ato em questão adequa os procedimentos de custeio de saúde da PMDF à legislação vigente.

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

Por seu turno, o Decreto Distrital nº 31646/2010, em seu artigo 16, assim dispõe: “Os policiais militares terão direito à assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social **custeada integralmente pelo Estado**, quando dela necessitarem, seja na ativa ou na inatividade.” (grifo nosso)



A decisão objeto de discussão destes autos claramente determina à PMDF que a) implemente a cobrança de indenizações pelos serviços prestados nas organizações de saúde da Corporação aos dependentes dos policiais militares, **em conformidade com o art. 15 do Decreto Distrital nº 31.646/2010**; e b) promova a cobrança integral, ainda que em mais de um exercício, das indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes, **de acordo com a Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º**.

Os supracitados artigos assim preconizam:

Decreto Distrital n.º 31.646/2010

Art. 15. Os policiais militares estarão sujeitos à indenização das despesas pela assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social, prestadas aos seus dependentes, em organização de saúde da Corporação ou em hospitais contratados, conveniados ou credenciados.

Parágrafo único. Os percentuais indenizáveis estarão relacionados no catálogo de indenizações, aprovado pelo Comandante-Geral, observado o disposto no artigo 36 deste decreto.

Lei Federal n.º 10.486/2002

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

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

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

Verifica-se, portanto, que a existência de lei que prevê a coparticipação do Policial Militar afasta a tese da ilegalidade da decisão do TCDF.

Com efeito, a decisão proferida traduz interpretação da Corte de Contas do DF às normas vigentes para custeio de serviços prestados nas organizações de saúde da Corporação aos dependentes dos policiais militares, ou seja, não representa inovação de despesas e custeio para os policiais militares sem previsão legal, como afirma a parte autora.

Não se verifica, assim, a alegada ilegalidade apontada pela parte autora.

Assim, prevaleceu o entendimento de ser legítima a implementação de cobrança de coparticipação e a cobrança integral, ainda que em mais de um exercício, das indenizações devidas pelos militares, nos termos do §4º do art. 33 da Lei n. 10.486, de 4 de julho de 2002, que dispõe sobre a remuneração dos militares do



Distrito Federal. A propósito, a mesma lei delinea como será prestada a assistência médico-hospitalar das corporações, nos termos citados:

Art. 32. A assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social ao militar e seus dependentes será prestada por intermédio de organizações do serviço de saúde da respectiva Corporação, com recursos consignados em seu orçamento, conforme dispuser em regulamento próprio a ser baixado pelo Governo do Distrito Federal.

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

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

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

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

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

a) a 20% (vinte por cento) do valor da despesa para os dependentes do 1º grupo;

b) a 40% (quarenta por cento) do valor da despesa para os dependentes do 2º grupo;

c) a 60% (sessenta por cento) do valor da despesa para os dependentes do 3º grupo;

d) ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual, para todas as situações deste parágrafo. (grifo nosso)

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

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



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

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

Assim, julgo ser possível a cobrança dos valores delineados a título de coparticipação, limitados conforme os critérios do art. 33, §4º e suas alíneas, motivo pelo qual a procedência parcial dos pedidos é a medida de rigor. Isso porque o Governador, ao editar o decreto regulamentar, deve manter a simetria com a legislação de regência, que autoriza a cobrança a título de coparticipação das corporações.

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

Considerando a sucumbência recíproca, determino a compensação dos valores devidos a título de honorários sucumbenciais.

É como voto.

A Senhora Desembargadora ANA CANTARINO - 1º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora MARIA IVATÔNIA - 2º Vogal

Com o relator

DECISÃO

CONHECER. REJEITAR A PRELIMINAR. DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME.



Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço o recurso e recebo-o no duplo efeito, nos termos do art. 1012, caput, CPC.

Preliminar de ilegitimidade ativa

O Distrito Federal defende a preliminar da ilegitimidade ativa do autor, já que a entidade não teria apresentado autorização expressa e específica de seus representados.

