

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.455 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
AUTOR(A/S)(ES) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
RÉU(É)(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO: Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo Distrito Federal em face da União, objetivando:

“a) o deferimento do pedido de tutela de urgência, para que seja determinado, à parte ré, a imediata adoção das seguintes providências:

(i) até que criado o Fundo de Saúde cada Corporação Militar do Distrito Federal (PMDf e CBMDF), os valores referentes aos descontos dos militares distritais para o custeio de seus serviços de saúde, na forma do art. 28, II e III, c/c o art. 33 da lei federal n. 10.486/2002, devem permanecer em rubrica própria no FCDF, escriturados de forma identificada e individualizada, sendo destinados específica e exclusivamente para o pagamento de despesas associadas à assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social dos integrantes das respectivas Corporações e seus dependentes;

(ii) deve ocorrer a manutenção, nessa mesma rubrica escriturada individualmente referida no item (i), dos eventuais *superávits* anuais e dos excessos de arrecadação apurados em decorrência desses descontos, sem a sua reversão à União Federal ou à massa geral do FCDF; e

(iii) os valores referidos no item (i), previstos no art. 28, II e III, c/c o art. 33 da lei federal n. 10.486/2002, aí incluídos eventuais *superávits* anuais e excessos de arrecadação, não podem ser considerados para o cálculo do aporte anual feito pela União Federal no FCDF, nos termos do art. 2º da lei federal n. 10.633/2002;

(...)

c) ao final da demanda, a acolhimento da pretensão

ACO 3455 MC / DF

deduzida pelo Distrito Federal na presente causa, para determinar-se, à União Federal, em caráter definitivo, a adoção das seguintes providências:

(i) até que criado o Fundo de Saúde cada Corporação Militar do Distrito Federal (PMDF e CBMDF), os descontos dos militares distritais para o custeio de seus serviços de saúde, na forma do art. 28, II e III, c/c o art. 33 da lei federal n. 10.486/2002, devem permanecer em rubrica própria no FCDF, escriturados de forma identificada e individualizada, sendo destinados específica e exclusivamente para o pagamento de despesas associadas à assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social dos integrantes das respectivas Corporações e seus dependentes;

(ii) deve ocorrer a manutenção, nessa mesma rubrica escriturada individualmente referida no item (i), dos eventuais superávits anuais e dos excessos de arrecadação apurados em decorrência desses descontos, sem a sua reversão à União Federal ou à massa geral do FCDF; (iii) os valores referidos no item (i), previstos no art. 28, II e III, c/c o art. 33 da lei federal n. 10.486/2002, aí incluídos eventuais superávits anuais e excessos de arrecadação, não podem ser considerados para o cálculo do aporte anual feito pela União Federal no FCDF, nos termos do art. 2º da lei federal n. 10.633/2002; (iv) a devolução, mediante a alocação, na rubrica escriturada de forma individualizada indicada no item (i), dos montantes que deixaram de ser aportados no Fundo Constitucional em face da indevida utilização, no cálculo do valor anualmente devido ao Fundo pela União Federal, dos descontos obrigatórios dos militares ocorridos na forma do art. 28, II e III, c/c o art. 33 da lei federal n. 10.486/2002; e (v) o ressarcimento, mediante a alocação na rubrica escriturada de forma individualizada indicada no item (i), dos montantes que deixaram de ser aportados no Fundo Constitucional em face da ausência de manutenção do superávit anual e do excesso de arrecadação observados relativamente aos descontos obrigatórios dos militares ocorridos na forma do art. 28, II e III, c/c o art. 33 da lei federal n. 10.486/2002”.

ACO 3455 MC / DF

O autor narra que o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), instituído pela Lei Federal 10.633/2002, visa a regulamentar o art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal e responsabilizar a União pelo financiamento do ente distrital relativamente à organização e à manutenção das corporações policiais e dos bombeiros, assim como à execução dos serviços públicos de saúde e educação.

Relata que, além de citar os serviços submetidos ao Fundo, a referida lei fixou o valor original em R\$ 2,9 bilhões, quantia esta que deveria ser corrigida, anualmente, pela variação da receita corrente líquida da União (art. 2º), perfazendo, atualmente, a quantia de cerca de R\$ 14 bilhões por ano, que devem ser entregues ao Distrito Federal sob a forma de duodécimos, até o dia 5 de cada mês (art. 4º).

Menciona, ainda, que a referida lei, em seu art. 28, estabeleceu duas modalidades de desconto obrigatório na remuneração dos servidores militares deste ente distrital: (i) contribuição para fins de custeio da assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social do militar; e (ii) indenização pela prestação de assistência médico-hospitalar aos dependentes por intermédio de organização militar. Como forma de gerir esses recursos e organizar a prestação de serviços de saúde no âmbito das Corporações Militares, o art. 33 da Lei Federal 10.486/2002 estabeleceu que o custeio do sistema de saúde será realizado com os referidos descontos e outros montantes eventualmente definidos, prevendo, ainda, que tais valores seriam destinados à constituição de um Fundo de Saúde, regulamentado pelo Comandante-Geral de cada Corporação.

Conclui, portanto, que: i) o custeio da assistência de saúde dos militares do Distrito Federal deve ser implementado por um fundo próprio, para cada Corporação, composto por descontos obrigatórios emanados dos servidores, somados a outros aportes, como os do Fundo Constitucional do Distrito Federal, se não houver a instituição de outras fontes de custeio; ii) os descontos realizados na forma acima relatada devem necessariamente ser destinados aos dispêndios referentes aos serviços de saúde dos militares locais, de modo que tais montantes não

ACO 3455 MC / DF

podem se confundir com os recursos do FCDF, que possuem fonte financeira e previsão normativa diversas.

No entanto, sustenta que, recentemente, o Plenário do Tribunal de Contas da União, mediante o acórdão 2483/2019 (Processo TC-003.229/2019-0), adotou o entendimento de que as contribuições/indenizações descontadas dos militares distritais para os seus respectivos fundos de saúde (que não existem formalmente) constituem fontes de recursos federais, os quais devem ser repassados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

Explica que a União aloca os valores correlatos no FCDF sem qualquer identificação de sua proveniência e, mais grave, sem a vinculação de sua destinação, além de abater os montantes em causa dos valores que deveriam ser entregues anualmente ao Fundo Constitucional, impedindo, conseqüentemente, que haja a apuração de *superávit* financeiro ou de excesso de arrecadação no que se refere a tais contribuições/indenizações, que são descontadas na forma do art. 28, II e III, c/c o art. 33 da Lei Federal 10.486/2002.

Assim, aduz que a demanda tem por objetivo:

“(i) o reconhecimento de que, até que haja a instituição dos Fundos de Saúde da PMDF e do CBMDF, os descontos dos militares distritais para o custeio de seus serviços de saúde devem permanecer em rubrica própria, escriturados de forma individualizada, no FCDF, devendo ser destinados específica e exclusivamente para o pagamento de despesas associadas à assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social dos integrantes da PMDF e do CBMDF e de seus dependentes; (ii) a admissão da possibilidade de manutenção, nessa mesma rubrica (escrituração individualizada), do eventual *superávit* anual ou de excesso de arrecadação apurados relativamente aos descontos em questão; (iii) a declaração de que os descontos acima referidos, previstos no art. 28, II e III, c/c o art. 33 da lei federal n. 10.486/2002, aí incluídos eventuais *superávits* e excessos de arrecadação, não podem ser abatidos do montante atualmente aportado pela União no FCDF (lei federal n.

ACO 3455 MC / DF

10.633/2002, art. 2º); (iv) a devolução, mediante aporte na rubrica escriturada de forma individualizada indicada no item (i), dos montantes que deixaram de ser aportados no Fundo Constitucional em face da indevida utilização, no cálculo do valor anualmente devido ao Fundo pela União Federal, dos descontos obrigatórios dos militares ocorridos na forma do art. 28, II e III, c/c o art. 33 da lei federal n. 10.486/2002; e (v) a devolução, mediante aporte na rubrica escriturada de forma individualizada indicada no item (i), dos montantes que deixaram de ser aportados no Fundo Constitucional em face da ausência de manutenção do superávit anual e do excesso de arrecadação relativamente aos descontos obrigatórios dos militares ocorridos na forma do art. 28, II e III, c/c o art. 33 da lei federal n. 10.486/2002”.

Assevera que a sistemática defendida pela ré (e pelo TCU – alocação dos descontos obrigatórios dos militares de forma indiscriminada e não segmentada no FCDF) viola os termos da Lei Federal 10.486/2002, bem como os arts. 8º e 50, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais preveem respectivamente que: *“os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”*; e *“a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”*.

Afirma que temática semelhante já foi decidida pelo Tribunal de Contas da União, no acórdão 1316/2009. Ao analisar a questão referente à destinação das contribuições previdenciárias incidente sobre as remunerações, proventos e pensões relativas a Policiais e Bombeiros Militares custeadas com recursos do FCDF, a Corte concluiu que os valores correlatos deveriam permanecer no referido Fundo Constitucional. No entanto, a elas deveria ser dada destinação própria e específica, consistente no custeio de aposentadorias e pensões dos integrantes das Corporações.

Expõe que os descontos dos militares distritais para os seus

ACO 3455 MC / DF

respectivos sistemas de saúde devem integrar Fundo Especial, isso porque:

“(i) envolvem instrumentos financeiros de ação pública que têm por finalidade o necessário financiamento de serviços de saúde aos militares do Distrito Federal, (ii) os seus objetivos encontram-se estabelecidos na norma legal federal que rege a matéria (n. 10.486/2002), (iii) as suas receitas encontram-se previamente definidas nos arts. 28 e 33 daquela mesma lei e (iv) têm por escopo proteger os recursos a eles vinculados, impedindo-se a sua utilização para fins diversos”.

