



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

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
DISTRITO FEDERAL**

**Representação nº 3/2019-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**

No âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, o Decreto nº 37.010/15, regulamentou a prestação do serviço voluntário, nos termos da Lei nº 3.506/04<sup>1</sup>, bem como da Lei nº 9.608/98, a título não oneroso, exceto em relação às despesas de transporte e alimentação e outras decorrentes do desempenho das atividades, nas hipóteses previstas no Decreto.

---

<sup>1</sup> Art. 1º Fica criado o Voluntariado junto ao Serviço Público do Distrito Federal.

Art. 2º Qualquer cidadão, maior de dezesseis anos de idade poderá se inscrever como voluntário para prestar serviços junto aos diferentes órgãos do Poder Executivo.

Art. 3º O voluntário inscrito prestará serviço gratuito ao Distrito Federal, no mínimo por duas horas semanais.

§ 1º Os dias e horários da prestação do serviço serão combinados de comum acordo entre os órgãos envolvidos e o voluntário.

§ 2º O voluntário firmará compromisso de prestação de serviços com o órgão, em especial quando houver situações em que tal prestação cause prejuízo à população se interrompida.

Art. 4º Não existirá óbice de nenhuma espécie da parte dos órgãos públicos quanto à prestação de serviço idôneo que o voluntário desejar realizar.

§ 1º Para efeito desta Lei, entende-se como idôneo qualquer tipo de prestação de serviço previsto em lei.

§ 2º O voluntário com habilitação em curso de nível superior poderá prestar serviço dentro de sua área de atuação, respeitando sempre as determinações do órgão público em que vier a desempenhar as funções.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de cento e vinte dias a contar de sua publicação.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.



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

Em relação aos militares distritais, 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.

Agora, no DODF de 31.01.2019, foi publicada a Lei nº 6.261/19, que *“Institui o serviço voluntário no âmbito da administração direta do Distrito Federal vinculado à Polícia Civil do Distrito Federal e dá outras providências”*. Eis o que diz a Lei:

Art. 1º Esta Lei **cria o serviço voluntário**, no âmbito da administração direta do Distrito Federal, **vinculado à Polícia Civil do Distrito Federal**, como medida de racionalização, eficiência e economicidade na gestão do efetivo policial civil do Distrito Federal para o fortalecimento das atividades de investigação criminal e de polícia judiciária.

Art. 2º Fica instituído o serviço voluntário, no âmbito da administração direta do Distrito Federal, vinculado à Polícia Civil do Distrito Federal, **verba de natureza indenizatória e eventual**, a ser concedida aos integrantes da carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal e da carreira de Polícia Civil do Distrito Federal, que, voluntariamente, no período de folga, se apresentem ao serviço policial civil, conforme regulamentação a ser baixada pelo diretor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal no prazo de 30 dias da entrada em vigor desta Lei.

§ 1º **A indenização devida ao policial civil pelo serviço voluntário é equivalente a R\$400,00, por 8 horas de turno ou escala de trabalho.**

§ 2º A indenização pelo serviço voluntário não pode ser paga cumulativamente com diárias.

§ 3º Na hipótese de ocorrência da cumulação de que trata o § 2º, é paga ao servidor a verba indenizatória de maior valor.

§ 4º A carga horária de que trata o § 1º pode ser fracionada até o mínimo de 6 horas ou acrescida até o máximo 24 horas por interesse da administração, observada a proporcionalidade do valor indenizado pela hora trabalhada.

§ 5º A fração de hora trabalhada igual ou superior a 30 minutos é computada como sendo de 1 hora.

Art. 3º **A indenização pelo serviço voluntário:**

I - **não se sujeita à incidência de imposto sobre a renda de pessoa física e de contribuição previdenciária;**

II - não é incorporada ao subsídio do servidor;



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

III - não pode ser utilizada como base de cálculo para outras vantagens, inclusive para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria ou de pensão por morte.

