



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL

Representação nº 2/2019-G1P

O Ministério Público que atua junto a esse Tribunal, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, no âmbito das contas do Distrito Federal, fundamentado no texto do artigo 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF; dos artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar 1/1994 - LOTCDF; e do artigo 99, inciso I, da Resolução 38/1990 - RITCDF, vem oferecer a seguinte

Representação

A Gratificação de Serviço Voluntário - GSV está prevista na Lei nº 10.486/02, que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal e dá outras providências, e foi assim definida: *“parcela remuneratória devida ao militar que voluntariamente, durante seu período de folga, apresentar-se para o serviço de policiamento, prevenção de combate a incêndio e salvamento, atendimento pré-hospitalar ou segurança pública de grandes eventos ou sinistros, com jornada não inferior a 8 (oito) horas, na conveniência e necessidade da Administração, **conforme regulamentação a ser baixada pelo Governo do Distrito Federal**”*.
(destaquei)

Inicialmente, a referida gratificação foi regulamentada por meio do Decreto nº 24.619/04, no qual foi estabelecido um valor fixo mensal de R\$ 400,00, alterado pelo Decreto nº 30.230/09 para R\$ 800,00 mensais.

Logo em seguida, a partir da edição do Decreto nº 30.258/09, a GSV passou a ser paga por cotas de serviço voluntário efetivamente prestado, no valor de R\$ 200,00, por cota de oito horas, alterada para R\$ 300,00, conforme Decreto



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

nº 34.483/13. Relevante, ainda, o Decreto nº 31.199/09, de 23.12.2009, que estabeleceu a quantidade de 25.000 cotas mensais para a PMDF.

Agora, no DODF de 14.01.2019, foi publicado o Decreto nº 39.627/2019, regulamentando o pagamento da Gratificação de Serviço Voluntário, deixando para os Comandantes a expedição de normas complementares. Na prática, elevou o valor da Cota (oito horas de serviço) de R\$ 300,00 para R\$ 400,00 e estabeleceu a quantidade de cotas para a PMDF – 300 mil cotas anuais – e para o CBMDF – 120 mil cotas anuais, o que, se totalmente utilizadas, haveria dispêndio da ordem de 168 milhões de reais, não se explicitando a origem dos recursos.

Eis o que diz o Decreto:

Art. 1º O pagamento da Gratificação de Serviço Voluntário prevista no inciso VIII do artigo 3º da Lei nº 10.486, de 04 de julho de 2002, aos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal será efetuado juntamente com a remuneração do mês seguinte em que ocorrer este serviço, em conformidade com as disposições contidas neste Decreto.

Art. 2º Fará jus à Gratificação de Serviço Voluntário o militar da ativa que, na conveniência e necessidade dos serviços, mediante aceitação voluntária, durante seu período de folga, desempenhar atividades típicas de cada Corporação.

§ 1º A Gratificação de que trata este artigo será devida de acordo com a quantidade de cotas de serviço voluntário efetivamente prestado.

§ 2º Entende-se por cota de serviço voluntário cada serviço prestado pelo militar com duração de oito horas, conforme estabelecido previamente pelo Comando-Geral de cada Corporação. Esta carga horária poderá ser fracionada por interesse da administração observando a proporcionalidade do valor da hora trabalhada, não podendo ser inferior a quatro e superior a doze horas de trabalho.

Art. 3º A Gratificação de Serviço Voluntário será paga no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por cota de serviço voluntário efetivamente prestado.

Parágrafo único. A fração de hora trabalhada igual ou superior a 30 (trinta) minutos será computada como sendo de uma hora.

Art. 4º O limite de cotas de Serviço Voluntário será de até:

I - 25.000 (vinte e cinco mil) cotas mensais para a Polícia Militar do Distrito Federal;

II - 120.000 (cento e vinte mil) cotas anuais para o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Parágrafo único. As concessões das cotas previstas neste artigo devem ser precedidas de manifestação das áreas competentes acerca da disponibilidade orçamentária e financeira.

Art. 5º A autorização dos quantitativos a serem empregados, dentro dos limites anterior, será definido à critério dos Comandantes Gerais de cada Corporação devendo observar a existência de disponibilidade orçamentária.
Art.

6º Os Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal fixarão as normas complementares necessárias à aplicação deste Decreto.

A questão não é nova na Corte. No Processo nº 21.684/2010, que tratou de auditoria realizada no CBMDF, a Unidade Técnica, dentre outras, ressaltou ocorrências de sobreposição/acumulação de escala normal com exercício do serviço voluntário, o que implica prejuízo ao erário.