Destaca que dessas conclusões decorreriam duas consequências: (i) a União não poderia valer-se dos montantes advindos dos descontos previstos no art. 28, II e III, c/c o art. 33 da Lei federal 10.486/2002 para abater aquilo que é devido ao FCDF anualmente; e (ii) o *superávit* anual e o excesso de arrecadação correlatos devem permanecer escriturados, identificados e individualizados para a mesma finalidade, ou seja, custeio dos serviços de saúde das Corporações Militares do Distrito Federal.

Por fim, sobre os requisitos para a concessão da medida liminar, aponta a plausibilidade dos argumentos invocados, bem como a expressividade dos valores objeto da controvérsia, da ordem de mais de R\$ 30 milhões de reais anuais, que deixaram de ser aportados pela União no FCDF, em função da sistemática de repasse dos descontos dos militares para o seu sistema de saúde diretamente para o Fundo Constitucional, sem a sua escrituração de forma individualizada, além da situação deficitária e insustentável do sistema de saúde das Corporações Militares do DF.

Inicialmente, determinei a intimação da União para que prestasse informações preliminares acerca das alegações do Distrito Federal (eDOC 11).

A União peticionou nos autos (eDOC 14), apontando, preliminarmente, a incompetência desta Corte para o julgamento de parcela do pedido envolvendo o “*ressarcimento do montante que o Ente*

ACO 3455 MC / DF

central teria deixado de transferir” ao Distrito Federal, tendo em vista possuir índole eminentemente patrimonial, não atraindo a competência do STF, na forma do artigo 102, I, “f”, da Constituição Federal.

Alega, também, não estarem presentes os requisitos autorizadores para a concessão da tutela de urgência, tendo em vista que: i) ao contrário do alegado pelo autor em sua petição inicial, essas verbas possuem rubrica própria no FCDF, qual seja, a fonte de recursos “106 - Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal”, sendo aplicadas exclusivamente em suas finalidades legais, qual seja, o custeio do Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do DF; ii) não existe *superávit* na arrecadação das contribuições e indenizações referentes ao art. 28, II e III, da Lei 10.486/2002 em relação aos gastos de saúde dos militares distritais, já que o sistema é claramente deficitário, sendo coberto na sua quase totalidade com recursos da Fonte 100; iii) o Tribunal de Contas da União consolidou o entendimento de que os recursos das contribuições e indenizações da “fonte 106” (art. 28, II e III, da Lei 10.486/2002) são federais, uma vez que possuem natureza jurídica de contribuição social, nos termos do art. 149 da Constituição Federal; e iv) não há que se falar em perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, pois o autor tinha conhecimento da metodologia adotada pela União há vários anos.

Requer o reconhecimento da incompetência parcial da Suprema Corte para processar a julgar o feito, porquanto não configurado o conflito federativo, na acepção do art. 102, I, *f*, da Constituição, bem como devido ao indeferimento do pedido de tutela de urgência, por não estarem preenchidos os seus requisitos, nos termos do art. 300 do CPC.

É o relatório. Passo a decidir.

1) Competência

De início, afirmo a competência do Supremo Tribunal Federal para o processamento e julgamento da presente ação, nos termos no art. 102, inciso I, alínea *f*, da Constituição Federal, tendo em vista a potencialidade

ACO 3455 MC / DF

da existência de conflito federativo.

O objetivo da demanda é a permanência, em rubrica própria no Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), com a manutenção de eventuais *superávits*, dos valores correspondentes às contribuições e indenizações dos militares distritais destinadas ao pagamento de serviços em saúde (art. 28, II e III, c/c o art. 33 da Lei 10.486/2002), além do ressarcimento por parte da União, dos valores que teriam deixado de ser aportados no Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), em decorrência de o cálculo da transferência do Ente central ao FCDF ter considerado as contribuições e indenizações do art. 28, II e III, c/c o art. 33 da Lei 10.486/2002, como verbas federais, bem como pela não manutenção dos eventuais *superávits* desta parcela.

O Distrito Federal questiona, em síntese, o procedimento vigente de alocar os recursos oriundos das fontes de contribuição dos servidores da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF nas apurações dos aportes orçamentários e financeiros do FCDF, porquanto essa metodologia violaria o disposto na Lei 10.486/2002.

Em matéria semelhante (titularidade do imposto de renda, descontado na fonte, dos policiais do Distrito Federal), o Plenário desta Corte já se posicionou pelo reconhecimento de sua competência na ACO-MC-Ref 3.258, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 30.9.2020, cuja ata da sessão de julgamento assim sintetiza:

“O Tribunal, por maioria, referendou a decisão mediante a qual deferida a liminar, para determinar à União que se abstenha de proceder à retenção dos valores alusivos ao produto da arrecadação do imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos membros das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem assim de praticar eventual ato constritivo voltado ao bloqueio de quaisquer verbas concernentes aos valores discutidos neste processo, prejudicado o agravo interno, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Celso de Mello. Plenário, Sessão

ACO 3455 MC / DF

Virtual de 5.6.2020 a 15.6.2020”.

Esse acórdão foi assim ementado:

“TUTELA DE URGÊNCIA – RELEVÂNCIA – RISCO. Ante a relevância da matéria e o risco de manter-se quadro impugnado, cumpre o implemento de tutela de urgência pelo Relator e submissão do que decidido ao Plenário”. (ACO 3.258 MC-Ref, Rel, Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.9.2020)

Além disso, no caso dos autos, a resposta do Poder Judiciário *“poderá modificar o teor de decisões do Tribunal de Contas da União a respeito do tema”*, o que denota a relevância para a existência de conflito que pode abalar o federalismo brasileiro.

Outrossim, registre-se que a própria União reconhece a competência desta Corte para o julgamento da lide, com exceção apenas do pedido de ressarcimento dos valores que o Ente central teria deixado de transferir ao autor. No entanto, em homenagem aos princípios da celeridade e da economia processuais, mantenho a competência desta Corte para o julgamento de todos os pedidos.

No caso dos autos, há claro antagonismo que potencializa o conflito federativo entre a União e o Distrito Federal, estando presente a hipótese de reconhecimento da competência desta Corte prevista na alínea “f” do inciso I do art. 102 da CF.

2) Mérito

O provimento jurisdicional de urgência encontra respaldo no art. 300 do CPC, a seguir transcrito:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

ACO 3455 MC / DF

É necessário, portanto, que esteja comprovada a verossimilhança das alegações, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

O autor pretende que os valores referentes aos descontos dos militares distritais para o custeio de seus serviços de saúde, previstos no art. 28, II e III, c/c o art. 33 da Lei Federal 10.486/2002, permaneçam em rubrica própria no FCDF, pois tais recursos estariam sendo alocados no referido fundo, sem qualquer identificação de sua proveniência e sem a vinculação de sua destinação, em afronta ao disposto na referida lei federal, a qual determina a instituição de um Fundo de Saúde para cada Corporação, como forma de racionalizar-se a gestão e o aporte de recursos financeiros destinados ao custeio dos serviços de saúde da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Além disso, postula que: i) os valores descontados dos militares do Distrito Federal como contribuição/indenização ao seu sistema de saúde não sejam abatidos do montante anual aportado no Fundo Constitucional pela União; ii) esses valores possam ser utilizados em exercícios distintos daqueles nos quais houve o aporte correlato; e iii) que eventual *superávit* anual ou de excesso de arrecadação não possam ser apropriados pela União.

Pois bem.

Como é cediço, o orçamento público, ao cumprir múltiplas funções, obedece a alguns princípios da ciência das finanças públicas, consagrados pela Constituição de 1988, que têm por objetivo garantir não só a legitimidade das decisões políticas, como também a transformação em realidade de objetivos e planos de governo.

A diversidade da atividade estatal, tanto na alocação de recursos como na promoção de ajustamentos na distribuição da renda, ou, ainda, na função estabilizadora que, modernamente, tem assumido importância crucial para a administração pública, determina que a alteração por via judicial dos recursos alocados em determinada rubrica orçamentária seja precedida de análise cuidadosa, tendo em vista as consequências graves e

ACO 3455 MC / DF

de difícil solução que poderão advir.

Ressalte-se, por exemplo, a prestação de serviços públicos na área de saúde, segurança ou educação, ou o impacto dos gastos do governo sobre os fluxos de comércio.

A lei orçamentária não representa apenas uma exposição contábil, senão importante instrumento de administração nas etapas de programação, execução e controle, principalmente no campo da política econômica e financeira, que deve ser respeitado pelo Poder Judiciário.

Consequentemente, impera no regime orçamentário o princípio da legalidade estrita, estabelecendo o §5º do art. 165 da Constituição Federal que a lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social.

Em relação à polícia militar e aos bombeiros militares do Distrito Federal, a Constituição atribui a competência de sua organização e assistência à União, nos termos do art. 21, XIV, da CF, *in verbis*:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XIV - **organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio**”. (grifo nosso)

Como forma de regulamentar o disposto no art. 21, inciso IV, da CF, foi instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), a partir da edição da Lei 10.633/2002, no intuito de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, além de prestar assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação. Veja-se:

“Art. 1º. Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, **de natureza contábil, com a finalidade de**

prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 1º. As dotações do FCDF para a manutenção da segurança pública e a assistência financeira para a execução de serviços públicos **deverão ser discriminadas por atividades específicas.**

§ 2º. (VETADO)

§ 3º. **As folhas de pagamentos da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, custeadas com recursos do Tesouro Nacional,** deverão ser processadas através do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado a partir da publicação desta Lei, sob pena de suspensão imediata da liberação dos recursos financeiros correspondentes.