Art. 4º A autorização dos quantitativos a serem empregados é definida a critério do diretor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal, observada a existência de disponibilidade orçamentária.

**Art. 5º Os recursos necessários ao pagamento das despesas de que trata esta Lei correm por conta das dotações consignadas no orçamento do Distrito Federal alocadas à Polícia Civil do Distrito Federal.**

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ao contrário do que ocorreu no âmbito da PMDF e do CBMDF, não se estabeleceu o valor a ser despendido com o pagamento dessa rubrica, intitulada indenização. Notícias veiculadas na imprensa local dão conta de que o impacto seria da ordem de 10,5 milhões de reais por ano<sup>2</sup>.

Nos exatos termos do art. 5º da transcrita lei, os “*recursos necessários ao pagamento das despesas de que trata esta Lei correm por conta das dotações consignadas no orçamento do Distrito Federal alocadas à Polícia Civil do Distrito Federal*”, o que deixa dúvida em relação à origem dos recursos: Tesouro Distrital ou Fundo Constitucional do Distrito Federal.

A questão é relevante. A competência para legislar sobre as parcelas que compõem a remuneração dos militares e dos policiais civis do DF é da União, nos termos da Súmula Vinculante 39: “*Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal*”.

Nesse sentido, não poderia o Distrito Federal criar/instituir uma parcela remuneratória, cuja despesa seria arcada com os recursos do FCDF.

De outra banda, se a origem dos recursos para fazer frente à despesa mencionada for o Tesouro Distrital, não haveria óbice à instituição da parcela, desde que observados os limites de despesas com pessoal previstos na LRF, bem como o disposto em seu artigo 16. Na hipótese, tratando-se de despesa vinculada à atividade fim da PCDF, paga pelo Distrito Federal, em princípio, haveria impacto no limite de gasto com pessoal do Poder Executivo do DF, da ordem de 10,5 milhões de reais.

Outra questão que merece destaque diz respeito ao caráter indenizatório do pagamento efetuado a título de serviço voluntário, diferentemente do estabelecido para as demais Corporações distritais. Sendo de natureza indenizatória não haveria incidência do Imposto de Renda – IR nem seria computado para o teto remuneratório.

---

<sup>2</sup> <https://www.metropoles.com/distrito-federal/seguranca-df/ibaneis-sanciona-lei-que-gratifica-servico-voluntario-na-policia-civil>  
<http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/governador-df-sanciona-lei-que-cria-servico-voluntario-na-policia-civil/>



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

No ponto, quer parecer, há uma ilegalidade. Tratando-se de verba paga como contraprestação por serviços prestados, ou seja, remuneração pelo labor ou aquisição de renda em função do trabalho, não há que se falar em indenização, havendo, portanto, incidência do IR e cômputo para o teto de remuneração. Tal prestação de serviços, assemelha-se às horas extras, sobre as quais incide o IR, conforme restou decidido pelo STJ, Súmula 463, de 2010: “Incide imposto de renda sobre os valores percebidos a título de indenização por horas extraordinárias trabalhadas, ainda que decorrentes de acordo coletivo”.

Importante destacar, ainda, 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:

[...]

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, 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,



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

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 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



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

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;

[...]

As preocupações do TCU com o aumento de gastos com pessoal, via FCDF, são pertinentes, 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.

Como se vê, são questões relevantes envolvendo a origem dos recursos para pagamento da despesa instituída pela Lei nº 6.261/19, bem como possível ilegalidade em relação ao caráter indenizatório da parcela paga como contraprestação ao serviço voluntário em tela, e tratando-se de discussão jurídica a respeito das questões suscitadas, o que irá relacionar-se com a matéria como essa Corte analisará a regularidade dos pagamentos efetuados, o Ministério



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

Público de Contas representa à Corte para que instaure procedimento fiscalizatório, com a urgência que o caso requer.

Brasília, 5 de fevereiro de 2019.

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