



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 03/2021 - DIAFA /COPTC/SUBCI/CGDF

Unidade : GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Processo nº: 00480-00003559/2021-51
Assunto : Auditoria de Pessoal
Exercício : 2019
Nº SAEWEB: 0000021927

1 - INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada na Polícia Militar do Distrito Federal e o no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, objetivando avaliar a regularidade do pagamento de licença especial aos militares que passaram para a reserva remunerada, como parte dos exames realizados sobre a Folha de Pagamento do Governo do Distrito Federal, conforme Ordem de Serviço nº 22/2019-SUBCI/CGDF de 31/01/2019.

A execução deste trabalho considerou os militares que passaram para a reserva remunerada no primeiro quadrimestre de 2019 e que receberam valor de remuneração mensal superior a 100 mil reais. Os dados foram extraídos por trilha de auditoria nos dados do Siape armazenados no Portal da Transparência-DF, que para o período sob exame trouxe um total de 272 matrículas de ambas as corporações, sendo que foram amostrados 230 por atenderem ao critério de apresentar valor de remuneração mensal superior a 100 mil reais, sendo 151 da PMDF e 79 do CBMDF.

O valor referenciado no portal da transparência como Licença Especial corresponde ao somatório de três rubricas: Licença Especial indenizada, Ajuda de Custo na passagem para inatividade e Férias Indenizadas. Neste trabalho abordamos o pagamento das férias indenizadas, que na amostra analisada, apresentou a acumulação superior a 2 meses de férias e sem a devida motivação.

Como parte do procedimento de auditoria, foi encaminhado aos gestores da PMDF Informativo de Ação de Controle, na forma do Informativo de Ação de Controle – IAC nº

03/2021 - DIAFA/COPTC/SUBCI/CGDF (SEI nº 58712034), que manifestaram seu posicionamento por meio dos seguintes documentos: CGDF Informação Técnica n.º 104/2021 - PMDF/DGP/GAB/ATJ (SEI nº 61893336), Despacho do Chefe do DGP (60958050) e Ofício 319 (SEI nº 61893650). Em que pesem as considerações manifestadas pelos gestores, a equipe entende que permanecem inalteradas as constatações apresentadas no Informativo de Ação de Controle quanto a acumulação de férias.

2 - RESULTADO DOS EXAMES

2.1 - ACÚMULO DE FÉRIAS INDENIZÁVEIS

Fato

Inicialmente foi solicitada a verificação da regularidade do pagamento aos militares que passaram para a reserva remunerada e que receberam remuneração mensal superior a R\$ 100 mil reais, no período de janeiro a abril de 2019. Verificou-se que esses valores elevados de remuneração advinham do pagamento nominado como licença especial, que corresponde ao somatório do pagamento de três parcelas a que os militares do DF têm direito na passagem para a inatividade: Licença Especial indenizadas, Ajuda de Custo na passagem para inatividade e Férias Indenizadas.

A regularidade dos pagamentos das parcelas Ajuda de Custo e Licença Especial foram tratadas no Informativo de Ação de Controle nº 01/2021-DIAFA/COPTC/SUBCI/CGDF, processo SEI 00480-00000815/2021-58. Neste trabalho abordaremos o pagamento das férias indenizadas, que na amostra analisada, apresentou a acumulação superior a 2 meses de férias e sem a devida motivação. A despesa da PMDF com férias indenizadas correspondeu a média de 3,46 meses de férias a indenizar por policial militar.

A amostra verificada foi extraída por trilha de auditoria nos dados SIAPE armazenados no Portal da Transparência do Distrito Federal. A trilha trouxe os servidores militares do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF e da Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF, que passaram para a reserva remunerada no primeiro quadrimestre de 2019, num total de 272 matrículas, sendo que 230 matrículas atenderam ao critério de exibir remuneração superior a 100 mil reais, sendo 151 matrículas da PMDF e 79 do CBMDF. Assim,

foram tecnicamente amostrados os processos de passagem para a reserva dos militares que constaram na amostra e também os registros funcionais.

Nas tabelas seguintes são apresentados os valores informados pelas corporações militares para a despesa com férias indenizadas no período de 2012 a 2018. A média anual na PMDF foi de R\$ 28,3 milhões por ano e no CBMDF foi de R\$ 4,7 milhões por ano.

Tabela 1 - Polícia Militar do DF - Despesas com Férias Indenizadas 2012 a 2018.