Art. 2º. A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União.

(...)

Art. 4º. Os recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos”. (grifo nosso)

Vê-se, pois, que o Fundo Constitucional do Distrito Federal possui três finalidades: assistência financeira à saúde e à educação, além de prover recursos necessários à *“organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”*. São objetivos mais amplos e gerais.

Os recursos são repassados, pela União, ao referido fundo até o dia 5 de cada mês, através de repasses na forma de duodécimos, de acordo com

ACO 3455 MC / DF

o art. 4º da Lei 10.663/2002.

Sendo assim, dessa norma extraem-se quatro conclusões: a previsão orçamentária anual de repasse pela União deve ser disponibilizada ao FCDF, mensalmente, à razão de 1/12 (duodécimos); o valor é sempre pago até o quinto dia de cada mês (começo do mês); o fundo é de natureza contábil; e incide a disposição do art. 165, III, c/c 167, II, da CF (princípio da anualidade do orçamento público).

No que se refere ao Distrito Federal, o art. 32, § 4º, e o art. 144, § 6º, da CF, promanam que:

“Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 4º. **Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia civil, da polícia penal, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar.**

(...)

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 6º. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. (grifo nosso)

Nesse contexto, compete à União legislar sobre a remuneração e o regime jurídico das polícias militares distritais, conforme, inclusive, consta da Súmula Vinculante 39 (conversão da Súmula 647), a saber:

“Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal”.

Assim, foi editada a Lei 10.486/2002, que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal e dá outras providências, **prevendo como desconto obrigatório da remuneração dos militares uma contribuição e uma indenização, com a finalidade do custeio de serviços de saúde em seu favor e de seus dependentes.** *Vide:*

“Art. 28. São descontos obrigatórios do militar:

(...)

II - **contribuição** para a assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social do militar;

III - **indenização** pela prestação de assistência médico-hospitalar aos dependentes por intermédio de organização militar, conforme regulamentação;

IV - impostos incidentes sobre a remuneração ou os proventos, de acordo com a Lei;

V - indenização à Fazenda Pública em decorrência de dívida;

VI - pensão alimentícia judicial;

VII - taxa de uso por ocupação de próprio nacional residencial ou do Distrito Federal, conforme regulamentação;

VIII - multa por ocupação irregular de próprio nacional residencial ou do Distrito Federal, conforme regulamentação;

IX - decorrente de decisão judicial.

(...)

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.

Art. 33-A. **A contribuição de que trata o § 1º do art. 33 desta Lei será facultativa aos militares inativos** do Distrito Federal e pensionistas militares, desde que residentes fora do Distrito Federal e a Corporação não proporcione a assistência médica, hospitalar e domiciliar adequada nos locais onde residam". (grifo nosso)

ACO 3455 MC / DF

O Decreto Distrital 31.646/2010 regulamenta o art. 32 da Lei 10.486/2002 (*“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”*), nos seguintes termos:

“Art. 1º. O policial militar do Distrito Federal, seus dependentes legais e os pensionistas têm direito à assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social, sob a forma ambulatorial, hospitalar ou domiciliar, conforme as condições estabelecidas em lei, neste decreto e nas regulamentações específicas da Corporação.

Art. 2º. A assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social a ser prestada ao policial militar, seus dependentes legais e aos pensionistas será proporcionada por meio de organizações de saúde:

- I - da Polícia Militar do Distrito Federal;
- II - de assistência social da Corporação, quando existente;
- III - do meio civil ou militar, especializadas ou não, públicas ou privadas, mediante contrato, convênio ou credenciamento;
- IV - do exterior, especializadas ou não.

§ 1º. O estabelecimento de prioridade para a utilização das organizações de que trata este artigo será regulamentado pela Polícia Militar do Distrito Federal, observado o disposto neste decreto.

§ 2º Os serviços médicos em residência serão prestados somente quando, a critério médico e de acordo com as possibilidades da Corporação, houver impossibilidade ou inconveniência da remoção para uma organização de saúde.

(...)

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.

Art. 16. 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.

Art. 17. A Polícia Militar do Distrito Federal contará com recursos financeiros para a assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social aos policiais militares, aos seus dependentes legais e aos pensionistas, oriundos de:

I - dotações orçamentárias, consignadas no orçamento da União por intermédio de propostas anuais da Corporação, constituídas de:

a) recursos financeiros previstos com base no produto do fator de custos de atendimento médico-hospitalar e médico-domiciliar pelo número de militares, da ativa e da inatividade, dos seus dependentes legais e dos pensionistas;

b) recursos financeiros específicos para o custeio de contratos, convênios ou credenciamentos;

c) outros recursos que visem à assistência médico-hospitalar;

II - receitas extra-orçamentárias provenientes de:

a) **contribuições mensais para os fundos de saúde;**

b) **indenizações de atos médicos, paramédicos e serviços afins;**

c) **receitas provenientes da prestação de serviços médico-hospitalares mediante convênios, contratos e/ou credenciamentos;**

d) receitas provenientes de outras fontes.

Parágrafo único. **Os recursos financeiros destinados,**

anualmente, à Corporação no orçamento da União, para atender às despesas correntes e de capital das organizações de saúde, independentem das dotações orçamentárias especificadas neste artigo e não constituem objeto deste Decreto.

Art. 18. O montante dos recursos financeiros oriundos do produto do fator de custos de atendimento médico-hospitalar pelo número de policiais militares, de seus dependentes legais e pensionistas, de que trata a alínea "a" do inc. "I" do artigo 17 deste Decreto será calculado:

I - para os policiais militares, em função do produto dos efetivos militares da ativa e da inatividade, computados em 31 de dezembro do ano anterior, pelo valor do fator de custos de atendimento médico-hospitalar fixado para o policial militar;

II - para os dependentes, em função do produto do número de dependentes legais dos policiais militares da ativa, da inatividade e falecidos, computados em 31 de dezembro do ano anterior, pelo valor do fator de custos de atendimento médico-hospitalar, fixado para o dependente legal.

Parágrafo único. Os valores correspondentes ao fator de custos de atendimento médico-hospitalar do policial militar, do dependente legal e do pensionista serão fixados, anualmente, pelo Governador do Distrito Federal, mediante proposta do Comandante-Geral, ouvido o Estado-Maior da Corporação.

Art. 19. Os recursos financeiros para a constituição e manutenção do fundo de saúde da Corporação, de que trata a alínea "a", do inciso II, do artigo 17, **advirão de contribuições mensais obrigatórias dos policiais militares, da ativa e da inatividade, e dos pensionistas, destinando-se a complementar o custeio da assistência médico-hospitalar.**

Parágrafo único. **Compete ao Comandante-Geral da Corporação a regulamentação do Fundo de Saúde.**

Art. 20. As contribuições mensais, para a constituição e manutenção do fundo de saúde da Corporação, corresponderão:

I - a 2% (dois por cento) do valor do soldo, para os policiais militares da ativa e da inatividade;

II - a 2% (dois por cento) do valor do soldo, cotas de soldo ou cota-tronco da pensão militar.

Parágrafo único. Para efeito deste artigo, os policiais-militares no exterior, de forma permanente ou transitória, continuarão sujeitos aos mesmos descontos efetuados no país, conforme o disposto em legislação específica.

Art. 21. A contribuição de que trata o artigo 33-A da Lei nº 10.486/2002 é facultativa ao policial militar inativo ou pensionista, residente e domiciliado fora do Distrito Federal, desde que a Corporação não proporcione a assistência médica, hospitalar e domiciliar adequada no local onde reside.

§ 1º. Para o processamento da opção de não contribuição para a assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica e social, o militar inativo ou pensionista deverá formalizar sua opção de exclusão do fundo de saúde, por meio de requerimento dirigido ao Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, com a devida comprovação legal de residência ou domicílio, bem como ser submetido, juntamente com seus dependentes, à inspeção de saúde de controle, em data anterior ao seu desligamento.

§ 2º. A assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica e social ao militar inativo ou pensionista, que optou pela não contribuição para o fundo de saúde, fica restrita àquela promovida pelos órgãos de saúde da Corporação ou pela rede pública de saúde.

§ 3º. A reinclusão como beneficiário do fundo de saúde será realizada quando cessada ausência assistencial prevista no caput deste artigo, sendo que o pronto-atendimento, após a sua reinclusão, dar-se-á nos casos de urgência e emergência.

§ 4º Para os demais casos, o atendimento será realizado após o recolhimento de doze parcelas de contribuição, por parte do inativo ou pensionista a ser reincluso.

(...)

Art. 36. A indenização pela prestação de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social aos dependentes, por meio das Organizações de Saúde

ACO 3455 MC / DF

da Corporação ou por meio de hospitais contratados, conveniados ou credenciados, não poderá ser superior:

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

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

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

IV - no valor máximo de apenas uma remuneração do posto ou da graduação do policial militar, considerada a despesa anual, para todas as situações deste artigo”.

(Disponível em:

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/62970/Decreto_31646_06_05_2010.html. Acesso em: 3.3.2021, grifo nosso)

Desse modo, a Lei 10.486/2002 prevê que os militares distritais terão descontadas parcelas da sua remuneração para o custeio de serviços de saúde em favor da categoria, o qual poderá ter outras fontes de financiamento, **além de prever, também, a criação de um Fundo de Saúde próprio de cada Corporação, que será regulamentado pelo Comandante-Geral respectivo**. Esse Fundo próprio, no entanto, conforme asseverado pelas partes, ainda não existe.