Percebo que a alegação não prospera porque a autora colheu a autorização de todas as pessoas interessadas no ajuizamento da ação, com a juntada de instrumentos de procurações (ID 98291044). Além disso, a entidade possuiu no seu estatuto a função de promover a representação judicial de seus representados, conforme fundamentado pelo juízo de origem no ID 106812977. **Preliminar afastada.**

Conforme relato, trata-se de apelação cível voltada para declarar a nulidade da Decisão n.º 1831/2020-TCDF (Processo n.º 17793/2019-e), exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, que determina a cobrança integral de indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes.

A sentença impugnada julgou improcedentes os pedidos, sob o fundamento de ausência de ilegalidade no provimento administrativo para justificar a intervenção jurisdicional (separação dos poderes). A sentença também realizou o cotejo entre as normas de regência do plano de saúde e chegou à conclusão de que a decisão do Tribunal de Contas do DF adequa os procedimentos de custeio do plano de saúde à legislação vigente.

Insatisfeita, a parte autora interpôs recurso de apelação sustentando vício na decisão do Tribunal de Contas. Aponta que a decisão caminhou em sentido diverso da legislação, já que não há previsão para cobrança integral das indenizações devidas pelos policiais, conforme art. 33 da Lei n. 10.486/2002. Afirma que não ter havido desconto desta natureza há 18 anos, o que evidenciaria a ilegalidade do entendimento do Tribunal de Contas.

Inicialmente, entendo que o argumento de que vários servidores não poderão arcar com as dívidas do plano de saúde consiste em inovação recursal porque não acompanhou a inicial. Nesse aspecto, deixo de apreciar os documentos que acompanham a apelação, já que foram produzidos nos meses de junho e agosto de 2021 e poderiam ter sido juntados aos autos na fase instrutória, o que não aconteceu.

A decisão do Tribunal de Contas e a sentença impugnada consideraram as mesmas legislações que a apelante indica como infringidas, conforme se verifica a seguir:

No caso ora em comento, a parte autora pretende a declaração de nulidade do ato administrativo proferido pelo TCDF, nos seguintes termos (ID 98291035, págs. 6/7):

DECISÃO N° 1831/2020

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. FRANCISCO CARLOS DA SILVA NIÑO, GLAUMER LESPINASSE ARAÚJO, CARLOS LUÍS BARBOSA RIBEIRO, MARCUS VINÍCIUS GOMES FIALHO, ROGERIO BRITO DE MIRANDA, ANDERSON CARLOS DE CASTRO MOURA, FLORISVALDO FERREIRA CESAR e MARCOS ANTÔNIO NUNES DE OLIVEIRA em atenção ao item VI da Decisão n° 2.507/2019, Processo n° 14.510/2018; II – no mérito, considerar procedentes as citadas razões de justificativa; III – **determinar à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF que, doravante: a) implemente a cobrança de indenizações pelos serviços prestados nas organizações de saúde da Corporação aos dependentes dos policiais militares, em conformidade com o art. 15 do Decreto Distrital n° 31.646/2010; b) promova a cobrança integral, ainda que em mais de um exercício, das indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes, de acordo**



com a Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º; IV - autorizar o retorno dos autos à SEASP para arquivamento.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador- Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. SALA DAS SESSÕES, 27 de Maio de 2020. (grifo nosso)

Inicialmente, cumpre destacar que o controle dos atos administrativos feito pelo Poder Judiciário se restringe à análise da legalidade e da legitimidade. Assim, com fulcro na separação constitucional dos Poderes, não se deve substituir o mérito do ato administrativo por um juízo de oportunidade e conveniência judicial. Sendo assim, a anulação de um ato administrativo pelo Poder Judiciário, no exercício de função jurisdicional, só deve ocorrer no caso de ilegalidade, especialmente quanto à inobservância do devido processo legal.