FÉRIAS INDENIZADAS			
ANO	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS
2012	R\$ 15.362.100,07	R\$ 15.362.100,07	R\$ 12.934.615,85
2013	R\$ 13.400.009,84	R\$ 13.400.009,84	R\$ 12.610.419,68
2014	R\$ 15.479.742,29	R\$ 15.479.742,29	R\$ 15.479.742,29
2015	R\$ 36.034.844,37	R\$ 36.034.844,37	R\$ 36.034.844,37
2016	R\$ 38.315.332,15	R\$ 38.315.332,15	R\$ 38.315.332,15
2017	R\$ 57.727.001,26	R\$ 57.727.001,26	R\$ 57.727.001,26
2018	R\$ 25.223.258,89	R\$ 25.223.258,89	R\$ 25.223.258,89
TOTAL	R\$ 201.542.288,87	R\$ 201.542.288,87	R\$ 198.325.214,49

Fonte: Tesouro Gerencial

Tabela 2 - Corpo de Bombeiros Militar do DF - Despesa com Férias Indenizadas 2012 a 2018.

Ano	Rubrica 82266 - Férias Indenizadas /Proporc.
2012	R\$ 2.437.057,16
2013	R\$ 3.002.836,81
2014	R\$ 3.385.621,79
2015	R\$ 4.520.811,84
2016	R\$ 6.203.680,77
2017	R\$ 8.180.374,87
2018	R\$ 5.514.692,86
TOTAL	R\$ 33.245.076,10

Fonte: CBMDF - SIAPE

A concessão de férias é anual e obrigatória, pelo que estabelece o art. 7º, XVII da CF/88, mas também pelo art. 63 da Lei nº 7289/84 – Estatuto da Polícia Militar do Distrito Federal, e pelo art. 64 da Lei 7479/86 – Estatuto do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito

Federal. Ambos estatutos também enumeram as hipóteses que justificam a interrupção ou a não concessão das férias e a contagem em dobro para fins de inatividade dos períodos não usufruídos. Vejamos:

Lei nº 7289/84

Art. 63. Férias são afastamentos totais do serviço, anual e obrigatoriamente concedidos aos policiais-militares para descanso, a partir do último mês do ano a que se referem, e durante todo o ano seguinte.

§ 1º Compete ao Comandante-Geral da Polícia Militar a regulamentação da concessão das férias anuais e de outros afastamentos temporários.

§ 2º A concessão e o gozo de férias não é prejudicada pelo gozo anterior de licença para tratamento de saúde, licença especial, nem pelo cumprimento de sanção disciplinar, pelo estado de guerra ou para que sejam cumpridos atos de serviço, bem como não é anulável o direito a essa licença. (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 10.486, de 4/7/2002)

§ 3º Somente em casos de interesse da Segurança Nacional, da manutenção da ordem, de extrema necessidade do serviço ou de transferência para a inatividade, para cumprimento de punição decorrente de transgressão disciplinar de natureza grave e em caso de baixa a hospital, os policiais-militares terão interrompido ou deixado de gozar, na época prevista, o período de férias a que tiverem direito, registrando se, então, o fato em seus assentamentos.

§ 4º Na impossibilidade de gozo de férias no período previsto no caput deste artigo, pelos motivos constantes do parágrafo anterior, ressalvados os casos de transgressão disciplinar de natureza grave, o período de férias não gozado será computado dia-a-dia pelo dobro, no momento da passagem do policial militar para a inatividade e somente para esse fim.

Com idêntica redação, o art. 64 da Lei 7.479/86 - Estatuto dos Bombeiros-Militares do Distrito Federal, fixou:

Art. 64. Férias são afastamentos totais do serviço, anual e obrigatoriamente concedidos aos bombeiros-militares para descanso, a partir do último mês do ano a que elas se referem, e durante todo o ano seguinte.

§ 1º Compete ao Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros a regulamentação da concessão das férias anuais e de outros afastamentos temporários.

§ 2º A concessão e o gozo de férias não é prejudicada pelo gozo anterior de licença para tratamento de saúde, licença especial, nem pelo cumprimento de sanção disciplinar, pelo estado de guerra ou para que sejam cumpridos atos de serviço, bem como não é anulável o direito a essa licença. (Redação dada pela Lei nº 10.486, de 4.7.2002)

§ 3º **Somente** em casos de interesse da Segurança Nacional, da manutenção da ordem, de extrema necessidade do serviço, de transferência para a inatividade, para cumprimento de punição decorrente de transgressão disciplinar de natureza grave ou de baixa ao hospital, os bombeiros-militares terão interrompido ou deixado de gozar, na época prevista, o período de férias a que tiverem direito, registrando-se, então, o fato em seus assentamentos.