Assim, embora a lei determine que essas verbas para o custeio da assistência à saúde dos militares distritais, obrigatoriamente descontadas da remuneração da categoria, sejam destinadas a um Fundo de Saúde próprio de cada corporação (PMDF e CBMDF), esse Fundo não foi criado, e, enquanto persiste a omissão governamental, essas verbas são destinadas ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

Isso acontece porque, segundo relatório do Tribunal de Contas do Distrito Federal, no qual avaliou a regularidade, a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade financeira da assistência à saúde da PMDF, no Processo 14510/2018:

“284. Até 2011, os recursos do Fundo de Saúde da PMDF - FSPMDF eram contabilizados no SIGGO – Sistema

Integrado de Gestão Governamental do DF. **Assim, a saúde dos militares era financiada pelos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, complementados com os recursos do FSPMDF.**

285. Contudo, por meio do Acórdão nº 168/2007, o TCU determinou que o registro da execução orçamentária e financeira do Fundo de Saúde dos militares do DF fosse realizado no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Com isso, a partir da operacionalização da determinação do TCU, o FSPMDF foi inserido dentro do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF.

286. **Quando isso aconteceu, as entradas do FSPMDF não foram somadas ao valor aportado pela União ao FCDF. Em vez disso, os recursos pagos pelos militares para o custeio da saúde passaram a compor o montante do FCDF.**

287. **Em outras palavras, o Fundo de Saúde da PMDF deixou de ser interpretado como fonte de recursos complementar dos policiais militares para custear a assistência à saúde e passou a ser entendido como fonte de recursos complementar da União para cumprir a competência estabelecida na CF/1988, art. 21, XIV:**

(...)

289. **Sendo assim, quando o FSPMDF foi inserido no Fundo Constitucional, a PMDF foi prejudicada, uma vez que o orçamento do FSPMDF passou a ser subtraído do valor que a União deve aportar no FCDF.**

290. Para evidenciar o contrassenso que é tratar o FSPMDF como parte que subtrai o montante repassado pela União ao FCDF, pode-se supor, exemplificativamente, uma hipótese materialmente improvável, qual seja: igualar-se ao valor que a União deve destinar ao Fundo Constitucional do DF (quantia definida pela Lei Federal nº 10.633/2002) o total de contribuições e indenizações ao Fundo de Saúde da PMDF. Neste caso, haveria duas consequências imediatas.

291. Por um lado, a União não teria que repassar ao FCDF

ACO 3455 MC / DF

nem um centavo do seu Orçamento Geral, já que o recurso pago pelos militares da PMDF supriria todo o valor definido em lei para o fundo. Por outro, uma vez que as contribuições e indenizações são de aplicação vinculada e, portanto, só podem ser utilizadas com a saúde da PMDF, a única ação que poderia ser realizada no FCDF seria a assistência à saúde dos militares, seus dependentes e pensionistas da Corporação.

292. Nessa hipótese, o FCDF não poderia ter nem um centavo utilizado para manter outras áreas da PMDF, que não a saúde, nem para realizar qualquer despesa da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal ou das Secretarias de Educação e Saúde do Distrito Federal.

293. Evidentemente, isso não seria razoável e não satisfaria o mandamento constitucional que suportou sua criação. Sendo assim, esse exemplo extremo evidencia o contrassenso de se tratar o FSPMDF como parte que subtrai o montante repassado pela União ao FCDF.

294. Por outro lado, ainda que tenha continuado a receber os créditos orçamentários inicialmente previstos (às custas de outras áreas que perderam recursos do FCDF), o FSPMDF também foi prejudicado, porque perdeu os montantes arrecadados além da previsão orçamentária e os recursos correspondentes ao superavit financeiro". (Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-Final-e-Decis%C3%A3o-18-14510.pdf>. Acesso em 3.3.2021, grifo nosso)

No entanto, segundo a União, essas verbas teriam rubrica própria no FCDF, qual seja, a fonte de recursos "*106 - Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal*", e seriam aplicadas única e exclusivamente em suas finalidades legais, nos termos das informações prestadas pela Secretaria de Orçamento Federal, órgão do Ministério da Economia, na Nota Técnica SEI 58678/2020/ME.

No tocante à contabilização desses recursos, **o Tribunal de Contas da União, em manifestação juntada aos autos, conclui que não haveria irregularidade em reconhecer as contribuições recebidas dos militares**

para seus fundos de saúde como parcela apta a integrar o cálculo do montante aportado pela União no FCDF, porquanto: i) os aportes no FCDF, por previsão constitucional e legal, tem por objetivo, entre outras coisas, manter a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; ii) os gastos com saúde dos militares daquelas corporações custeados pelos cofres públicos federais estão abrangidos no conceito de “manutenção”; iii) a União, para manter as corporações, adotou modelo híbrido, que tanto utiliza recursos livres quanto contribuições compulsórias federais impostas aos militares.

Tal entendimento decorre do acórdão 2.483/2019 (apontado como fundamento pelo autor), em cujo processo foi oferecida representação pelo Deputado Distrital João Hermeto de Oliveira Neto, questionando possíveis irregularidades ocorridas no Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), relacionadas à contabilização das referidas contribuições para os Fundos de Saúde da Polícia Militar do Distrito Federal (FSPMDF) e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (FSCBMDF) no total a ser destinado ao FCDF no orçamento federal.

Nesse acórdão, cuja representação foi julgada improcedente, o TCU decidiu o seguinte:

“EXAME TÉCNICO

8. Resumidamente, o representante alega que, a partir de 2011, na composição dos créditos orçamentários do FCDF, foram inseridas fontes de recursos oriundas da contribuição de militares do DF (fontes 106 e 306).

9. Segundo afirma, referidas contribuições, até então, integravam os orçamentos dos Fundos de Saúde das corporações militares no âmbito das Leis Orçamentárias Anuais do Governo do Distrito Federal (GDF), peça 1.

10. Com base nas alegações supra relatadas, o representante apresentou o seguinte pedido (peça 1, p. 10):

‘Com base nos argumentos expostos, requeiro que esta Egrégia Corte analise a conformidade legal e contábil na apropriação ‘por dentro’ dos recursos oriundos dos

contracheques dos servidores públicos (militares do DF) como se recurso do Tesouro da União (ordinários não vinculados) fosse e verifique o recálculo do valor devido ao Distrito Federal (seja por meio de abertura de crédito orçamentário ao próprio FCDF, ou em unidades orçamentárias próprias dos respectivos Fundos de Saúde)’.

11. Inicialmente, cabe esclarecer que a questão suscitada pelo representante já foi objeto de análise desta Corte de Contas no âmbito do processo TC 005.250/2018-8, que tratou de representação formulada pela extinta Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional do Tribunal de Contas da União (SecexFazenda/TCU) para averiguar a ocorrência de possíveis irregularidades relacionadas à incorreção dos valores anuais aportados pela União no FCDF. A gênese desse processo é a discussão que se iniciou no TC 003.880/2015, processo autuado em cumprimento à determinação do item 9.5 do Acórdão 2130/2017-TCU-Plenário, sessão de 27/9/2017, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

12. Na última instrução daqueles autos (peça 12 - TC 005.250/2018-8), concluiu-se que não havia irregularidade na utilização dos recursos dos fundos de saúde dos militares no aporte do valor devido ao FCDF, tendo em vista a sua natureza tributária e por tratar-se de receitas da União, ainda que vinculadas à despesa específica, conforme transcrição abaixo [doc. 02]:

‘12. Sob o aspecto normativo, a obrigação da União de transferir recursos ao FCDF decorre do seguinte comando constitucional:

‘Art. 21. Compete à União:

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

(grifou-se)

13. Em complemento, a Lei 10.633/2002 estabeleceu as seguintes disposições:

‘Art. 1º. Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e **manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal**, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

Art. 2º. A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ **2.900.000.000,00** (dois bilhões e novecentos milhões de reais), **corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União**’. (grifou-se)

14. Ante esse quadro normativo e pelas razões expostas a seguir, não tem razão o MPCDF.

15. Primeiro, as referidas contribuições, mesmo que vinculadas à finalidade específica, têm natureza tributária, sendo o produto de sua arrecadação de titularidade da União, ainda que o ente federal se obrigue a lhe dar a destinação legal prevista. Essa foi a conclusão que levou esta Corte de Contas a determinar às respectivas corporações, por intermédio do Acórdão 168/2007 – TCU – Plenário, que, entre outras medidas, executassem as despesas daqueles fundos pelo Siafi. Em seu voto, o relator daquele feito (Ministro Marcos Vilaça) apresentou os seguintes fundamentos:

‘2. Quanto ao mérito, concordo com os argumentos trazidos nos pareceres dos autos, que são unânimes **em afirmar a competência do TCU para fiscalizar os recursos dos fundos de saúde da**

Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – FSPM/DF e FSCBM/DF, respectivamente.

3. A assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social aos militares do Distrito Federal e seus dependentes **é custeada por recursos federais** do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, complementados por recursos dos referidos fundos (FSPM/DF ou FSCBM/DF, a depender do caso), os quais são constituídos e mantidos por contribuições e indenizações obrigatórias descontadas da remuneração ou dos proventos dos militares, instituídas por lei federal.

4. **A natureza parafiscal das referidas contribuições**, conforme se depreende de seu caráter público, obrigatório e tributário, as qualificam como **espécie de contribuição especial**, mais especificamente de contribuição social, sujeita, portanto, à fiscalização desta Corte.

