



**REMUNERAÇÃO DOS MILITARES DA ATIVA, INATIVOS E  
PENSIONISTAS DOS EX-TERRITÓRIOS FEDERAIS DO AMAPÁ,  
RONDÔNIA E DE RORAIMA E O USO DO FUNDO CONSTITUCIONAL  
DO DISTRITO FEDERAL – FCDF – PARA DESPESAS COM  
REMUNERAÇÃO DO PESSOAL MILITAR DO DISTRITO FEDERAL**

***Fernando Carlos Wanderley Rocha***

Consultor Legislativo da Área XVII  
Segurança Pública e Defesa Nacional

**ESTUDO**

**MAIO/2006**



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



© 2006 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

## **REMUNERAÇÃO DOS MILITARES DA ATIVA, INATIVOS E PENSIONISTAS DOS EX-TERRITÓRIOS FEDERAIS DO AMAPÁ, RONDÔNIA E DE RORAIMA E O USO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL – FCDF – PARA DESPESAS COM REMUNERAÇÃO DO PESSOAL MILITAR DO DISTRITO FEDERAL.**

*Fernando Carlos Wanderley Rocha*

Atendendo à consulta verbal que nos foi encaminhada pelo Sr. Deputado **CORONEL ALVES**, tratando da remuneração dos militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima e do uso do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF – para despesas com remuneração do pessoal militar do Distrito Federal, passamos às correspondentes considerações nos próximos parágrafos.

Inicialmente, dirigindo a nossa atenção para o Fundo Constitucional do Distrito Federal, destaca-se que esse fundo obedece a mandamento constitucional, conforme transcrição a seguir (grifo nosso):

*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;*

Para atender ao disposto nesse inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, a Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, cabendo destacar os seguintes dispositivos (grifos nossos):

*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.*

§ 1<sup>a</sup> *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.*

§ 2<sup>a</sup> (VETADO)

§ 3<sup>o</sup> *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. 3<sup>a</sup> Para os efeitos do aporte de recursos ao FCDF, serão computadas as dotações referentes à manutenção da segurança pública e à assistência financeira para execução de serviços públicos, consignadas à unidade orçamentária "73.105 – Governo do Distrito Federal – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda".*

A leitura dos dispositivos constitucional e legais trazidos aqui é suficiente para concluir que o fundo tem destinação específica para o Distrito Federal, não podendo ter os seus recursos carreados para outras entidades políticas da Federação.

Também desses dispositivos é possível a conclusão de que não há qualquer vedação para que os recursos do FCDF sejam carreados para custear despesas com pessoal das áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública (polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar) do Distrito Federal, como já é feito pela União, conduzindo a execução desse fundo.

Sobre a remuneração dos policiais militares e bombeiros dos ex-Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia acompanhar, de forma isonômica, a dos policiais militares e bombeiros do Distrito Federal, serão trazidas à baila algumas informações preliminares.

Os policiais militares e bombeiros dos ex-Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia passaram a constituir quadro em extinção da Administração Federal, assegurados os direitos e vantagens a eles inerentes, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias, conforme dispositivo da Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 19, de 1998, transcrito a seguir:

*Art. 31. Os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados; os policiais militares que tenham sido admitidos por força*

*de lei federal, custeados pela União; e, ainda, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.*

*§ 1º Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.*

*§ 2º Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.*

A Emenda Constitucional nº 38, de 12 de junho de 2002, não fez diferente ao acrescentar o art. 89 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União:

*Art. 89. Os integrantes da carreira policial militar do ex-Território Federal de Rondônia, que comprovadamente se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviços àquele ex-Território na data em que foi transformado em Estado, bem como os Policiais Militares admitidos por força de lei federal, custeados pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens a eles inerentes, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias, bem como ressarcimentos ou indenizações de qualquer espécie, anteriores à promulgação desta Emenda.*

*Parágrafo único. Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços ao Estado de Rondônia na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações da respectiva Polícia Militar, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.*

Em que pese não estar em discussão qual é o ente político responsável pela remuneração dos militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima e do Distrito Federal, sabidamente a União, para dirimir eventuais questionamentos futuros, é de bom alvitre transcrever o voto do Ministro Relator Luiz Vicente Cernicchiaro no Recurso Especial - REsp 97353/DF (DJ 13.10.1997 p. 51655), no âmbito do STJ, que deixa bem clara a responsabilidade da União pelos vencimentos dos policiais do Distrito Federal e dos ex-Territórios:

*O Direito, como unidade, precisa ser analisado em sua devida extensão. A interpretação não pode ficar restrita a um aspecto.*

*A União Federal encarrega-se de “organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e ferroviária federais, bem como a polícia civil e polícia militar e o*

corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios” (Const. Art. 21, XIX).