§ 4º Na impossibilidade do gozo de férias no período previsto no caput deste artigo, pelos motivos constantes do parágrafo anterior, ressalvados os casos de transgressão disciplinar de natureza grave, o período de férias não gozado será computado dia-a-dia pelo dobro, no momento de passagem do bombeiro-militar para a inatividade e somente para esse fim.

A possibilidade de conversão em pecúnia dos períodos de férias adquiridos e não gozados pelos militares da PMDF e do CBMDF, quando da passagem para inatividade, encontra previsão no art. 19 da Lei nº 10.486/2002 – Lei de remuneração dos Militares do DF. Que manteve, no seu art. 64, o direito à contagem em dobro das férias não gozadas, desde que adquiridas até 05/09/2001, ambos os artigos transcritos a seguir:

Lei nº 10.486/2002

Art. 19. O militar, ao ser transferido para a inatividade remunerada, além dos direitos previstos no inciso XI do art. 3º e nos arts. 20 e 21 desta Lei, fará jus ao valor relativo ao período integral das férias a que tiver direito não gozadas por necessidade do serviço e ao incompleto, na proporção de 1/12 (um doze avos) por mês de efetivo serviço, sendo considerada como mês integral a fração igual ou superior a 15 (quinze) dias, bem como licenças não gozadas. (Redação dada pela Lei nº 12.086, de 2009).

Parágrafo único. Os direitos previstos neste artigo são concedidos aos beneficiários da pensão militar no caso de falecimento do militar em serviço ativo.

(...)

Art. 64. Os períodos de férias não gozadas até 05 de setembro de 2001 poderão ser contados em dobro para efeito de inatividade.

Assim, quando da transferência do militar para a inatividade, os períodos não gozados de férias adquiridas até 05/09/2001, podem contar em dobro para efeito de inatividade. Após esta data só podem ser convertidos em pecúnia.

Como pode ser visto na tabela a seguir, na amostra analisada, a despesa com férias indenizadas na PMDF correspondeu a média de 3,46 meses de férias a indenizar por policial militar, enquanto que no CBMDF a média ficou em 1,37 meses por bombeiro militar.

Tabela 3 - Médias de férias indenizadas do CBMDF e PMDF.

CARGO	CBMDF		PMDF	
	Média de Meses Férias Indenizadas	Amostra - CBMDF (número de pessoas)	Média de Meses Férias Indenizadas	Amostra - PMDF (número de pessoas)
CORONEL	1,99	4	5,76	8
TENENTE-CORONEL	1,51	16	4,88	12

MAJOR	1,44	8	1,25	1
CAPITAO	0,72	4	-	-
SEGUNDO TENENTE	1,33	1	4,20	13
SUBTENENTE	1,45	16	3,58	35
PRIMEIRO SARGENTO	1,24	30	2,72	61
SEGUNDO SARGENTO	-	-	3,06	18
TERCEIRO SARGENTO	-	-	4,56	3
Total Geral	1,37	79	3,46	151

A média de meses de férias indenizadas do Corpo de Bombeiro, a nosso ver, reflete o controle implantado por aquela corporação, por meio da Portaria – CBMDF nº 27, de 24/09/2010, que disciplinou o gozo de férias impossibilitando o acúmulo de mais de um período de férias. A partir dessa portaria, o CBMDF efetuou o levantamento dos períodos de férias acumuladas por seus militares e o planejamento do usufruto, até não haver períodos acumulados, sendo também efetuou a atualização dos assentamentos funcionais. Mais recentemente a corporação publicou a Portaria - CBMDF nº 7, de 10 de maio de 2019, revogando a anterior e reforçando o caráter anual das férias e a obrigatoriedade de fruição, transcrevemos a seguir:

Art. 7º Por serem concedidas, anual e obrigatoriamente, as férias regulamentares não poderão deixar de ser usufruídas por vontade do interessado.

Art. 8º Em caso de acumulação de período de férias regulamentares, não se inicia o gozo do segundo período sem que tenha sido usufruído o primeiro, integralmente.

Art. 9º (...)

Parágrafo único. Tão logo sejam detectadas pela Administração férias não concedidas após o dia 5 de setembro de 2001, não estando o bombeiro militar em processo de transferência para a inatividade e em não se tratando de férias não usufruídas por extrema necessidade do serviço, essas férias deverão ser concedidas compulsoriamente para usufruto imediato.

Art. 11 Tendo o bombeiro militar férias não usufruídas à época prevista, em função de ato de serviço, estas serão concedidas para usufruto imediato, compulsoriamente, tão logo cessem os motivos determinantes.

No caso da PMDF, o usufruto de períodos de férias não gozadas foi inicialmente regulada pela Portaria nº 848/2013, que impossibilitava o acúmulo de mais de um período de férias, mas logo foi alterada pela Portaria nº 889/2013, que voltou a possibilitar o acúmulo de períodos de férias.

Na amostra analisada, observou-se que até 2019 era possível o policial militar *em caso de acumulação de período de férias regulamentares, iniciar o gozo do segundo período*

sem que houvesse usufruído o primeiro, integralmente, também nessa amostra as férias foram interrompidas ou não concedidas sem que fossem devidamente demonstrados e justificados os motivos previstos no §3º, art. 64, Lei 7.479/84. Em muitos casos, as férias acumuladas foram interrompidas a pedido do militar, em alguns casos, sendo acompanhada de concessão de dias bonificados por bom desempenho em serviço. Em 2019, a PMDF emitiu a Portaria nº 1.090/2019, que trouxe as novas regras para o gozo de férias restringindo o acúmulo de mais de um período de férias. Permanecendo em vigor esse regramento, espera-se uma diminuição de número de dias de férias não gozados.

Em julho/2011, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por meio do Parecer nº 748/2011-PROPES/PGDF, orientou o CBMDF acerca do procedimento correto a ser adotado para remarcação de férias de período aquisitivo acumulado por militar, em vista as sucessivas interrupções por necessidade de serviço, do qual destacamos:

“As férias são direito previsto constitucionalmente no art. 7º, XVII da Constituição Federal. Integram o rol dos Direitos Sociais, caracterizando-se, portanto, como um direito fundamental. Os arts. 39, §3º e 42, §1º do Texto Magno estendem esse direito aos servidores públicos civis e militares.

Esse direito faz parte de uma estratégia de enfrentamento dos problemas relativos à saúde e segurança no trabalho, na medida em que favorece a ampla recuperação das energias físicas e mentais do trabalhador após longo período de prestação de serviços. É, ainda, instrumento de realização da plena cidadania do indivíduo, uma vez que propicia sua maior integração familiar e social. As férias são, portanto, efetivo *direito* dos trabalhadores e não prêmio por sua conduta no serviço. Como esse direito é construído por questões de política de saúde pública e bem-/estar coletivo, **não existe no exclusivo interesse particular do trabalhador.**

Assim, o trabalhador tem direito de gozar as férias e, concomitantemente, o dever de usufruí-las.

Partindo dessas premissas, tem-se que o direito às férias é indisponível e sua concessão deve se dar de forma que os objetivos do legislador não sejam frustrados, ou seja, o direito não pode perder a característica de afastamento temporário anual do serviço, por lapso temporal contínuo, suficiente para a reposição física e mental do trabalhador.

A interrupção das férias dos militares do CBMDF prevista no §3º do art.64 da Lei 7.479/84 só pode ocorrer em situações excepcionais, devidamente demonstradas e justificadas. Cessados os motivos que ensejaram a interrupção das férias ou impediram sua marcação, o militar deve, incontinenti, usufruí-las, mesmo que se tenha adentrado o período seguinte, sob pena de frustração dos objetivos do legislador constituinte.

Da mesma forma, a par do sentido teleológico da norma inserta no art. 7º, XVII da CF/88, e na ausência de autorização legal, as férias não podem ser suspensas por vontade exclusiva do militar. Até mesmo o fracionamento somente é permitido se autorizado por lei, pois a pulverização dos dias de férias frustra o objetivo da norma, à vista de que sua fruição deve se dar de forma contínua, de forma a proporcionar efetiva reposição das energias despendidas no serviço.”

(...)

Em suma, o ideal é a concessão das **férias interrompidas ou não concedidas pelos motivos do §3º, art. 64, Lei 7.479/84**, tão logo cessem esses motivos. Não sendo possível, tem-se que é viável a acumulação de dois períodos, por aplicação analógica do art. 77 da Lei 8.112/902.

Impende ressaltar, também, que não há perda do direito por caducidade, conforme exposto no Parecer n. 1.445/2004-PROPE/PGDF.

(...)

Não é admissível que o administrador deixe de conceder as férias ao servidor, nem que o servidor opte por não gozá-las. A conversão em pecúnia prevista no art. 19 da Lei 10.486/2002 é medida excepcional, a ser tomada apenas quando não houver tempo hábil para a fruição das férias pelo militar, devido a sua passagem para a inatividade ou morte.

Expôs-se linhas atrás que a não concessão de férias ou sua interrupção, sem a devida motivação e sem que se tomem medidas para que o servidor faça uso do direito, pode indicar desvio de finalidade, no intuito de se obter a vantagem pecuniária prevista no art. 19 da Lei 10.486/2002.

Diante da explanação da d. Procuradoria Geral do DF, não há razão para não estender aos policiais militares as orientações emanadas, uma vez que as legislações de ambas as corporações sobre o tema apresentam idêntica redação.

Como exposto no citado parecer, a não concessão de férias ou sua interrupção, sem a devida motivação e sem que se tomem medidas para que o militar faça uso do direito, pode indicar desvio de finalidade, no intuito de se obter a vantagem pecuniária prevista no art. 19 da Lei 10.486/2002 - que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal.

A concessão posterior das férias interrompidas diminuiria o número de dias de férias a indenizar na passagem do policial militar para a reserva, preservando o aspecto da saúde física e mental do militar a que o período de férias está intimamente ligado, e também preservaria os cofres públicos de despesas indenizatórias.

Por todo o exposto, foi encaminhado o Informativo de Ação de Controle nº 03 /2021 - DIAFA/COPTC/SUBCI/CGDF, com a seguinte recomendação:

R.1) Instituir plano de fruição de férias acumuladas, com o levantamento de férias acumuladas por matrícula, atentando para as orientações proferidas pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal no Parecer Nº 748/2011-PROPE/PGDF.

Manifestação do(s) gestor(es)

A PMDF manifestou-se por meio da Informação Técnica n.º 104/2021 - PMDF /DGP/GAB/ATJ (SEI n.º 61893336) e do Despacho do Chefe do DGP (60958050), encaminhados pelo Ofício 319/2021 - PMDF/GCG/CH (SEI n.º 61893650).

A Informação Técnica n.º 104/2021 apresenta os normativos que tratam da regulamentação de férias no âmbito da PMDF, argumenta sobre o alinhamento da corporação em manter o limite de 2 meses de férias a cumuladas e também expressa suas dúvidas em relação à metodologia adotada pela CGDF para concluir que na PMDF permitiu-se maior acúmulo de férias do que no CBMDF, denotando insuficiência no controle de afastamentos. Desta informação destacamos:

8. Conforme é possível extrair das normas acima, a previsão que limitava o acúmulo até a 02 (dois) períodos de férias, fora das hipóteses excepcionalíssimas previstas no § 3º do art. 63 da Lei n.º 7.289, foi regulamentada no período compreendido entre os anos de 2005 e 2019. A portaria que agora rege o tema extinguiu tal hipótese, sendo possível inferir, a partir da interpretação de seu art. 13, que não é mais possível acumular nenhum período de férias, havendo dispositivo que prevê o gozo posterior de férias não concedidas ou interrompidas por força do previsto no § 3º do art. 63 da Lei n.º 7.289/84, podendo tal gozo inclusive se dar em período concessivo seguinte.

9. Desta forma, o que se verificou, com efeito, foi uma constrição da possibilidade de acúmulo de período de férias, trazendo regramento mais gravoso do que o anterior e do que o previsto para os servidores públicos civis da União e do DF, consoante art. 77 da Lei 8112/90 e art. 125, §4º da Lei Complementar n.º 840/11.

10. Traçada a cronologia normativa da regulamentação das férias no âmbito da PMDF, ponto que importa relevar é que nenhuma das portarias acima citadas restou anulada, ocorrendo tão somente a revogação e substituição por normativos mais atualizados, pelo que não há que se falar em desconstituição dos acúmulos até então percebidos. Observa-se também que a previsão de acúmulo total de dois períodos de férias não se afigura abusivo ou anti-econômico, porquanto existe previsão idêntica na legislação de regência dos servidores civis.

11. Diante de tal panorama, nos é forçoso concluir que os acúmulos de férias observados nas inspeções da Controladoria muito provavelmente se originaram de eventos que se enquadraram no § 3º do art. 63 da Lei n.º 7.289/84, que no período entre 2005 e 2019 eram autorizadores de acúmulos que excedessem dois períodos de férias. Dentro deste período, quando se editou a Portaria n.º 848, previu-se, de forma explícita, que as férias anteriormente acumuladas não deveriam ser consideradas no cômputo, previsão esta que, a nosso ver, nada tem de irregular, uma vez que à época se buscou preservar direito dos militares que foram tolhidos em época anterior.

...

19. Em relação à metodologia adotada pela CGDF para concluir que na PMDF permitiu-se maior acúmulo de férias do que no CBMDF, denotando insuficiência no controle de afastamentos quando comparados com a co-irmã, cumpre realizar alguns apontamentos.

20. A CGDF, em primeiro lugar, não explicitou no informativo acima qual foi a metodologia amostral (se amostra aleatória simples com ou sem reposição, estratificada por postos e graduações, etc) utilizada pela a extração da amostra, limitando-se, tão

somente, a afirmar que se referia aos militares que passaram à reserva no período de jan/2019 a abr/2019. Além disso, não há qualquer indício de que se tenha realizado o cálculo do desvio padrão amostral para as amostra(s) nem a aplicação de testes de hipótese que pudessem corroborar as conclusões de que as médias da PMDF são estatisticamente maiores do que as médias do CBMDF, que é justamente o que aduz, desdobrando ainda que aquela outra Corporação foi mais eficiente na prevenção de acúmulo de férias por seus militares.

21. A bem da realidade, o que se demonstra é que não se adotou qualquer critério científico que pudesse dar sustentação à conclusão chegada pelo órgão de controle interno, o que deixa o próprio informativo à míngua de sentido lógico, porquanto não se pode chegar às conclusões a que se chegou com base em premissas tão frágeis como as adotadas, que se limitaram apenas ao cálculo das médias amostrais de férias acumuladas por postos e graduações entre as duas Corporações e à comparação, vis-a-vis, dos valores obtidos, sem aplicar, como frisado, qualquer método estatístico que permitisse inferir para a população as conclusões obtidas para a(s) amostra(s).

22. Por derradeiro, convém ressaltar que o cumprimento da recomendação, no que concerne à criação de cronograma de gozo compulsório de férias e sua ulterior aplicação, como dito, poderá gerar diminuição da disponibilidade de efetivo, ocasionando relevante diminuição na eficácia e eficiência das ações de manutenção da segurança e ordem pública no Distrito Federal desempenhadas pela PMDF, evidenciando-se sua **irrazoabilidade**. De mais a mais, importa ainda frisar o rigor com a compulsoriedade do gozo das férias que vem se adotando no último biênio, que certamente ensejará em relevante diminuição do pagamento de indenização por ocasião de férias não usufruídas.

Do Despacho do Chefe do DGP/PMDF (60958050) destacamos:

3. De toda forma, a lógica estabelecida pelo Estatuto da PMDF (primeira parte do parágrafo quarto do art 63 da Lei nº 7.289/1984), em plena concordância lógica com os fundamentos apontados pela CGDF, bem como no Parecer PGDF nº 784/2011, demonstra que o gozo de férias, por referir-se ao necessário descanso anual do militar, deve ser realizado no período compreendido entre o último mês do ano a que se referem e durante todo o ano seguinte. Embora a Portaria PMDF nº 1.090/2019 estabeleça rígido controle desde sua publicação, é razoável interpretar que as férias anteriores a 2019 não mais conseguem suprir eventual necessidade de descanso anual do policial militar, pelo simples transcurso do tempo.

4. Por último, o interesse público atual, contrastado com a situação de efetivo militar em serviço ativo, não aponta para a criação de plano de fruição de férias acumuladas anteriormente à edição da Portaria PMDF nº 1.090/2019, uma vez que poderia agravar o problema da falta de pessoal ora mencionado nos autos, indo em sentido contrário ao interesse público e à própria continuidade do serviço público.

Análise do Controle Interno

Como exposto no item 11 Informação Técnica n.º 104/2021 - PMDF/DGP/GAB /ATJ, para os acúmulos de férias que se originaram de eventos que se enquadraram no §3º do art. 63 da Lei 7289/84, pretendeu-se de que as férias anteriormente acumuladas não fossem

consideradas no cômputo, buscando preservar direito dos militares que foram tolhidos em época anterior. Como dito anteriormente, os processos apreciados não traziam informações que caracterizassem as situações excepcionais previstas na Lei nº 7.289/84.

Como dito no Informativo (item 8), a portaria mais recente que regula a concessão de férias (Portaria PMDF nº 1090, de 27/05/2019) “*prevê gozo posterior de férias não concedidas ou interrompidas por força do previsto no § 3º do art. 63 da Lei nº 7.289/84, podendo tal gozo inclusive se dar em período concessivo seguinte*”, o que, a nosso ver, confirma a viabilidade da recomendação desta Controladoria.