A anulação de decisão administrativa, portanto, seja em sede de exercício de autotutela pela Administração Pública, seja pelo Poder Judiciário, ante a incidência do princípio da inafastabilidade da jurisdição, somente, poderá ocorrer quando o provimento administrativo estiver maculado por vício de ilegalidade, nos termos do art. 5º, II e XXXV, da CRFB, c/c art. 53 da Lei n.º 9.784/99.

No caso dos autos, percebe-se que a decisão n.º 1831/2020-TCDF (Processo nº 17793/2019-e) não afronta a legalidade. Ao contrário, conforme expressamente contido nas determinações presentes na decisão, o ato em questão adequa os procedimentos de custeio de saúde da PMDF à legislação vigente.

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

Por seu turno, o Decreto Distrital n.º 31646/2010, em seu artigo 16, assim dispõe: “Os policiais militares terão direito à assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social **custeada integralmente pelo Estado**, quando dela necessitarem, seja na ativa ou na inatividade.” (grifo nosso)

A decisão objeto de discussão destes autos claramente determina à PMDF que a) implemente a cobrança de indenizações pelos serviços prestados nas organizações de saúde da Corporação aos dependentes dos policiais militares, **em conformidade com o art. 15 do Decreto Distrital n.º 31.646/2010**; e b) promova a cobrança integral, ainda que em mais de um exercício, das indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes, **de acordo com a Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º.**

Os supracitados artigos assim preconizam:

Decreto Distrital n.º 31.646/2010

Art. 15. Os policiais militares estarão sujeitos à indenização das despesas pela assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social, prestadas aos seus dependentes, em organização de saúde da Corporação ou em hospitais contratados, conveniados ou credenciados.



Parágrafo único. Os percentuais indenizáveis estarão relacionados no catálogo de indenizações, aprovado pelo Comandante-Geral, observado o disposto no artigo 36 deste decreto.

Lei Federal n.º 10.486/2002

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

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

a) a 20% (vinte por cento) do valor da despesa para os dependentes do 1º grupo;

b) a 40% (quarenta por cento) do valor da despesa para os dependentes do 2º grupo;

c) a 60% (sessenta por cento) do valor da despesa para os dependentes do 3º grupo;

d) ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual, para todas as situações deste parágrafo.

Verifica-se, portanto, que a existência de lei que prevê a coparticipação do Policial Militar afasta a tese da ilegalidade da decisão do TCDF.

Com efeito, a decisão proferida traduz interpretação da Corte de Contas do DF às normas vigentes para custeio de serviços prestados nas organizações de saúde da Corporação aos dependentes dos policiais militares, ou seja, não representa inovação de despesas e custeio para os policiais militares sem previsão legal, como afirma a parte autora.

Não se verifica, assim, a alegada ilegalidade apontada pela parte autora.

Assim, prevaleceu o entendimento de ser legítima a implementação de cobrança de coparticipação e a cobrança integral, ainda que em mais de um exercício, das indenizações devidas pelos militares, nos termos do §4º do art. 33 da Lei n. 10.486, de 4 de julho de 2002, que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal. A propósito, a mesma lei delinea como será prestada a assistência médico-hospitalar das corporações, nos termos citados:

Art. 32. A assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social ao militar e seus dependentes será prestada por intermédio de organizações do serviço de saúde da respectiva Corporação, com recursos consignados em seu orçamento, conforme dispuser em regulamento próprio a ser baixado pelo Governo do Distrito Federal.

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



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

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

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

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

a) a 20% (vinte por cento) do valor da despesa para os dependentes do 1o grupo;

b) a 40% (quarenta por cento) do valor da despesa para os dependentes do 2o grupo;

c) a 60% (sessenta por cento) do valor da despesa para os dependentes do 3o grupo;

d) ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual, para todas as situações deste parágrafo. (grifo nosso)

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

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

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

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



Assim, julgo ser possível a cobrança dos valores delineados a título de coparticipação, limitados conforme os critérios do art. 33, §4º e suas alíneas, motivo pelo qual a procedência parcial dos pedidos é a medida de rigor. Isso porque o Governador, ao editar o decreto regulamentar, deve manter a simetria com a legislação de regência, que autoriza a cobrança a título de coparticipação das corporações.