*Neste caso, evidente, a política de remuneração é da competência exclusiva da União federal. Em consequência, os respectivos vencimentos não decorrem de lei do Distrito Federal, mas de lei da União Federal.*

*As características do Distrito Federal compõem a registrar essa distinção, ponto de partida para compreender a matriz e consequências jurídicas da disciplina de vencimentos no Distrito Federal.*

*Em síntese: o Distrito Federal é autônomo para estabelecer a remuneração de seus servidores. Todavia, abre-se a exceção quanto à polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar. Aqui, a competência é da União Federal.*

Especificamente sobre a remuneração dos militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima, a Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal, estende àqueles as vantagens destes, determinando, ao lado de outras prescrições (grifo nosso):

*Art. 65. As vantagens instituídas por esta Lei se estendem aos militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima, e aos militares inativos e pensionistas integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do antigo Distrito Federal.*

(...)

*Art. 66. As despesas decorrentes da aplicação do disposto nesta Lei, com exceção das relativas aos militares dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima e dos inativos e Pensionistas da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do antigo Distrito Federal, correrão a conta das Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios - Governo do Distrito Federal - Recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda, constantes do Orçamento da União.*

*Parágrafo único. Até que seja constituído o Fundo previsto no art. 21, inciso XIV, da Constituição, as transferências ao Governo do Distrito Federal de que trata o caput ficarão limitadas ao montante de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais) no exercício de 2001, observado o disposto na Lei Orçamentária.*

Todavia, a Lei nº 10.874, de 1º de junho de 2004 (por conversão da Medida Provisória nº 172, de 10 de março de 2004), tornou-se o busílis deste estudo ao instituir, apenas para os militares do Distrito Federal – Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar –, a **Gratificação de Condição Especial de Função Militar – GCEF**, nos termos do dispositivo seguinte:

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

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

Em nosso entendimento, é inconstitucional a instituição da Gratificação de Condição Especial de Função Militar – GCEF, ou de qualquer vantagem pecuniária, exclusivamente para os militares, inativos e pensionistas do Distrito Federal, não fazendo-as alcançar, igualmente, os militares, inativos e pensionistas dos antigos Territórios Federais.

Primeiramente, por razões de ordem histórica, na medida que esses militares sempre tiveram, entre si, sua remuneração tratada de forma isonômica. A organização e a manutenção das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal e das Polícias Cíveis e Militares dos extintos Territórios, em todos os tempos, sempre foram da alçada da União Federal, e continuam assim, com os servidores dessas instituições compartilhando igualmente direitos, deveres e responsabilidades comuns. Neste ponto, não se pode descuidar que o costume é também fonte do Direito e que, por isso, a tradição histórica deve ser devidamente sopesada no campo do Direito.

Segundo, o espírito da Lei 10.486/2002, principal referência legal para a remuneração de todos esses policiais, é isonômico. Ao dispor sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal, mandou que fossem estendidas as vantagens por ela instituída *aos militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima, e aos militares inativos e pensionistas integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do antigo Distrito Federal.*

Os defensores da concessão da Gratificação de Condição Especial de Função Militar – GCEF – somente para os militares do Distrito Federal alegarão que a Lei 10.486/2002 manda estender aos militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios Federais apenas as vantagens por ela instituídas, não impedindo que outras leis estabeleçam algumas vantagens apenas para uma parcela do universo por ela vislumbrado, como fez a Lei 10.874/2004 para os militares do Distrito Federal.

Evidentemente que, pelos argumentos já apresentados, discordamos dessa forma de ver e, indo além das razões de ordem histórica e do espírito da Lei 10.486/2002, reforçamos que o princípio da isonomia, pelo seu valor constitucional, faz parecer a Lei 10.874/2004. Por esse viés, não é por demais lembrar que o art. 39, parágrafo 1º da Constituição Federal, na sua redação anterior à Emenda Constitucional nº 19/98, garantia a isonomia de remuneração entre os militares dos Territórios e os do Distrito Federal.