5. Ademais, a assistência à saúde dos servidores da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal é **atividade inserida na atribuição da União de organizar e manter tais entidades**, indicando a competência fiscalizatória desse Tribunal'. (grifou-se)

16. Outrossim, conforme destacado no voto, os gastos com os fundos de saúde dos militares do DF estão associados com a obrigação da União de manter a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal por meio de fundo próprio, conforme preconizado pelo art. 21 da Constituição Federal. Para fazer frente à parte dessa obrigação, a União tão-somente criou tributo específico por intermédio da Lei 10.486/2002, nos seguintes termos:

‘Art. 28. São descontos obrigatórios do militar: II – contribuição para a assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social do militar’;

17. Da mesma forma que a União resolveu buscar recursos por intermédio da instituição de tributo específico para se desincumbir de sua obrigação, poderia tê-lo feito apenas com a utilização de recursos livres. Tanto que a Lei Orçamentária Anual de 2018 (volumes I e IV), em complemento à contribuição de R\$ 14.087.350 dos militares, também previu aporte adicional de recursos livres da União no valor de R\$ 232.150.956,00, perfazendo as duas fontes o total de R\$ 256.855.536,00.

18. Nos dois casos, os valores transferidos ao GDF são aptos a satisfazer a obrigação da União perante o Distrito Federal, tal qual processado atualmente, tratando-se a segregação de mera escolha do ente federal acerca da forma de custear a despesa a que se obriga perante o FCDF.

19. Em resumo, i) os aportes no FCDF, por previsão constitucional e legal, tem por objetivo, entre outras coisas, manter a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; ii) os gastos com saúde dos militares daquelas corporações custeados pelos cofres públicos federais estão abrangidos no conceito de ‘manutenção’; iii) a União, para manter as corporações, adotou modelo híbrido, que tanto utiliza recursos livres quanto contribuições compulsórias federais impostas aos militares. **Logo, não há irregularidade em reconhecer as contribuições recebidas dos militares para seus fundos de saúde como parcela apta a integrar o cálculo do montante aportado pela União no FCDF.** (grifo acrescido)

13. Esse entendimento foi sancionado por esta Corte de Cortas no Acórdão 9010/2018-TCU-2ª Câmara, sessão de 25/9/2018, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro:

‘Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; e 237 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para no mérito considerá-la improcedente, arquivando-a e dando ciência à representante e ao Ministério da Fazenda, conforme os pareceres emitidos nos autos’: (grifos acrescentados)

14. Portanto, considerando o pretérito posicionamento do TCU, o qual, inclusive, não foi matéria de rediscussão mediante recursos, estando, assim, exaurido o tema, propõe-se conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente e apensá-la aos autos do TC 005.250/2018-8.’ (trecho em colchetes acrescentado ao original)”. (eDOC 13, grifo nosso)

Desse modo, o TCU conclui que não há irregularidade na utilização dos recursos dos fundos de saúde dos militares no aporte do valor devido ao FCDF, tendo em vista a sua natureza tributária e sendo o produto de sua arrecadação de titularidade da União (receitas da União), ainda que vinculadas à despesa específica.

Dito isso, é imperioso analisar a questão referente ao Fundo de Saúde dos Militares e suas normas específicas, explicitando, desde já, o desacerto do entendimento do TCU.

a) Recursos provenientes da arrecadação com contribuição para a saúde

A assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social aos militares do Distrito Federal e seus dependentes deve ser custeada por recursos do Fundo de Saúde da Polícia Militar (FSPM) e do Fundo de Saúde do Corpo de Bombeiros Militar (FSCBM), os quais são constituídos e mantidos por contribuições e indenizações

ACO 3455 MC / DF

obrigatórias descontadas da remuneração ou dos proventos dos militares, instituídas por lei federal.

As contribuições que constituem os referidos fundos de saúde, constantes do inciso II do art. 28 da Lei 10.489/2003, são de caráter público e compulsório, tendo natureza jurídica tributária, conforme o disposto no art. 3º do Código Tributário Nacional:

“Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Como espécie tributária, sua natureza é enquadrada como contribuição social, cuja competência para instituição é exclusiva da União, segundo o estabelecido no *caput* do art. 149 da Carta Magna:

“Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo”.

O produto da arrecadação das contribuições de interesse de categorias profissionais possui destinação específica, tendo em vista que, como lembra José Eduardo Soares de Melo, essas contribuições são de interesse de categorias profissionais ou econômicas (no caso PMDF e CBMDF):

“(...) destinam-se a custear as pessoas jurídicas de direito público ou privado que têm por escopo fiscalizar e regular o exercício de determinadas atividades, bem como representar, coletiva ou individualmente, categorias profissionais, defendendo seus interesses”. (MELO, José Eduardo Soares de.

ACO 3455 MC / DF

Contribuições sociais no sistema tributário. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 162)

Não há dúvidas de que a Constituição Federal, ao estabelecer, no art. 149, *caput*, a regra de competência para que sejam instituídas as “contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas” e, ainda, ao dispor expressamente que estas serão “instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”, vincula o produto da arrecadação das mencionadas contribuições às respectivas áreas.

Em obra específica sobre as contribuições, Susy Gomes Hoffmann esclarece que contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas “referem-se a um círculo de cidadãos que formam uma determinada categoria profissional ou econômica” (HOFFMANN, Susy Gomes. *As contribuições no sistema constitucional tributário*. Campinas: Copola, 1996, p. 165).

Andrei Pitten Velloso ressalta que elas “não se destinam a custear apenas o serviço de fiscalização, mas também outras atividades dos Conselhos que promovam os interesses da categoria” (PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. *Contribuições: teoria geral; contribuições em espécie*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 252).

As contribuições, na visão de Arthur Ferreira Neto, “foram eleitas pela Constituição como o método de tributação específico para a realização e promoção dos inúmeros objetivos que tipicamente ficam a cargo de um Estado Social e Democrático. São, pois, tributos teleológicos por excelência” (Natureza jurídica das contribuições na Constituição de 1988. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 120).

Transcreva-se, ainda, excerto específico sobre as contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas:

“Entre as espécies de contribuições elencadas genericamente no caput do art. 149, temos ainda as contribuições de interesse de categoria profissional ou econômica. Neste caso, diferentemente do que ocorre em

ACO 3455 MC / DF

relação às demais exações já explicitadas, a norma de competência desse tipo de contribuição não necessita fundamentar sua finalidade em outros dispositivos da Constituição. Na verdade, a própria norma básica do art. 149 indica, por si só, que essas contribuições visam custear atividades de ordem pública que reflitam, de algum modo, práticas que possam ser valoradas pela categoria profissional ou econômica sujeita a essa tributação. Por isso, a norma de competência dessas contribuições corporativas é suficiente em si, podendo ser extraída diretamente da norma básica do art. 149, independente de qualquer conjugação normativa". (FERREIRA NETO, Arthur. *Natureza jurídica das contribuições na Constituição de 1988*. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 140)

No mesmo sentido, manifesta-se Márcio Severo Marques:

"As contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas, por outro lado (e conforme estabelecido pela própria Constituição), servem como instrumento de atuação do Estado nas respectivas áreas. Há também, portanto, previsão de uma certa atividade estatal relacionada ao produto de arrecadação do tributo, concernente à sua – dele, Estado – atuação nas áreas de interesse das categorias profissionais ou econômicas, bem como a indicação de que tal atividade seja custeada por esta espécie de contribuição, finalidade pela qual foi autorizada sua instituição". (MARQUES, Márcio Severo. *Classificação constitucional dos tributos*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 195)

Por fim, enunciem-se as palavras de Fernando Castellani sobre essas contribuições:

"Na medida em que esta contribuição visa custear a atividade relacionada a determinada categoria específica, obviamente deve ser individualizada por categoria, ou seja, somente podem ser compelidos ao pagamento os membros de

determinada categoria profissional ou econômica. Aqui, aplica-se o atributo da referibilidade das contribuições em sua plenitude. Aliada à previsão anterior, está englobada nesta espécie tributária a chamada contribuição sindical, de ordem compulsória, cobrada de todos os membros de determinada categoria, independente da filiação ao sindicato, como forma de custeio do órgão representativo da classe". (CASTELLANI, Fernando. Contribuições especiais e sua destinação. São Paulo: Noeses, 2009, p. 124-125, grifo nosso)

Reforcem-se as palavras do citado autor, "*Na medida em que esta contribuição visa custear a atividade relacionada a determinada categoria específica, obviamente deve ser individualizada por categoria*", ou seja, no caso em questão, deveriam ter sido instituídos fundos de saúde, com finalidade específica de custear a promoção da saúde dos integrantes de cada corporação.

A necessidade de observância da destinação do produto arrecadado com as contribuições, prevista pela Constituição Federal, já foi firmada pelo Tribunal, por ocasião do julgamento da ADI 2.925, Redator para o acórdão Min. Marco Aurélio, Pleno, DJ 4.3.2005, que tratava de contribuição, mas, no caso, de intervenção no domínio econômico.

Dessa forma, o produto da arrecadação da contribuição para assistência e financiamento da prestação do serviço de saúde da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, ambos do Distrito Federal, somente poderá ser destinado ao custeio específico de cada classe profissional singularmente considerada, jamais podendo ir para os cofres públicos federais.

Corretas as palavras de Fernando Castellani ao afirmar que, "*na medida em que a destinação específica do tributo constar da definição constitucional de competência, entendemos ser absolutamente cogente a verificação do respeito a tal destinação*". (Contribuições especiais e sua destinação. São Paulo: Noeses, 2009, p. 182).

Dito de outra forma, o que é arrecadado, a título de contribuição social do art. 28, II, da Lei 10.486/2002, como desconto obrigatório dos

ACO 3455 MC / DF

policiais militares, deve formar fundo específico à disposição do Comandante-Geral daquela corporação, assim como o que vier a ingressar, oriundo da mesma contribuição, dos bombeiros, deve ser vinculado ao fundo específico do correspondente Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros.