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

Considerando a sucumbência recíproca, determino a compensação dos valores devidos a título de honorários sucumbenciais.

É como voto.



Adoto, em parte, o relatório da sentença (ID 107031929):

Trata-se de ação de conhecimento c/c pedido de tutela de urgência, ajuizada por **FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE PRAÇAS DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES E DAS POLÍCIAS MILITARES DO BRASIL (FONAP)** em desfavor do **DISTRITO FEDERAL**, partes devidamente qualificadas nos autos.

Em sede inicial, defende a parte autora sua legitimidade ativa. Sustenta que é associação representativa de praças e oficiais oriundos dos Quadros de Praças dos Corpos de Bombeiros Militares e das Polícias Militares do Brasil, ativos, inativos e pensionistas no âmbito nacional, conforme dispõe o Estatuto Social aprovado em 13 de maio de 2015. Narra que, nos termos dos incisos III e IV do artigo 5º do seu Estatuto Social, o FONAP tem por objetivo defender seus associados em juízo quanto a direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de seus associados, ativos ou inativos, bem como de seus dependentes e pensionistas. Afirma que o FONAP detém autorização expressa dos associados para agir em juízo, nos termos do que dispõe o seu Estatuto Social, bem como faz juntada de alguns instrumentos de procurações, bem como a lista dos associados e ficha de inclusão no FONAP.

No mérito, pretende a nulidade da Decisão n.º 1831/2020-TCDF (Processo n.º 17793/2019-e), exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, que determina a cobrança integral de indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes.

Destaca que, em razão da referida decisão do TCDF, o Chefe da DSAP informou, por meio da Circular n.º 7/2020, que adotará, no âmbito da PMDF, o novo entendimento proveniente da decisão da Corte de Contas do DF, confira-se: “Por se tratar de mudança de entendimento, a PMDF aplicará o disposto no artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII da Lei Federal n.º 9.784/99, aplicada no Distrito Federal por força da Lei Distrital n.º 2.834/01, que prevê a sua implementação a partir da ciência inequívoca da Corporação, ou seja, o dia 09 de junho de 2020. Com o novo entendimento, o titular da assistência médica custeará, mesmo que ultrapasse o exercício financeiro (1º de janeiro a 31 de dezembro), a integralidade dos débitos com a assistência dos dependentes até o atingimento dos percentuais contidos na Lei Federal n.º 10.486/2002 (20%, 40% e 60%), dependendo do grupo em que estiver qualificado.”

Sustenta o requerente que a referida decisão viola o princípio da legalidade, da segurança jurídica e do direito adquirido, por inovar o ordenamento jurídico, ao criar regra de cobrança sem previsão legal.

Afirma que antes da Decisão do TCDF n.º 1831-2020, a regulamentação do Fundo de Saúde e do § 4º do artigo 33 da Lei n.º 10.486/2002, no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal, era feita pelas Portarias n.º 371, de 10 de janeiro de 2003, e n.º 973, de 30 de junho de 2015.

Ao final, requer a concessão de tutela de urgência, para determinar ao réu que efetue a suspensão da aplicação da Decisão n.º 1831/2020-TCDF (Processo n.º 17793/2019-e), exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, e se abstenha de promover a cobrança integral em mais de um exercício das indenizações devidas pelos policiais militares a título de indenização pela assistência à saúde de seus dependentes, bem como as cobranças sejam realizadas em conformidade com o disposto na alínea “d” do § 4º do artigo 33 da Lei Federal n.º 10.486/2002, sob pena de multa diária e outras sanções cabíveis, até decisão final do processo. No mérito, pugna pela confirmação da liminar, com a consequente declaração de nulidade da Decisão n.º 1831/2020-TCDF (Processo n.º 17793/2019-e), exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.