*§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, a isonomia de vencimento para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre*

*servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.*

Acompanhando essa forma de ver, há jurisprudência firmada no âmbito do STJ (Agravo Regimental no Recurso Especial - AgRg no REsp 154939/AP - DJ 01.09.2003 p. 324) que, negando provimento a pretensão da União, manteve a isonomia entre policiais civis do ex-território do Amapá e policiais federais e, em conseqüência, reconheceu o direito daqueles policiais civis à equiparação salarial com os policiais federais. Essa jurisprudência é plenamente aplicável, por analogia, às questões remuneratórias que dizem respeito aos militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima, como se pode deduzir de transcrição de trecho da ementa:

*1. A jurisprudência desta Corte pacificou já entendimento no sentido de que o artigo 1º da Lei nº 7.548/86 garante a isonomia de remuneração dos policiais civis dos extintos territórios federais e dos policiais federais, razão pela qual se aplica àqueles o disposto no artigo 4º da Lei 9.266/96.*

Esse processo foi desencadeado com a publicação da Lei 9.266/96, que reorganizou as classes da Carreira Policial Federal e fixou a remuneração dos cargos que as integram, e não contemplou os integrantes da Carreira Policial Civil dos ex-Territórios, deixando de incluir nos vencimentos dos integrantes da carreira de policial civil pertencentes ao quadro em extinção do ex-Território Federal do Amapá as mesmas vantagens concedidas aos da carreira da Polícia Federal.

Situação semelhante agora existe, quando a Lei 10.874/2004, ao instituir, apenas para os militares do Distrito Federal – Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar –, a **Gratificação de Condição Especial de Função Militar – GCEF**, deixou de incluí-la nos vencimentos dos integrantes da carreira de policial militar pertencentes ao quadro em extinção do ex-Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia e nos vencimentos dos integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal quando o mesmo era sediado no Rio de Janeiro.

O tratamento isonômico brota também da Lei nº 7.548, de 5 de dezembro de 1986, que manda aplicar aos servidores policiais dos Territórios Federais o disposto no Decreto-lei nº 2.251, de 26 de fevereiro de 1985, que dispõe sobre a criação da Carreira Policial Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências, conforme consignado a seguir:

*Art. 1º Aplica-se, no que couber, o disposto no Decreto-lei nº 2.251, de 26 de fevereiro de 1985, aos servidores públicos, ativos e inativos, dos Territórios Federais, incluídos os transformados em Estados.*

Jurisprudência do STJ (Mandado de Segurança MS 4566/DF - DJ 08.09.1997 p. 42424), tomando como referência o artigo anterior, também é firme ao estabelecer, na sua ementa, o tratamento isonômico:



1. *A igualdade de tratamento entre os servidores públicos federais e os servidores públicos dos extintos territórios federais decorre da norma contida no art. 1º, da Lei 7.548/1986, que, aliada ao disposto no art. 39, par. 1º, da Constituição, garante aos integrantes do sindicato impetrante, a percepção das mesmas vantagens concedidas aos policiais federais, razão pela qual é ilegal e abusiva a omissão da autoridade impetrada.*

Desse modo, o nosso entendimento é que a remuneração dos militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima, sendo regulada pela Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, aplicável aos militares da ativa, inativos e pensionistas do Distrito Federal, obriga a União a assegurar àqueles as mesmas vantagens destes, ainda que trazidas por lei posterior.

Se o pagamento da **Gratificação de Condição Especial de Função Militar – GCEF** aos militares da ativa, inativos e pensionistas do Distrito Federal se dá sob o argumento de que os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF – são suficientes para isso, não se justifica que o mesmo ente político pagador, a União, não encontre fontes para fazer cumprir o pagamento de igual vantagem para os militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima e do antigo Distrito Federal.

A rigor, houve o rompimento do princípio da isonomia pelo próprio legislador, em hipótese perfeitamente configurada em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Injunção MI 58, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.04.91 p. 04580) transcrita a seguir (grifo nosso):

*O princípio da isonomia, que se reveste de auto-aplicabilidade, não é - enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica - suscetível de regulamentação ou de complementação normativa. Esse princípio - cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público - deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei - que opera numa fase de generalidade puramente abstrata - constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade.*

Portanto, não sendo encontrada uma solução no plano político, a alternativa que restará aos prejudicados será a busca dos seus direitos na esfera jurisdicional,



recorrendo ao Poder Judiciário à semelhança do que fizeram os seus colegas policiais civis do exterritório do Amapá.