O Processo nº 23.260/2012 foi autuado para analisar a Representação nº 08/2012-MF, na qual o MPC trouxe à lume denúncia dando conta de possíveis irregularidades/ilegalidades acerca da aplicação e pagamento da Gratificação de Serviço Voluntário aos policiais militares do DF (1º BPM). Naquela oportunidade, considerando a *“potencial afronta ao princípio da legalidade, por desvio de finalidade, com impacto negativo não mensurado sobre o erário”*, requereu-se a realização de Inspeção, com a finalidade de *“apurar, de forma macro, a aplicação e remuneração do serviço policial militar de natureza voluntária, aferindo-se, especialmente, a conduta uniforme das diversas unidades policiais militares em face das normas legais correlatas, bem como a responsabilização pessoal por eventuais desvios encontrados”*.

Por meio da Decisão nº 100/2013, o TCDF, além de recomendação e esclarecimentos, determinou que a PMDF demonstrasse, mês a mês, a necessidade das cotas utilizadas, com implantação de mecanismos de controle, bem como promovesse auditorias para verificar a *“correta captação de voluntários, a efetiva prestação do SVG e o seu adequado pagamento”*. Ademais, autorizou a realização de auditoria pela SEFIPE, com a finalidade de verificar o cumprimento da decisão pela PMDF.

Noutro giro, ressalte-se que, para o ano de 2017, conforme consta do Relatório Analítico sobre as Contas do Governo do Distrito Federal (Processo nº 39.623/2017), p. 58, a dotação final e a despesa realizada do Fundo Constitucional do DF ficou em 13,216 bilhões de reais. Destes, aproximadamente, 11,716 bilhões de reais foram despendidos com Pessoal e Encargos Sociais, e outro 1,421 bilhão de real com Outras Despesas Correntes, restando pouco menos de 80 milhões de reais para Despesas de Capital, ou quase nada.

Nesse contexto, a preocupação manifestada pelo TCU acerca do crescente dispêndio da despesa de pessoal ocorrida no âmbito do FCDF, em especial, das Corporações, conforme Acórdão 2938/2018-Plenário:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante a Proposta de Fiscalização e Controle 99/2016, encaminhada pelo Ofício 114/2017/CFFC-P, de 4/7/2017, **para que este Tribunal promova ato de fiscalização e controle para verificar possíveis ilegalidades na aplicação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal por parte do Governo do Distrito Federal.**

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso II; 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU e no art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que foi realizado diagnóstico do Fundo Constitucional do Distrito Federal mediante auditoria operacional, com as conclusões constantes do relatório que fundamenta esta decisão;

9.2. determinar ao Ministério da Segurança Pública e à Casa Civil da Presidência da República que formem grupo de trabalho com a participação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e, se possível, de representantes do Distrito Federal para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, **apresentem**, nos termos dos arts. 21, inciso XIV, e 32, § 4º, da CF/1988 c/c o art. 68-A, inciso II, alínea “d”, da Lei 13.502/2017, **estudo pormenorizado acerca:**

9.2.1 da situação atual e pretendida da estrutura organizacional das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros do DF, bem como das necessidades de manutenção, incluindo investimentos e custeio dessas corporações;

9.2.2. do montante de recursos que seria destinado aos serviços públicos de saúde e de educação, incluindo as definições dos parâmetros de previsão e execução orçamentária e financeira desses recursos; e

9.2.3. dos riscos e impactos fiscais, orçamentários, financeiros, operacionais e institucionais decorrentes dos cenários definidos pelo grupo em relação aos itens 1 e 2 do relatório que fundamenta esta decisão;

9.3. determinar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realizem em conjunto a mensuração, o reconhecimento e a evidenciação no Balanço Patrimonial da União dos valores relativos ao passivo atuarial dos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal e dos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

conforme previsto no art. 40 da CF/1988, bem como a inclusão no anexo de metas fiscais da LDO, nos termos do inciso IV do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.4. determinar ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal, à Polícia Militar do Distrito Federal, ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, à Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que, a partir do exercício de 2019, na execução do orçamento do FCDF, providenciem os ajustes necessários para que o empenho, a liquidação e o pagamento das despesas respeitem as dotações do próprio exercício, em conformidade com o princípio da anualidade e o regime de competência, em atendimento ao que dispõe o art. 165, inciso III, da Constituição Federal de 1988 c/c o arts. 2º e 35, inciso II, da Lei 4.320/1964;

9.5. recomendar ao Ministério da Segurança Pública e à Casa Civil da Presidência da República que:

9.5.1. com base no estudo apresentado conforme item 9.2 deste acórdão, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

9.5.1.1. avaliem a edição de projeto de lei que, em observância aos princípios orçamentários da clareza e da especificidade e ao princípio constitucional da transparência, estabeleça mecanismos de financiamento das corporações de segurança segregado dos serviços públicos de saúde e de educação do Distrito Federal, em atendimento ao espírito do art. 21, inciso XIV, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, e do § 4º do art. 32 da CF/1988, levando em consideração as informações sobre a dependência de recursos federais pelo DF;

9.5.1.2. avaliem a possibilidade e a necessidade do estabelecimento de nova metodologia a respeito da correção dos aportes de recursos a serem repassados pela União em substituição à correção anual pela variação da receita corrente líquida da União, prevista no art. 2º da Lei 10.633/2002;