A liminar foi INDEFERIDA. Foi determinada a exclusão da PMDF do polo passivo da ação (ID 98872502).

Devidamente citado, o Distrito Federal juntou contestação, acompanhada de documentos (ID 101635162). Preliminarmente, alega a ilegitimidade da parte autora, ante a ausência de autorização específica da associação autora para o manejo da presente demanda. No mérito, sustenta que o posicionamento sufragado pelo TCDF e que está sendo agora adotado pela PMDF encontra amparo na legislação em vigor, é justo e coerente, pois o titular pagará percentual estabelecido por lei, nada além ou aquém. Ao final, pugna pela improcedência dos pedidos formulados na inicial.

Interposto agravo de instrumento em face da decisão que indeferiu a liminar, também não foi concedida a antecipação da tutela recursal (ID 102230329).

A parte autora juntou réplica à contestação (ID 106741161) e transcorreu o prazo para o DF especificar provas (ID 106764780).

As questões preliminares foram resolvidas por meio da decisão de ID 106812977.

A sentença ID 32080522 julgou improcedentes os pedidos, sob o fundamento de ausência de ilegalidade no provimento administrativo para justificar a intervenção jurisdicional (separação dos poderes).

Insatisfeito, o autor interpôs apelação no ID 110359225, defendendo a procedência total dos pedidos da inicial.

Contrarrazões no ID 32080537.

É o relatório.



APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. PLANO DE SAÚDE DOS MILITARES DO DISTRITO FEDERAL. LIMITAÇÃO DA COBRANÇA A APENAS UMA REMUNERAÇÃO CONSIDERADA A DESPESA TOTAL ANUAL. COPARTICIPAÇÃO. ESTRITA OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.

1. Trata-se de ação de conhecimento com pedido de tutela de urgência para anular entendimento expedido pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, que interpretou a legislação de regência para impor a contribuição com a assistência dos dependentes até o atingimento dos percentuais definidos em lei.
2. A sentença proferida pela 2ª Vara da Fazenda Pública do DF julgou improcedentes os pedidos, sob o fundamento de ausência de ilegalidade no provimento administrativo para justificar a intervenção jurisdicional (separação dos poderes). Além disso, ressaltou que a decisão proferida obedece estritamente à legislação de regência. Insatisfeito, o fórum autor interpôs apelação defendendo a procedência total dos pedidos da inicial. Em suas razões, indica a nulidade do entendimento da Corte de Contas.
3. Vislumbra-se que a legislação autoriza a cobrança da coparticipação e escalona a forma na qual ela acontecerá, além de limitar a cobrança ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação, considerada a despesa total anual em todas as situações do parágrafo (art. 33, §4º da Lei n. 10.486/02).
4. Quando o legislador é transparente, não cabe às demais instâncias interpretar em contrariedade à lei. Não se descuida que a interpretação literal das normas jurídicas pode propiciar conclusões equivocadas, mas no caso em tela a interpretação sistemático-teleológica também permite concluir que a norma foi clara a limitar o valor a ser descontado anualmente, garantindo limite máximo às cobranças.
5. Em que pese o argumento do equilíbrio econômico-financeiro e o legítimo interesse público no controle de gastos, o sistema colocado pela lei foi explícito, sendo nulas as interpretações dos órgãos administrativos que afrontam a legalidade.
6. É possível a cobrança dos valores delineados a título de coparticipação, limitados conforme os critérios do art. 33, §4º e suas alíneas. Isso porque o Governador, ao editar o decreto regulamentar, deve manter a simetria com a legislação de regência, que autoriza a cobrança a título de coparticipação das corporações.
7. Apelação conhecida e provida em parte à apelação para reconhecer a ilegalidade da cobrança integral dos valores das indenizações cobradas aos militares, em mais de um exercício financeiro, que devem ser limitadas ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual, conforme previsão no §4º, do art. 33, da Lei n. 10.486/02.