Entretanto, equivocadamente, o valor das indenizações tem sido remetido à própria unidade gestora por meio de GRU. Segundo o relatório produzido pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, já citado:

“300. No caso do Fundo de Saúde da PMDF, os recursos do excesso de arrecadação não chegam em acréscimo ao orçamento da saúde, e o *superavit* financeiro, quando existente, não é apurado de forma adicional em favor da Corporação. (...)”

301. Na prática, a União libera em janeiro o orçamento previsto e disponibiliza mensalmente o montante financeiro relativo ao duodécimo da previsão orçamentária. Por sua vez, a PMDF encaminha todo mês as contribuições arrecadadas no mês anterior para a União”. (Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-Final-e-Decis%C3%A3o-18-14510.pdf>. Acesso em 3.3.2021, p. 79)

Percebe-se, portanto, que, na prática, a União tem se apropriado de receitas vinculadas a uma destinação específica (financiamento da saúde dos militares distritais) para pagar despesas correntes, que ainda são compensadas com outras fontes.

Nesse sentido, no intuito de proteger as receitas vinculadas, destaque-se o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar Federal 101/2000, o qual estabelece que:

“Art. 8º. (...)”

Parágrafo único. **Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício

diverso daquele em que ocorrer o ingresso”. (grifo nosso)

Registre-se, ainda, a definição a respeito de fundos, constante do art. 71 da Lei Federal 4.320/1964, nos seguintes termos:

“Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. (grifo nosso)

O Fundo de Saúde do DF se enquadra nessas características, porquanto possui receitas especificadas e vinculadas.

Além disso, mesmo as receitas de natureza tributária, no caso, as contribuições, embora instituídas pela União, não podem ter outra destinação, a não ser o custeio dos serviços de saúde dos militares, devendo, nos termos da lei (art. 33, § 3º, da Lei 10.486/2002), compor um fundo específico para cada corporação.

E mais: o DF cita, em sua exordial, o acórdão 1.633/2016, proferido pelo Tribunal de Contas da União, no qual, segundo o autor, o TCU teria assentado entendimento de que *“não se pode alocar no FCDF, de forma indiscriminada, recursos que tenham uma destinação específica, exatamente como ocorre no presente caso”*.

Em resposta a essa questão, o Tribunal de Contas da União manifestou o seguinte:

“No que tange ao Acórdão n. 1.633/2016 - Plenário, mencionado na inicial, como ressaltado pelo próprio autor, restou determinado pelo TCU que a contribuição previdenciária dos servidores e militares deve ser retida e recolhida aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal *‘para a específica finalidade do custeio das aposentadorias dos policiais civis, policiais militares e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e das pensões por eles instituídas’* (item 9.3). **Portanto, não houve qualquer determinação no sentido de que tais descontos, ou quaisquer outros, deveriam ser destinados à constituição do**

citado Fundo de Saúde”. (eDOC 13, p. 10)

O mencionado acórdão 1.633 foi objeto de embargos de declaração (acórdão 2.189/2016), no qual ficou assentado que:

“Para o Distrito Federal, o acórdão padeceria de omissão, ao não expressamente dispor que a contribuição previdenciária, retida dos servidores da segurança pública, custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, não será deduzida do montante anual, de R\$ 2,9 bilhões, corrigidos pela variação da receita corrente líquida da União, estabelecido pela Lei 10.633/2002, que instituiu o FCDF.

O voto que fundamenta o acórdão recorrido estaria a contemplar o reconhecimento dessa condição, mas tal circunstância não está expressa na parte dispositiva, o que, na perspectiva do recorrente, permitiria interpretação, pelo Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, desfavorável ao Distrito Federal. Este poderia deduzir da cota anual destinada ao FCDF o valor retido da remuneração dos servidores, como contribuição previdenciária.

De fato, parece-me plausível a insegurança do Distrito Federal quanto à interpretação da parte dispositiva do Acórdão 1633/2016-TCU-Plenário. Os valores são subtraídos da remuneração dos servidores integrantes do sistema de segurança do Distrito Federal, em cumprimento ao disposto no art. 4º da Lei 10.887/2004, com a redação dada pela Lei 12.618/2012. Por óbvio, não constituem fonte de receita e nem se confundem com os valores a que se refere o art. 2º da Lei 10.633/2002.

Estes, como expressamente consignado no art. 2º da Lei 10.633/2002, têm origem na Lei Orçamentária Anual (LOA). Aqueles são produto da contribuição individual, isto é, subtraídos do patrimônio pessoal do servidor, como participação obrigatória (legal) para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social (art. 4º da Lei 10.887/2004).

ACO 3455 MC / DF

Nesse sentido, acolho os embargos de declaração para acrescentar ao acórdão recorrido o seguinte dispositivo:

‘9.3.1. informar ao Ministério da Fazenda e às unidades gestoras do FCDF que os valores retidos da remuneração dos servidores integrantes do sistema de segurança do Distrito Federal, em cumprimento ao disposto no art. 4º da Lei 10.887/2004, com a redação dada pela Lei 12.618/2012, não se confundem com os valores a que se refere o art. 2º da Lei 10.633/2002;’

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado”.

(Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDA%253A2189%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 Acesso em: 3.3.2021)

Está claro que, embora o TCU não tenha analisado a questão específica dos descontos para o referido Fundo de Saúde das corporações militares distritais, ambas as contribuições (previdenciária e de saúde) possuem a mesma natureza tributária (reconhecida inclusive pelo TCU), não havendo qualquer razão para a distinção no seu tratamento.

Para melhor visualizar esse argumento, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, no parecer já citado, no qual avaliou a regularidade, a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade financeira da assistência à saúde da PMDF, elaborou um quadro que demonstra porque deve haver a mesma razão de decidir no tratamento de ambas as contribuições. *Vide:*

“Tabela 23 – Comparação entre as contribuições previdenciárias dos servidores da segurança pública e as contribuições ao Fundo de Saúde da PMDF.

ACO 3455 MC / DF

Contribuições	Estabelecidas por lei federal?	Natureza Tributária?	Receitas Especificadas?	Receitas vinculadas a determinados objetivos
Previdenciárias dos servidores da segurança pública	Sim. Lei Federal nº 10.887/2004, art. 4º.	Sim. Contribuição social (CF/1988, art. 40).	Sim. Contribuições dos servidores da segurança pública	Sim. Manutenção do respectivo regime próprio de previdência social.
Ao Fundo de Saúde da PMDF	Sim. Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, §§ 1º, 2º e 4º.	Sim. Contribuição social (CF/1988, art. 149).	Sim. Contribuições dos titulares e dependentes da assistência à saúde da PMDF.	Sim. Assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social ao militar e seus dependentes.

(Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-Final-e-Decis%C3%A3o-18-14510.pdf>)

Desse modo, cai por terra a tese do TCU de que por serem os valores federais, a União estaria autorizada a alocá-los no Fundo Constitucional do Distrito Federal, e não em um Fundo próprio, nos termos do art. 33, § 2º, o qual expressamente determina que essas contribuições e indenizações serão destinadas à constituição de Fundo de Saúde, a ser

ACO 3455 MC / DF

regulamentado pelo Comandante-Geral de cada Corporação.

Os recursos, embora sejam oriundos da União, devem ser destinados ao Fundo de Saúde de cada corporação, pertencendo ao Distrito Federal, a quem cabe realizar a aplicação das verbas nas suas finalidades específicas de saúde, conforme previsto em lei.

Corroborando com esse entendimento, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 50, preconiza que:

“Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a **escrituração das contas públicas observará as seguintes:**

I - **a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada**”. (grifo nosso)

Além disso, por terem essa destinação específica, os referidos recursos, quando da entrega ao Governo do Distrito Federal, não podem ser utilizados para abater o montante que a União deve aportar anualmente ao FCDF, que é mais geral e amplo. São fundos com natureza jurídica distinta com fontes de recursos diversas, e, no caso do Fundo de Saúde, com receitas de caráter vinculadas.

Perceba-se que, neste ponto, o TCU em sua manifestação juntada aos autos, limitou-se a dizer que:

“(…) **o mencionado Acórdão n. 2.189/2016 – Plenário não analisou os descontos objetos da presente ação cível originária** [(i) contribuição para fins de custeio da assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social do militar e (ii) indenização pela prestação de assistência médico-hospitalar aos dependentes por intermédio de organização militar]. **Esse decisum teve por objeto exclusivamente a contribuição previdenciária retida dos servidores da segurança pública do Distrito Federal**”. (eDOC 13, p. 10, grifo nosso)

O TCU, embora não tenha emitido juízo de valor acerca das contribuições e indenizações para o Fundo de Saúde das corporações militares do Distrito Federal, reconhece que ambas possuem a mesma natureza jurídica tributária, tendo decidido, no acórdão 2.189/2016, que:

“(...) 9.3.1. informar ao Ministério da Fazenda e às unidades gestoras do FCDF que a contribuição previdenciária, retida dos servidores da segurança pública, custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, não será deduzida do montante anual estabelecido pela Lei 10.633/2002, porquanto os valores retidos da remuneração dos servidores integrantes do sistema de segurança do Distrito Federal, em cumprimento ao disposto no art. 4º da Lei 10.887/2004, com a redação dada pela Lei 12.618/2012, não se confundem com os valores a que se refere o art. 2º da Lei 10.633/2002”. (grifo nosso)

Conseqüentemente, apesar de a União alegar que existe separação por rubrica própria (“fonte 106”), há dupla ilegalidade/inconstitucionalidade: além de serem compensados com o valor orçamentário de responsabilidade da União, a título de FCDF, ainda não há a diferenciação entre as duas categorias profissionais (policiais militares e bombeiros), não podendo o que arrecadado dos integrantes de uma corporação ser utilizado na outra e vice-versa.