9.5.1.3. analisem a necessidade de inclusão de um limite com gasto de pessoal no próprio FCDF e, em caso de implementação da separação proposta no item 9.5.1.1., no novo mecanismo que vier a ser adotado, tendo em vista os riscos à manutenção das unidades de segurança pela falta de aplicação prática dos limites com gastos de pessoal previstos no arts. 19, § 1º, inciso V, e 20, inciso I, alínea “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.5.1.4. estabeleçam, enquanto a manutenção das forças de segurança pública do Distrito Federal continuar sendo atendida no modelo atual do FCDF, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como os órgãos distritais e as corporações de segurança do Distrito Federal, critérios mínimos de governança (entre outros aspectos, as funções e a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

estratégia do FCDF, as competências e as responsabilidades da União e do Distrito Federal, o envolvimento dos beneficiários de recursos nas definições estratégicas e a promoção efetiva da transparência do Fundo) para que o FCDF cumpra efetivamente seu papel previsto na Lei 10.633/2002 de manutenção das forças de segurança e assistência financeira à saúde e à educação distritais;

9.5.2. envidem esforços para regulamentar o art. 32, § 4º, da CF/1988 de modo a deixar assente o papel das forças de segurança do Distrito Federal, bem como regulamentem o art. 68-A, inciso II, alínea “d”, da Lei 13.502/2017, com redação dada pela Lei 13.690/2018, atentando para o papel constitucional de organização das polícias e do corpo de bombeiros militar do DF;

9.5.2. em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, definam, na regulamentação da política de organização e manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal a ser realizada, as atribuições e as competências do Ministério da Segurança Pública com relação ao processo de elaboração da proposta orçamentária do FCDF, o estabelecimento de critérios e prioridades de distribuição dos recursos às unidades do Fundo (PCDF, PMDF, CBMDF, Secretarias de Estado de Saúde e de Educação do DF) , bem como a supervisão ministerial da execução dos recursos e de eventuais remanejamentos;

9.5.3. levem em consideração, no estabelecimento da política prevista no art. 68-A, inciso II, alínea “d”, da Lei 13.502/2017, com redação dada pela Lei 13.690/2018, **os riscos à sustentabilidade do fundo, derivados do crescimento elevado dos gastos de pessoal e da inadequada manutenção das forças de segurança decorrente da redução de investimentos;**

9.5.4. estudem o arcabouço normativo das corporações de segurança do Distrito Federal e avaliem sua adequação aos padrões estabelecidos para as Forças Auxiliares, expedindo normativos ou proposições legislativas que corrijam eventuais distorções, em especial, regras de promoção, escalas de serviço, área de atuação do Governo do Distrito Federal e política remuneratória;

9.6. recomendar ao Fundo Constitucional do Distrito Federal que, em conjunto com o Ministério da Fazenda, somente efetue bloqueios de créditos orçamentários do FCDF em último caso, em situações de urgência que efetivamente justifiquem tal providência, a fim de não inviabilizar o planejamento das unidades executoras, evitando alterações orçamentárias periódicas no montante de 30% em cada mês, em observância ao art. 21, inciso XIV, da CF/1988, às leis de diretrizes orçamentárias, às leis orçamentárias anuais e ao art. 17 da Portaria SOF 1.428/2018;

9.7. encaminhar cópia deste relatório ao Supremo Tribunal Federal para subsidiar eventual decisão nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 47, relator Ministro Marco Aurélio;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

9.8. **encaminhar cópia desta decisão** ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; aos Deputados Federais Izalci Lucas e Laerte Bessa; à Câmara dos Deputados; ao Senado Federal; à Casa Civil da Presidência da República; aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Segurança Pública; ao Fundo Constitucional do Distrito Federal; à Polícia Civil do Distrito Federal; à Polícia Militar do Distrito Federal; ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; ao Governo do Distrito Federal; **e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal**, dando conhecimento que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatórios e votos, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.9. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo.

De fato, procedem as preocupações do TCU com o aumento de gastos com pessoal, via FCDF, pois implica menos recursos para novos investimentos necessários para que se cumpra o mandamento constitucional de prover os recursos necessários à organização e manutenção da PCDF, da PMDF e do CBMDF, além de assistir financeiramente a execução de serviços públicos de saúde e educação.

Trata-se de questão relevante, como se vê, envolvendo a origem dos recursos para pagamento da Gratificação de Serviço Voluntário aos militares distritais; o montante envolvido (previsão de aproximadamente 168 milhões de reais) e a correção desses valores com os recursos do FCDF, por meio do qual há a execução de serviços públicos de saúde e educação, o MPC/DF, presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 230 do RI/TCDF, requer a instauração de procedimento fiscalizatório com a finalidade de examinar as questões suscitadas.

Brasília, 1º de fevereiro de 2019.

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Procuradora, em substituição (1ª Procuradoria)