Em relação à metodologia adotada pela CGDF, reforçamos o anteriormente dito, foi adotado o exame da documentação de suporte aos valores pagos, nesse caso os processos de passagem para a reserva remunerada e assentamentos funcionais das matrículas que compuseram a amostra, requeridos por meio da Solicitação de Informação 95 (SEI nº 26020904) e Solicitação de Informação 96 (26060333).

Quanto ao teste de hipótese, cabe dizer que para o quadrimestre de janeiro a abril de 2019, a trilha de auditoria trouxe um total de 272 matrículas que passaram a inatividade e receberam valores de licença especial. Foram tecnicamente amostrados 230 matrículas, que atenderam ao critério de apresentar valor de remuneração superior a R\$ 100 mil reais. Assim, pelo teorema do limite central, quando o tamanho amostral é suficientemente grande ($n > 30$), como neste caso, a distribuição da média é uma distribuição aproximadamente normal. O teorema aplica-se independentemente da forma da distribuição da população. Aplicado o teste de hipótese para a amostra, onde a hipótese nula é média de meses de férias a indenizar da PM é igual a média do CBM, o valor de p é zero. Sugerindo que a amostra fornece evidência suficientes de que a hipótese nula deve ser rejeitada para toda a população. Do mesmo modo, com base nas amostras examinadas mediante análise de significância das variáveis, há evidência significativa de que a médias de férias a indenizar da PM é maior que a média do CBM. Veja que esse dado é ilustrativo e reforça o que evidenciou a fragilidade dos controles, conforme segue:

observou-se que até 2019 era possível o policial militar em caso de acumulação de período de férias regulamentares, iniciar o gozo do segundo período sem que houvesse usufruído o primeiro, integralmente, também nessa amostra as férias foram interrompidas ou não concedidas sem que fossem devidamente demonstrados e justificados os motivos previstos no §3º, art. 64, Lei 7.479/84. Em muitos casos, as férias acumuladas foram interrompidas a pedido do militar, em alguns casos, sendo acompanhada de concessão de dias bonificados por bom desempenho em serviço.

Essa constatação ocorreu ao verificar os processos e assentamentos funcionais, em que os motivos previstos no §3º, art. 64, Lei 7.479/84 não foram identificados.

Em 2019, durante os trabalhos de campo desta auditoria, a PMDF efetuava levantamento de férias acumuladas por cada membro da corporação, por meio de pesquisa nos boletins internos e nos livros de registros das seções administrativas de cada UPM, para posterior registro em sistema informatizado próprio. Que demonstra a atenção da Corporação com o tema acumulação de férias.

Então, quanto ao rigor com a compulsoriedade do gozo das férias que vem se adotando no último biênio (item 22), seu impacto será observado tardiamente, se não houver ação para que as férias acumuladas sejam fruídas, uma vez que, conforme dito pelo gestor no item 11, durante 14 anos (entre 2005 e 2019) foi possível para todos os militares ativos acumular férias que excedessem dois períodos. Assim, é de se esperar que até a aposentação/passagem para reserva remunerada desses militares esses valores de médios de férias não gozadas a indenizar permaneçam acima de 2 meses.

Quanto a **irrazoabilidade** da recomendação e a defesa do interesse público, nada melhor que a prática da co-irmã para demonstrar a viabilidade da sua aplicação. O planejamento de fruição de férias acumuladas foi adotado no CBMDF e não interrompeu suas atividades nem afetou o desempenho das suas ações de atendimento à população, como pode ser verificado nos seus Relatórios de Atividade publicados no sítio daquela corporação. Também como lembrado no item 8 da informação técnica, a portaria mais recente que regula a concessão de férias, Portaria PMDF nº 1.090/2019, prevê gozo posterior de férias não concedidas ou interrompidas por força do previsto podendo tal gozo inclusive se dar em período concessivo seguinte, esse dispositivo confirma a viabilidade da recomendação desta Controladoria, não colocar risco a continuidade do serviço, ou não teria sido previsto.

Quanto ao argumento da redução de efetivo e crescimento da população, temos que observar que recentemente, 2018, houve concurso para o preenchimento de 2000 vagas na PMDF e que em junho/2021 o Congresso Nacional aprovou a contratação de 750 policiais militares, e que a eficiência do policiamento está relacionada a reposição da força de trabalho, mas também se relaciona ao emprego de novas tecnologias adquiridas e conhecimentos adquiridos que amplificaram o desempenho dos servidores nos últimos anos.

É compreensível o argumento que a reposição tardia do descanso trará menos benefício a saúde do trabalhador. No entanto, a Procuradoria Geral do DF se manifestou noutro

sentido por meio do Parecer nº 748/2011-PROPE/PGDF, aprovado pela Procuradoria Geral do DF, que respondeu os questionamentos do Corpo de Bombeiros Militar do DF sobre concessão, interrupção, conversão em pecúnia e acumulação de períodos de férias dos militares.

Em breve síntese, a ilustre parecerista orienta que a interrupção das férias dos militares do CBMDF, conforme previsto no art. 64, §3º, da Lei nº 7.479/84 – Estatuto Bombeiros-Militar do CBMDF, somente pode ocorrer em situações excepcionais, devidamente demonstradas e motivadas, de sorte que, cessados os motivos que ensejaram a interrupção, o militar deve gozá-las, sob pena de frustração dos objetivos do legislador constituinte. Dele destacamos:

e) A Administração, após constatar férias não concedidas e acumuladas, deve conceder férias compulsórias ao militar que deixou de usufruí-las no prazo regulamentar ou exime-se de tal concessão sob pena de responsabilidade solidária quanto ao ônus causado indevidamente ao erário?

A esse questionamento aplica-se a resposta dada ao questionamento do item "c". Em sendo constatada a acumulação de férias, o servidor deve usufruí-las, em razão de sua natureza de direito fundamental, impositivo e indisponível.

Não é admissível que o administrador deixe de conceder as férias ao servidor, nem que o servidor opte por não gozá-las. A conversão em pecúnia prevista no art. 19 da Lei 10.486/2002 é medida excepcional, a ser tomada apenas quando não houver tempo hábil para a fruição das férias pelo militar, devido a sua passagem para a inatividade ou morte.

Expôs-se linhas atrás que a não concessão de férias ou sua interrupção, sem a devida motivação e sem que se tomem medidas para que o servidor faça uso do direito, pode indicar desvio de finalidade, no intuito de se obter a vantagem pecuniária prevista no art. 19 da Lei 10.486/2002, Nesse caso, tal prática deve ser apurada para a devida responsabilização administrativa dos envolvidos.

(...)

3. CONCLUSÃO

Impendente destacar, por fim, quanto à situação documentada nos autos - acerca a prática costumeira de interrupção de férias de militares do CBM sob o fundamento de necessidade de serviço, sem a devida motivação e sem a concessão posterior das férias interrompidas (fls. 19, 27-33) - que pode ser indicativa de eventual desvio de finalidade dos atos de interrupção/ suspensão de férias, com a intenção de futura conversão em pecúnia do direito, nos termos do art. 19 da Lei 10.486/2002, Diante dos indícios de possível desvio de finalidade, deve-se frisar que a apuração dos fatos pelo órgão de origem é medida salutar.

Pelo exposto, visando resguardar o interesse público, acompanhamos a orientação emanada pela douda Procuradoria Geral do DF no Parecer nº 748/2011-PROPE/PGDF, sendo

de bom alvitre que o órgão planeje a concessão das férias interrompidas ou não concedidas pelos motivos do §3º, art. 63, Lei 7.289/84, tão logo cessem esses motivos. Assim, mantemos o entendimento expresso no IAC nº 03/2021 - DIAFA/COPTC/SUBCI/CGDF (SEI nº 58712034) sobre a necessidade de resguardar o erário de despesas desnecessárias, e mantemos a recomendação ofertada.

Causa

Polícia Militar do Distrito Federal:

Em 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018:

Fragilidade no controle de planejamento e fruição de férias dos policiais militares, flexibilização de portaria que regulamenta a concessão de férias no âmbito da Corporação em 2013 permanecendo até 2019.

Consequência

Prejuízo à saúde física e mental dos policiais militares.

Recomendação:

Polícia Militar do Distrito Federal:

- R.1) Planejar a concessão das férias interrompidas ou não concedidas pelos motivos do §3º, art. 63, Lei 7.289/84, tão logo cessem esses motivos, efetuar o levantamento de férias acumuladas por matrícula, atentando para as orientações proferidas pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal no Parecer nº 748/2011-PROPES/PGDF, e considerando a continuidade do serviço público.
- R.2) Concluído o levantamento das férias acumuladas por matrícula, estimar o montante dos valores de férias acumuladas e informar esta Controladoria-Geral.

3 - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Pessoal	2.1	Média

Brasília, 20/09/2021



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 20/09/2021, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **A3C0E3CE.8B5000B1.0D20DF2B.C33AEEED**