Não há, portanto, como admitir que a União possa registrar as contribuições dos militares em sentido amplo (policiais militares e bombeiros do DF), contabilizando-as como verba própria para efeito de compensar com eventuais valores que era obrigado a custear para o FCDF (fundo geral e inespecífico), havendo clara irregularidade na utilização dos recursos dos fundos de saúde dos militares, no aporte do valor orçamentário devido ao FCDF, previsto no art. 21, XIV, da CF (norma constitucional que repassa a obrigação de custeio da União para várias finalidades).

b) Receita proveniente da indenização paga pelo militar, bem ainda da contribuição facultativa do militar aposentado que resida fora do DF

A outra fonte de recursos dos mencionados fundos de saúde são as indenizações previstas no inciso III do *caput* do art. 28 da Lei 10.486/2003, que, embora também sejam tratadas como contribuições sociais pelo TCU, **não possuem natureza jurídica tributária**. Explico.

A rigor, essas receitas enquadram-se no conceito de **crédito não tributário** (ressarcimento), compreendido como receita originária do tipo corrente (art. 11, § 1º c/c § 4º, da Lei 4.320/64), possuindo natureza jurídica indenizatória e, portanto, fora da incidência do campo tributário.

Isso porque a cobrança em comento não é relacionada aos poderes estatais de tributar (art. 3º do CTN, por ter natureza compensatória) ou de punir (multa por descumprimento de obrigação ou abstenção prevista em lei), tampouco à relação contratual ou convencional. Veja-se a sua definição na Portaria PMDF 788/2012:

“Art. 2º. O pagamento de despesas oriundas de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social em outras instituições, nacionais ou estrangeiras, dar-se-á por meio de dispensa de licitação por urgência, prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 **ou ressarcimento**, nas seguintes situações especiais:

I – de urgência ou emergência, quando a organização hospitalar da Corporação não puder atender ou a urgência caracterizar a iminência do risco de morte;

II – quando a organização hospitalar da Corporação não dispuser de serviço especializado e não for possível aguardar a tramitação da contratação.

§ 1º. **Compreende-se por ressarcimento**, para efeito do contido no presente artigo, a **compensação pecuniária ao policial-militar ou ao pensionista em razão de despesas resultantes de assistência médico-hospitalar, médico domiciliar, odontológica, psicológica e social, previamente**

paga à empresa ou profissional habilitado, de acordo com o previsto nesta Portaria”. (grifo nosso)

Registre-se, a propósito, a conformação que o legislador deu às referidas indenizações dos militares ativos e da contribuição do militar inativo ou pensionista que resida fora do DF:

“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.

(...)

Art. 33-A. A contribuição de que trata o § 1º do art. 33 desta Lei será facultativa aos militares inativos do Distrito Federal e pensionistas militares, desde que residentes fora do Distrito Federal e a Corporação não proporcione a assistência médica, hospitalar e domiciliar adequada nos locais onde residam”. (grifo nosso)

Regulamentando esse dispositivo, anote-se o disposto no art. 21 do Decreto Distrital 31.646/2010:

“Art. 21. A contribuição de que trata o artigo 33-A da Lei nº 10.486/2002 é facultativa ao policial militar inativo ou pensionista, residente e domiciliado fora do Distrito Federal, desde que a Corporação não proporcione a assistência médica, hospitalar e domiciliar adequada no local onde reside.

§ 1º. Para o processamento da opção de não contribuição para a assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica e social, o militar inativo ou pensionista deverá formalizar sua opção de exclusão do fundo de saúde, por meio de requerimento dirigido ao Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, com a devida comprovação legal de residência ou domicílio, bem como ser submetido, juntamente com seus dependentes, à inspeção de saúde de controle, em

ACO 3455 MC / DF

data anterior ao seu desligamento.

§ 2º. A assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica e social ao militar inativo ou pensionista, que optou pela não contribuição para o fundo de saúde, fica restrita àquela promovida pelos órgãos de saúde da Corporação ou pela rede pública de saúde.

§ 3º. A reinclusão como beneficiário do fundo de saúde será realizada quando cessada ausência assistencial prevista no caput deste artigo, sendo que o pronto-atendimento, após a sua reinclusão, dar-se-á nos casos de urgência e emergência.

§ 4º. Para os demais casos, o atendimento será realizado após o recolhimento de doze parcelas de contribuição, por parte do inativo ou pensionista a ser reincluído”.

Quanto ao ponto, é importante citar o teor de parecer elaborado pelo Min. Carlos Mário da Silva Velloso, no âmbito de consulta formulada pelas entidades representantes de operadoras de saúde, no RE 597.064 (tema 345 da sistemática da repercussão geral), relativo ao ressarcimento ao Sistema Único de Saúde (SUS) das despesas com atendimento a beneficiários de planos privados de saúde:

“4.7. Vale lembrar lições, com a de GERALDO ATALIBA: Toda vez que se deprende o jurista com uma situação em que alguém esteja colocado na contingência de ter o comportamento específico de dar dinheiro ao Estado, deverá inicialmente verificar se se trata de: a) multa; b) obrigação convencional; c) tributo; d) indenização por dano.

4.8. De pronto, afaste-se a ideia de que o ressarcimento em questão seria uma obrigação convencional, pois inexistente qualquer espécie de contrato ou convênio, pelo qual o Estado e as operadoras de plano de saúde tenham acordado que as últimas pagariam atendimento médico prestado a seus associados pela rede pública. Também não se trata de multa, uma vez que qualquer penalidade pecuniária exige, para sua imposição, a prática de um ato contrário ao direito, ou seja, uma infração. E não existe infração legal na busca pelo segurado, de

atendimento médico na rede pública. Afinal, é dever do Estado garantir a saúde do cidadão, seja ele associado ou não a algum plano de saúde. E o segurado, apesar de ter um plano de saúde, pode optar pelo atendimento do SUS, sem possibilidade de o SUS recusar o atendimento.

4.9. O art. 3º do Código Tributário Nacional conceita tributo como toda prestação pecuniária, compulsória, criada por lei e que não constitua sanção de ato ilícito. Decorre o tributo, portanto, de uma obrigação *ex lege*.

4.10. No caso, tem-se uma obrigação de nítido caráter indenizatório, o ressarcimento do art. 32 da Lei nº 9.656/98. Embora ele tenha sido criado por lei e não constitua sanção de ato ilícito, vale invocar, novamente, ATALIBA: '*o tributo não constitui reparação patrimonial*'.

(...)

7.17. Com efeito, o ressarcimento de que se cuida não tem origem em contrato firmado sob o comando do direito administrativo nem constitui exigência feita em razão do exercício do *jus imperi* estatal".

Mutatis mutandis o mesmo raciocínio aplica-se ao caso em comento, haja vista que as indenizações possuem o caráter ressarcitório.

Do mesmo modo que as contribuições dispostas no tópico "a" da presente decisão, as indenizações e as contribuições dos militares inativos e pensionistas não podem ir para o caixa da União.

No entanto, na prática, o valor é recolhido aos cofres públicos federais, por meio da Guia de Recolhimento da União (GRU), tal como se denota da nota de rodapé do relatório do TCDF, outrora citado:

"88. Quanto às indenizações, o valor tem sido remetido à própria unidade gestora por meio de GRU. Contudo, não tem sido liberado orçamento suplementar para que a PM possa utilizar os recursos". (Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-Final-e-Decis%C3%A3o-18-14510.pdf>. Acesso em 3.3.2021, p. 79)

ACO 3455 MC / DF

Por conseguinte, tem-se como inconstitucional e ilegal o ato de a União se apropriar do valor descontado da remuneração dos militares ativos e inativos, a título de indenização (art. 28, III, da Lei 10.486/2002), bem ainda da contribuição do militar inativo ou pensionista que resida fora do DF (por ser de natureza facultativa – art. 33-A da Lei 10.486/2002).

Registre-se, inclusive, que o Plenário desta Corte, referendando a medida cautelar concedida pelo Ministro Marco Aurélio na ACO 3.258 MC-Ref, entendeu que, embora a remuneração percebida pelos integrantes das forças de segurança distritais tenha origem nos valores transferidos pela União ao FCDF, o destino dos valores obtidos a partir da arrecadação do imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos a esses agentes públicos deve ser o Distrito Federal, devendo a União abster-se de proceder à retenção desses valores, bem como de praticar eventual ato construtivo voltado ao bloqueio dessas verbas. Esse acórdão foi assim ementado:

“TUTELA DE URGÊNCIA – RELEVÂNCIA – RISCO. Ante a relevância da matéria e o risco de manter-se quadro impugnado, cumpre o implemento de tutela de urgência pelo Relator e submissão do que decidido ao Plenário”. (ACO 3.258 MC-Ref, Rel, Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.9.2020)

Desse modo, o FCDF e os Fundos de Saúde das Corporações dos militares do Distrito Federal – embora atualmente inexistentes – são espécies de fundos diversos, cada um com seu regramento jurídico e contábil próprio, incluindo fontes de custeio distintas e finalidades diversas que devem ser respeitadas pela União, a qual tem se beneficiado da omissão da criação do Fundo Saúde, atitude que não se coaduna com o federalismo cooperativo, previsto na nossa Constituição Federal.

A propósito, anatem-se, ainda, as seguintes conclusões, constantes do relatório final do Processo 14510/2018, elaborado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal :

“13. O número de beneficiários da assistência à saúde da PMDF está resumido a seguir:

Tabela 2 – Número de beneficiários da assistência à saúde da PMDF	
Policiais militares ativos	11.152
Policiais militares inativos	9.387
Dependentes de ativos	25.905
Dependentes de inativos	16.495
Pensionistas	5.388
Total	68.327

(...)

74. Conforme informado pela Diretoria de Execução Orçamentária e Financeira - DEOF do DSAP37, foram pagos R\$ 18,4 milhões em 2017 com ressarcimentos aos beneficiários da assistência à saúde da Corporação. O procedimento é regrado pela Portaria PMDF nº 788/2012, como transcrito a seguir:

Portaria PMDF nº 788/2012

Art. 2º O pagamento de despesas oriundas de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social em outras instituições, nacionais ou estrangeiras, dar-se-á por meio de dispensa de licitação por urgência, prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 ou ressarcimento, nas seguintes situações especiais:

I – de urgência ou emergência, quando a organização hospitalar da Corporação não puder atender ou a urgência caracterizar a iminência do risco de morte;

II – quando a organização hospitalar da Corporação não dispuser de serviço especializado e não for possível aguardar a tramitação da contratação.

§ 1º Compreende-se por ressarcimento, para efeito do contido no presente artigo, a compensação pecuniária ao policial-militar ou ao pensionista em razão de despesas resultantes de assistência médico-hospitalar, médico domiciliar, odontológica, psicológica e social,

previamente paga à empresa ou profissional habilitado, de acordo com o previsto nesta Portaria. [...] (Grifou-se)
(...)

127. A Diretoria de planejamento e Gestão de Contratos informou que dos R\$ 18,4 milhões apontados como pagamentos de ressarcimentos aos beneficiários em 2017, R\$ 14,5 milhões foram gastos em reembolso dos atendimentos prestados na modalidade de *Home Care*, por falta de empresa credenciada naquele momento para prestar esse tipo de serviço.

(...)

210. A tabela seguinte mostra a evolução de dotações orçamentárias inicialmente direcionadas ao DSAP pela União, responsável por manter a PMDF, e as dotações atualizadas referentes a cada exercício, incluindo o FCDF e valores direcionados pelo Tesouro do Distrito Federal de forma complementar, via SIGGO.

Tabela 18 – Orçamentos aprovados e créditos concedidos para a assistência à saúde da PMDF.

Exercício	Orçamento inicialmente aprovado (A)	Orçamento efetivamente concedido SIAFI [R\$] (B)	Orçamento efetivamente concedido SIGGO [R\$] (C)	Total do orçamento efetivamente concedido [R\$] (D)	Incremento ao orçamento inicialmente aprovado (D/A) – 1
2013	116.459.556,00	68.508.653,00	67.910.133,00	136.418.786,00	17,14%
2014	116.459.556,00	159.028.580,41	16.865.042,00	175.893.622,41	51,03%
2015	146.456.556,00	161.456.556,00	4.571.314,89	166.027.870,89	13,36%
2016	159.028.584,00	159.028.583,00	44.000.000,00	203.028.583,00	27,67%
2017	161.323.308,00	234.323.308,00	0,00	234.323.308,00	45,25%

(...)

227. O Tesouro Nacional explica ainda, no mesmo documento, os procedimentos detalhados para o correto registro contábil no SIAFI das obrigações pendentes de

pagamento relativas a exercícios anteriores.

228. Todavia, contrariando os normativos e orientações supracitados, verificou-se que a PMDF não registra no SIAFI essas obrigações. Antes, as informações relativas a dívidas de exercícios anteriores constam apenas de processos administrativos internos à Corporação, comprometendo a fidedignidade da situação fiscal e patrimonial da PMDF registrada em sua contabilidade.

(...)

264. Em relação à crítica de que foram desconsideradas as propostas orçamentárias quanto aos gastos com a saúde, ratifica-se o posicionamento adotado no Achado de Auditoria. Foram considerados para a análise os valores orçamentários previstos e os concedidos por serem os referenciais legais para o controle da execução orçamentária.

(...)

284. Até 2011, os recursos do Fundo de Saúde da PMDF - FSPMDF eram contabilizados no SIGGO – Sistema Integrado de Gestão Governamental do DF. Assim, a saúde dos militares era financiada pelos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, complementados com os recursos do FSPMDF.

285. Contudo, por meio do Acórdão nº 168/2007, o TCU determinou que o registro da execução orçamentária e financeira do Fundo de Saúde dos militares do DF fosse realizado no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Com isso, a partir da operacionalização da determinação do TCU, o FSPMDF foi inserido dentro do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF.

286. Quando isso aconteceu, as entradas do FSPMDF não foram somadas ao valor aportado pela União ao FCDF. Em vez disso, os recursos pagos pelos militares para o custeio da saúde passaram a compor o montante do FCDF.

ACO 3455 MC / DF

(...)

302. No entanto, quando a arrecadação é maior que o valor previsto, esse recurso é perdido pelo fundo, uma vez que os excessos de arrecadação não têm retornado a ele. Como evidência disso, seguem no quadro abaixo as previsões de arrecadação do Fundo de Saúde da PMDF, os valores arrecadados e os recursos efetivamente repassados pela União para o FSPMDF nos últimos anos.

ANO	Previsão Orçamentária	Arrecadação [A]	Repasses da União para o FSPMDF	Diferença [A-B]
2013	10.484.870,00	12.307.815,45	10.484.870,00	1.822.945,45
2014	9.846.220,00	18.450.632,37	9.846.220,00	8.604.412,37
2015	10.306.708,00	19.396.260,55	10.306.708,00	9.089.552,55
2016	13.530.148,00	16.623.155,34	13.530.148,00	3.093.007,34
2017	11.970.321,00	18.004.474,41	11.970.321,00	6.034.153,41
Soma	53.198.267,00	84.782.338,12	53.138.267,00	28.644.071,12

(...)

303. Como se pode observar, apenas são disponibilizados para o Fundo de Saúde dos policiais militares os recursos originalmente previstos no orçamento. Como consequência, entre 2013 e 2017, o FSPMDF deixou de receber da União, em valores nominais e não corrigidos, um montante de R\$ 28,6 milhões de reais. Além disso, é fato que os recursos do FSPMDF não têm sido tratados como constituintes de um fundo específico. Assim, não têm complementado o orçamento da assistência à saúde prestada pela PMDF.

(...)

310. Ressalta-se que as contribuições para o FSPMDF têm natureza idêntica à das contribuições previdenciárias, como demonstrado a seguir:

Tabela 23 – Comparação entre as contribuições previdenciárias dos servidores da segurança pública e as contribuições ao Fundo de Saúde da PMDF.

Contribuições	Estabelecidas	Natureza	Receitas	Receitas
---------------	---------------	----------	----------	----------

ACO 3455 MC / DF

	por lei federal?	Tributária?	Especificadas?	vinculadas a determinados objetivos
Previdenciárias dos servidores da segurança pública	Sim. Lei Federal nº 10.887/2004, art. 4º.	Sim. Contribuição social (CF/1988, art. 40).	Sim. Contribuições dos servidores da segurança pública	Sim. Manutenção do respectivo regime próprio de previdência social.
Ao Fundo de Saúde da PMDF	Sim. Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, §§ 1º, 2º e 4º.	Sim. Contribuição social (CF/1988, art. 149).	Sim. Contribuições dos titulares e dependentes da assistência à saúde da PMDF.	Sim. Assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social ao militar e seus dependentes.

(...) (Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-Final-e-Decis%C3%A3o-18-14510.pdf>)

Reconheço, portanto, em juízo de cognição sumária, que a sistemática adotada pela União (e pelo TCU) viola os arts. 28, II e III, c/c 32 e 33 da Lei 10.486/2002, o art. 50, inciso I, da LC 101/2002, além do art. 149 da Constituição Federal, que preconiza que a instituição das contribuições sociais deve ser utilizada como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas.

Destarte, a contabilização dos recursos provenientes do desconto da remuneração das corporações militares deve ficar de fora da contabilização do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

ACO 3455 MC / DF

Por fim, em relação ao item “ii” da letra “a” do pedido formulado na exordial, relativo à assertiva de que o *superávit* anual e o excesso de arrecadação correlatos a esses descontos devem permanecer escriturados, identificados e individualizados para utilização nos mesmos fins em exercícios subsequentes, não podendo haver transferência para a União, devendo haver ressarcimento dos prejuízos causados ao Distrito Federal, não vislumbro a presença do perigo da demora, apto a concessão da tutela de urgência, tendo em vista o caráter meramente indenizatório do pedido, o qual demanda juízo exauriente e afasta o perigo da demora.

Assim, tal postulação será apreciada no exame do mérito desta ação civil originária.

Desse modo, por ora, reconheço a presença de elementos que evidenciam a probabilidade do direito do autor, em relação à letra “a”, itens “i” e “iii”, formulado na exordial.

3) Conclusão

Ante o exposto, **defiro parcialmente** o pedido de tutela de urgência, para:

a) até que seja criado o Fundo de Saúde de cada Corporação Militar do Distrito Federal (PMDF e CBMDF), os valores referentes aos descontos dos militares distritais para o custeio de seus serviços de saúde, na forma do art. 28, II e III, c/c o art. 33 da Lei Federal 10.486/2002, permaneçam em rubrica própria no FCDF, escriturados de forma identificada e individualizada, sendo destinados específica e exclusivamente para o pagamento de despesas associadas à assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social dos integrantes das respectivas Corporações e seus dependentes; e

b) que os valores referidos no item anterior, previstos no art. 28, II e III, c/c o art. 33 da Lei Federal 10.486/2002, aí incluídos eventuais *superávits* anuais e excessos de arrecadação, não sejam considerados para o cálculo do aporte anual feito pela União no FCDF, nos termos do art. 2º da Lei Federal 10.633/2002.

ACO 3455 MC / DF

Cite-se a União para, querendo, apresentar contestação no prazo legal.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 8 de março de 2021.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente