



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

## Informação nº 149/2022 – NUREC

Brasília (DF), 29 de fevereiro de 2022.

**Processo nº:** 17793/2019-e  
**Jurisdicionado (a):** Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF  
**Assunto:** Análise de Defesa  
**Ementa:** Auditoria integrada para avaliar a regularidade, a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade financeira da assistência à saúde da Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF. Decisão nº 1831/2020. Determinações à PMDF. Pedido de Reexame. Nesta fase: Exame de mérito. Pelas sugestões indicadas.

Senhor Diretor,

Tratam os autos do exame das razões de justificativa dos responsáveis da Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF chamados em audiência em decorrência do item VI da Decisão nº 2507/2019<sup>1</sup>, proferida no Processo nº 14510/2018-e, que cuidou de auditoria integrada para avaliar a regularidade, a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade financeira da assistência à saúde da PMDF.

### I - Antecedentes

2. Após a análise das razões de justificativa apresentadas, o Tribunal proferiu a Decisão nº 1831/2020 (peça 47), de seguinte teor:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. FRANCISCO CARLOS DA SILVA NIÑO, GLAUMER LESPINASSE ARAÚJO, CARLOS LUÍS BARBOSA RIBEIRO, MARCUS VINÍCIUS GOMES FIALHO, ROGERIO BRITO DE MIRANDA, ANDERSON CARLOS DE CASTRO MOURA, FLORISVALDO FERREIRA CESAR e MARCOS ANTÔNIO NUNES DE OLIVEIRA em atenção ao item VI da Decisão nº 2.507/2019, Processo nº 14.510/2018; II - no mérito, considerar procedentes as citadas razões de justificativa; III - determinar à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF que, doravante: a) implemente a cobrança de*

---

<sup>1</sup> “VI – autorizar a audiência, em autos próprios, dos responsáveis indicados na Tabela 21 do Relatório de Auditoria, Peça 28, para que, com fundamento no art. 43, inciso II, e em face da possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da LC nº 01/1994, apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa: a) em face da irregularidade apontada na Tabela 20 (Achado 2); b) sobre as cobranças parciais das indenizações devidas pelos policiais militares em função da assistência à saúde prestada aos seus dependentes, o que, no entendimento da Unidade Técnica (Relatório de Auditoria - Peça 28) e do Ministério Público junto à Corte (Parecer nº 321/2019-G3P - Peça 33) viola o disposto no art. 33, § 4º, da Lei Federal nº 10.486/2002 (Achado 4);”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

indenizações pelos serviços prestados nas organizações de saúde da Corporação aos dependentes dos policiais militares, em conformidade com o art. 15 do Decreto Distrital nº 31.646/2010; b) promova a cobrança integral, ainda que em mais de um exercício, das indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes, de acordo com a Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º; (LIMITADA A UMA REMUNERAÇÃO POR EXERCÍCIO) IV - autorizar o retorno dos autos à SEASP para arquivamento.” Grifou-se.

3. Inconformado, o Comandante-Geral da Polícia Militar interpôs o documento de peça 71, assim conhecido pela Decisão nº 4756/2021 (peça 76):

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) da Informação n.º 284/2021-NUREC (e-DOC AB2C0E98-e); b) do documento de e-DOC C1B27163-c, manejado pelo Comandante-Geral da Polícia Militar, com fundamento no princípio da fungibilidade, relevando sua intempestividade, como se Pedido de Reexame o fosse, desprovido de efeito suspensivo, em relação à Decisão n.º 1.831/2020; II. não conhecer da peça de e-DOC F0D421B8-c, apresentada pelo nominado Fórum das Associações Representativas dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Distrito Federal, haja vista que apenas ratifica o teor do expediente referenciado na alínea precedente, bem como por não haver previsão legal ou regimental para a interposição de memoriais por entidade que não é parte no processo, e ante a inexistência de documentações que comprovem a natureza jurídica e a existência legal da pessoa jurídica requerente, tampouco a legitimidade de seu subscritor para a representação processual; III. autorizar: a) a ciência desta decisão ao Comandante Geral da Polícia Militar, conforme estabelece o § 2º do art. 4º da Resolução – TCDF n.º 183/2007, informando-lhe que o recurso ainda carece de análise de mérito; b) a ciência desta decisão ao signatário do documento a que alude o item II retro; c) o retorno dos autos ao Nurec/TCDF, para análise de mérito do recurso a que alude o item I.b retro.” Grifou-se.

4. Analisa-se, portanto, nesta fase, o mérito do mencionado recurso.

## **II – Pedido de reexame do Comandante-Geral do PMDF (peça 71)**

5. Inicialmente, no mérito, o recorrente apresentou o contido no art. 6º da Constituição Federal, asseverando que a saúde é um direito social vinculado à dignidade da pessoa humana reafirmado pela Lei nº 10.486/2002, com transcrição dos seguintes artigos:

“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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

§ 1º O militar e seus dependentes poderão receber atendimento em outras organizações hospitalares, nacionais ou estrangeiras, nas seguintes situações especiais:

I - de urgência ou emergência, quando a organização hospitalar da Corporação não puder atender;

II - quando a organização hospitalar da respectiva Corporação, não dispuser de serviço especializado;

III - Ao inativo e pensionista, será fornecido o transporte, quando houver necessidade de internação hospitalar decorrente de prescrição médica utilizando os parâmetros estabelecidos na legislação federal e conforme regulamentação do Governo do Distrito Federal.

§ 2º A organização de saúde da Corporação, destina-se a atender ao militar, seus dependentes e pensionistas.

**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 provento 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.

Art. 34. Para os efeitos de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social, tratada neste Capítulo, são considerados dependentes do militar:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*I – 1º grupo:*

*a) o cônjuge, companheiro ou companheira reconhecido judicialmente;*

*b) os filhos(as) ou enteados(as) até 21 (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudantes universitários, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;*

*c) a pessoa sob guarda ou tutela judicial até 21 (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudante universitário, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez;*

*II – 2º grupo: os pais, com comprovada dependência econômica do militar, desde que reconhecidos como dependentes pela Corporação;*

*III – 3º grupo: os que constarem na condição de dependentes do militar, até a data da entrada em vigor desta Lei, enquanto preencherem as condições estabelecidas em Estatuto das respectivas Corporações.” Grifos acrescentados.*

6. Diante disso, argumentou que, “em uma interpretação lógico-sistemática, verifica-se que o princípio estabelecido na Constituição Federal e na legislação é o da prestação de assistência à saúde ao policial militar, dependentes e pensionistas pela Corporação, devendo esta estabelecer em seu orçamento (art. 32), os recursos necessários para fazer frente à essa obrigação. Dito de outra forma, a assistência à saúde da PMDF possui natureza jurídica de autogestão, ou seja, não vislumbra lucro, mas a prestação de uma assistência aos policiais militares, pensionistas e dependentes.”

7. Ponderou que o que se quis denotar dos dispositivos transcritos, “segundo uma interpretação teleológica, é que a obrigação principal de prover os recursos para a assistência à saúde é da Corporação, por meio de recursos consignados em seu orçamento, sendo que os valores advindos de outras fontes, tais como as contribuições e indenizações, tem natureza acessória ou complementar. Essa é a lógica que deve prevalecer, segundo a perspectiva racional e razoável, como forma de preservar o direito à saúde, estabelecido na Constituição e na Legislação dos policiais militares.”

8. Afirmou que a Decisão nº 1831/2020 (peça 47) teve impacto “na medida em que as contribuições e indenizações, tornarem-se tão onerosas e pesadas para os policiais militares, a ponto de os levar a uma situação desesperadora de ter que decidir entre abrir mão de ter seu dependente assistido pelo sistema de saúde da Corporação ou se ver em uma situação de insolvência, impingiu-se vulneração a seu direito básico e de seus entes queridos.”

9. Declarou que “não se pode deixar de invocar o aspecto social, considerado como uma questão relevante e sensível, com pano de fundo sobre o viés das políticas públicas, traduzindo-se em sentimentos de insatisfação, desconfiança, injustiça, desamparo e de sucessivas demandas reprimidas perante a Administração, com forte potencial para assumir uma proporção sistemática por todo o efetivo da PMDF, pois há casos em que, mesmo que o policial militar não tenha sido atingido, dentro do processo de empatia, tem-se solidarização com a situação do seu irmão de farda, além de pairar sobre ele o temor de se ver diante do mesmo problema.”

10. Sustentou que “tais sentimentos podem influenciar negativamente no



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*serviço prestado à sociedade, na medida em que, o policial militar que se sente desprotegido e desamparado pela Instituição em que serve, difunde-se um grave processo desmotivacional por toda a tropa.”*

11. Como exemplo de situações que poderiam levar a “*um gravíssimo déficit*” para cada policial militar, o recorrente apresentou as seguintes informações:

*“Em estudo<sup>1</sup> realizado pela Planisa, empresa de soluções de gestão de saúde, em hospitais brasileiros (entre públicos, privados e filantrópicos), no período de maio a setembro de 2020, que disponibilizaram unidades de internação crítica adulto com paciente Covid-19 (UTI), em 33 unidades hospitalares analisadas, o custo médio diário foi de R\$ 2.102,00 (dois mil e cento e dois reais).*

*Em levantamento realizado pela Agência Nacional de Saúde<sup>2</sup> (ANS) junto às operadoras de plano de saúde, chegou aos seguintes resultados para o custo médio diário de internação em Unidade de Tratamento Intensivo - UTI:*

- 1. Covid-19: R\$ 4.035,00 (quatro mil e trinta e cinco reais);*
- 2. Cirúrgicas: R\$ 4.136,00 (quatro mil e cento e trinta e seis reais);*
- 3. Clínicas: R\$ 3.308,00 (três mil e trezentos e oito reais).”*

12. Salientou que, “*considerando essas informações, caso um policial militar tenha um dependente internado em UTI por 60 dias, o custo total pode chegar R\$ 248.160,00 (duzentos e quarenta e oito mil e cento e sessenta reais), assim, levaria anos para fosse saldada sua indenização pela assistência à saúde do dependente, comprometendo seriamente sua situação financeira*”. Destacou que, no caso de intervenções cirúrgicas, o custo poderia ser ainda maior.

13. Expôs que chegou ao conhecimento do Comando da PM dois casos de gastos com dependentes do 1º grupo, um no valor de R\$ 397.377,94 e outro no valor de R\$ 294.086,59; e um caso com dependente do 2º grupo no valor de R\$ 415.325,58.

14. Ressaltou “*que também houve outros casos, que, após a nova interpretação firmada pela Egrégia Corte, alcançaram valores elevados, culminando em pesados ressarcimentos com os quais o policial militar deverá arcar por anos, ultrapassando as centenas de milhares.*”

15. Argumentou que, “*diante das considerações anteriores, repisando o entendimento de que a assistência à saúde, de forma principal, é arcada com recursos da Corporação, consignados em seu orçamento, e que as contribuições e indenizações poderão ser fontes de recursos acessórias ou complementares, entende-se que a interpretação finalística a ser conferida ao disposto no § 4º e alíneas do art. 33 da Lei nº 10.486/2002, é de que foram estabelecidos limites máximos, ou seja, tetos para a cobrança das indenizações pela assistência à saúde dos dependentes.*”

16. Manifestou que, “*com especial enfoque*”, o recorrente entende “*que a limitação de indenização prevista na alínea “d” do § 4º, de uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação, considerada a despesa total anual, deve ser entendida como o máximo a ser indenizado pelo policial militar após ser aplicado o respectivo percentual por grupo de dependente sobre o valor total de gastos apurado*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

no ano, sendo que o valor que ultrapassar esse limite deverá ser absorvido pelo orçamento da Corporação”, por exemplo:

*“se um policial militar teve um ou mais dependentes atendidos no ano de 2021, considerando que a despesa total nesse ano foi de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) e supondo que os gastos correspondem a dependentes do 2º grupo, neste caso, embora o percentual aplicado gere uma indenização de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), pelo teto estabelecido na alínea “d”, ele deverá indenizar o máximo de uma remuneração para as despesas ocorridas em 2021, assim, supondo que sua remuneração seja R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) ele irá indenizar esse valor pelos gastos ocorridos, sendo o restante, que vem a ultrapassar esse teto, absorvido pelo orçamento da Corporação.*

*Continuando o exemplo acima, caso no ano de 2022, esses mesmos dependentes gerem uma despesa total de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), a indenização seria de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). No entanto, para as despesas ocorridas em 2022, o policial militar deverá indenizar o máximo de uma remuneração, sendo o restante novamente absorvido pelo orçamento da Corporação, e assim por diante, para cada ano em que ocorram gastos com assistência à saúde dos dependentes.”*

17. Avaliou que, *“nessa linha de inteligência, verifica-se que o próprio legislador conferiu ao Comandante-Geral a possibilidade de regulamentar percentuais de indenização pelos gastos, abaixo dos limites estabelecidos nas alíneas “a”, “b” e “c”, ou seja menores que 20%, 40% e 60% para os dependentes do 1º, 2º e 3º grupos respectivamente, sendo-lhe vedado ultrapassar esses limites.”*

18. Mencionou que, para corroborar essa interpretação, podem ser citadas *“as normas orientadoras dos planos de saúde em que também são aplicados um teto, ou seja, um limite máximo de indenização pela prestação de assistência à saúde, a comumente conhecida ‘Coparticipação’”.*

19. Considerando os argumentos apresentados, o recorrente requereu:

*“1) Que seja considerado que a Corporação, a fim de garantir o direito de assistência à saúde previsto na Constituição Federal (art. 6º), na Lei nº 7.289/1984 (Art. 50, inciso IV, alínea 'e') e na Lei nº 10.486/2002 (Arts. 32 a 34), é o principal provedor do sistema de saúde, por meio de recursos consignados em seu orçamento, sendo as contribuições e indenizações acessórias e complementares.*

*2) Que sejam levados em consideração, os possíveis e prementes sentimentos de insatisfação, desconfiança, injustiça e desamparo do policial militar perante a Administração, diante dessa nova sistemática de cobrança de indenização pela assistência à saúde aos dependentes, os quais podem começar a se espalhar por todo efetivo da Corporação, pois mesmo que o policial militar não tenha sido atingido, se solidariza com a situação do seu irmão de farda, além de pairar sobre ele o temor de ver diante do mesmo problema, o que pode ainda influenciar negativamente no serviço prestado à sociedade, na medida em que o policial militar não se sente protegido e amparado*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*pela instituição em que serve, convertendo-se em um grave fator desmotivacional.*

*3) Que seja considerada para fins de interpretação dessa egrégia corte de contas, o objetivo finalístico da norma, insculpido no § 4º e alíneas do art. 33 da Lei nº 10.486/2002, de estabelecer um limite superior, mas não inferior, para os percentuais de indenização a recair sobre os gastos pela prestação de assistência médico-hospitalar, conforme regulamentação do Comandante-Geral de cada Corporação, o que induz ao entendimento de que o limite de uma remuneração também é um teto para essa mesma indenização que não pode ser ultrapassado, sob pena de desvirtuamento do direito à assistência à saúde.*

*4) Que a expressão, “considerada a despesa total anual” constante da alínea 'd' do § 4º do art. 33, seja entendida apenas como a base de cálculo formada pela soma de todos os gastos de assistência à saúde com os dependentes naquele ano, sobre a qual incidirá o percentual regulamentado pelo Comandante-Geral para se apurar o valor a indenizar, devendo ser respeitando o limite de uma remuneração do posto ou graduação como o teto a ser indenizado pelo policial militar para fazer frente aos gastos globais desse período, sendo que o que vier a ultrapassar este teto deve absorvido pelo orçamento da Corporação.*

*5) Que sejam considerados, a fim de resguardar a segurança jurídica para o administrado e o interesse público da assistência à saúde, os princípios proporcionalidade e da razoabilidade, considerando a capacidade financeira e contributiva limitada do policial militar, a fim de evitar uma situação de insolvência por parte deste, o que poderia culminar em uma situação de grave desequilíbrio pessoal e familiar.*

*6) Que seja considerado como parâmetro, que o instituto da “coparticipação” é aplicado pelas operadoras de plano de saúde tendo um limitador, conforme citado nesta petição, sendo vedado pela ANSCONSU que elas estabeleçam coparticipação ou franquia que caracterize financiamento integral do procedimento por parte do usuário, ou fator restritor severo ao acesso aos serviços.”*

### **III - Análise**

20. Nas linhas iniciais o recorrente trouxe afirmações das quais não se pode discordar, pois realmente “o princípio estabelecido na Constituição Federal e na legislação é o da prestação de assistência à saúde ao policial militar, dependentes e pensionistas pela Corporação, devendo esta estabelecer em seu orçamento (art. 32), os recursos necessários para fazer frente à essa obrigação”, isso “como forma de preservar o direito à saúde, estabelecido na Constituição e na Legislação dos policiais militares.”

21. No entanto, o cerne do recurso diz respeito ao fato de a Decisão nº 1831/2020 (peça 47) ter trazido tal impacto que “as contribuições e indenizações tornaram-se tão onerosas e pesadas para os policiais militares, a ponto de os levar a uma situação desesperadora de ter que decidir entre abrir mão de ter seu dependente assistido pelo sistema de saúde da Corporação ou se ver em uma situação de insolvência, impingiu-se vulneração a seu direito básico e de seus entes queridos.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

22. Para reforçar essa tese, o recorrente trouxe dados da Planisa (§ 11 anterior) de que a internação para pacientes com Covid-19 (UTI) em 33 unidades hospitalares analisadas o custo médio diário foi de R\$ 2.102,00 e, em levantamento realizado pela ANS, chegou-se aos valores de internação em Unidade de Tratamento Intensivo para tratamento de Covid-19 de R\$ 4.035,00, para cirurgias de R\$ 4.136,00 e clínicos de R\$ 3.308,00.

23. Informou a existência de três casos concretos que chegaram ao conhecimento do Comando da PM de despesas no valor R\$ 397.377,94 e R\$ 294.086,59, para dependentes do 1º grupo, e de R\$ 415.325,58, para dependente do 2º grupo, ressaltando que houve outros casos que, após a nova interpretação firmada pela Decisão nº 1831/2020 (peça 47), alcançaram valores elevados, forçando a pesados ressarcimentos que onerarão por anos os policiais militares.

24. O entendimento do recorrente é de que *“a limitação de indenização prevista na alínea “d” do § 4º, de uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação, considerada a despesa total anual, deve ser entendida como o máximo a ser indenizado pelo policial militar após ser aplicado o respectivo percentual por grupo de dependente sobre o valor total de gastos apurado no ano, sendo que o valor que ultrapassar esse limite deverá ser absorvido pelo orçamento da Corporação.”*

25. Verifica-se que a controvérsia reside na interpretação dos efeitos do art. 33, § 4º, alínea “d”, da Lei Federal nº 10.486/2002, transcrita anteriormente, e do art. 15 do Decreto Distrital nº 31.646/2010, que regulamentou a referida lei, *in verbis*:

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

26. Ressalta-se que a questão em discussão adveio do Relatório Final de Auditoria nº DA 85/2019-DIASP1 (peça 28 do Processo 14510/2018-e), onde consta:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

Cálculo inadequado das indenizações e baixa representatividade dos valores

348. As indenizações são percentuais que devem ser reembolsados pelos militares em virtude do custeio pela Corporação das despesas de saúde de seus dependentes. De acordo com a Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º:

(...)

349. Esses valores são recolhidos oportunamente por meio de desconto em folha de pagamento<sup>104</sup>. Na PMDF, a regulamentação do art. 33 da Lei Federal nº 10.486/2002 foi feita pela Portaria nº 371/2003, que estabeleceu os percentuais descritos na tabela abaixo:

**Tabela 25 – Percentuais de indenização pagos pelos militares, incidentes sobre as despesas com os serviços de saúde prestados aos dependentes.**

GRUPOS	INDENIZAÇÃO	REFERÊNCIA NORMATIVA
1º grupo (cônjuge, filhos ou enteados até 21 anos)	15%	Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º c/c Portaria PMDF nº 371/2003, art. 1º.
2º grupo (pais)	30%	
3º grupo (outros dependentes)	50%	

350. Em primeiro lugar, verifica-se que o percentual de indenização praticado no âmbito da PMDF é menor que o percentual autorizado pela Lei Federal nº 10.486/2002, o que se mostra incompatível com a sustentabilidade do sistema, evidenciando, portanto, uma possível fonte de novos recursos para complementar o orçamento da saúde.

351. Em segundo, as indenizações cobradas no âmbito da PMDF se limitam à prestação de assistência à saúde nos atendimentos realizados na rede credenciada, o que se mostra contrário ao disposto no Decreto Distrital nº 31.646/2010, art. 15, que normatiza:

“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.”

352. Ou seja, além dos serviços de saúde prestados na rede credenciada ou ressarcidos, as indenizações deveriam, por expressa disposição normativa, alcançar todos os serviços prestados na rede própria da PMDF aos dependentes dos militares, por exemplo: consultas no Centro Médico e no Centro Odontológico, programas no Centro de Assistência Social, exames e cirurgias realizados internamente.

353. Outrossim, cabe ressaltar a interpretação da PMDF sobre o limite para a cobrança de indenizações, estabelecido pela mencionada Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º, alínea d. O dispositivo mencionado estabelece que a indenização não pode ser superior ao valor máximo de apenas uma remuneração ou proventos do posto ou da graduação do militar, considerada a despesa total anual.

354. A título ilustrativo, considere-se, hipoteticamente, um militar com remuneração mensal de R\$ 10 mil cujo pai, dependente seu, realizou um procedimento que custou R\$ 100 mil. Como seu pai é do 2º grupo<sup>106</sup>, a indenização devida é de 30%, ou seja, R\$ 30 mil. Uma vez que, de acordo com a norma supracitada, sua despesa total anual não pode ser superior a R\$ 10 mil (valor de uma remuneração), ele deverá



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

pagar no máximo este valor no primeiro ano e continuar pagando R\$ 10 mil por ano nos exercícios seguintes, até quitar o montante devido.

355. Assim, considera-se que a norma não estabelece prazo máximo para o pagamento da indenização, apenas limita a importância a ser paga anualmente. Todavia, segundo o entendimento adotado na Corporação, o maior valor de indenização que pode ser cobrado dos policiais é o equivalente a uma remuneração do militar, em no máximo 12 (doze) parcelas, independente de quanto custou o procedimento realizado.

356. É o que se depreende da Portaria PMDF nº 973/2015, art. 23, §§ 1º e 2º, que dispõe:

Art. 23. As despesas decorrentes de comprovada urgência ou emergência poderão ser empenhadas, integralmente, com recursos do Fundo de Saúde, cabendo ao responsável indenizar a parte que lhe couber de acordo com o estabelecido na Portaria PMDF nº 371, de 10 de janeiro de 2003, em seu artigo 1º, nos seguintes percentuais: [...]

§ 1º **Independentemente do valor total dos gastos despendidos** referentes à assistência médica dos dependentes do policial militar, o valor máximo calculado com base nos percentuais indicados nos incisos deste artigo, **o desconto de indenização não poderá ultrapassar o valor correspondente a uma remuneração do posto ou da graduação do policial militar, considerada a despesa anual**, conforme disposições do Decreto Distrital nº 31.646/2010;

§ 2º Poderá ocorrer o desconto em folha, dos militares e pensionistas, das despesas indenizáveis de cada exercício financeiro, **e esse não poderá ser superior a 12 parcelas**, respeitando o mínimo de 20% (vinte por cento) do valor do soldo de soldado primeira classe; [...] (Grifou-se)

357. Esse entendimento favorece individualmente o policial militar responsável por indenizar a PMDF, mas onera toda a Corporação. Desse modo, quanto maior a despesa dos dependentes, maior a chance de que seja paga majoritariamente pela PMDF, com menor participação proporcional do militar.

358. Todavia, a interpretação mais coerente considerando o disposto na Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º é de que, a cada ano, somente pode ser descontado do militar a título de indenização valor equivalente a uma remuneração, o que não o isenta de quitar a respectiva dívida, ainda que em mais de um exercício.

359. Inclusive, esse é o entendimento do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF acerca do normativo em questão<sup>107</sup>. Ressalta-se que o entendimento da PMDF quanto a esse quesito é incompatível com a sustentabilidade dos serviços de saúde prestados. (...)

### **Proposições**

374. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

a) implemente a cobrança de indenizações pelos serviços prestados nas organizações de saúde da Corporação aos dependentes dos policiais militares, em conformidade com o Decreto Distrital nº 31.646/2010, art. 15; (Sugestão II.j)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*b) promova a cobrança integral, ainda que em mais de um exercício, das indenizações devidas pelos policiais militares pela assistência à saúde prestada aos seus dependentes, de acordo com a Lei Federal nº 10.486/2002, art. 33, § 4º; (Sugestão II.k)”*

27. A esse respeito, o d. Relator ressaltou (p. 21 da peça 46):

*“No caso, é forçoso reconhecer que a redação do dispositivo em relevo impõe dificuldade de interpretação do alcance pretendido pelo legislador e, por certo, eventual interpretação deste Tribunal diferente do entendimento corrente da PMDF, não poderia implicar na responsabilização dos gestores, na forma argumentada pelos justificantes.”*

28. Entretanto o e. Relator chegou à seguinte conclusão:

*“De outro giro, acerca da interpretação do disposto no art. 33, § 4º, alínea “d”, da Lei nº 10.486/2002, penso que o termo ‘considerada a despesa total anual, para todas as situações deste parágrafo’ refere-se ao cálculo dos percentuais de 20%, 40% e 60% do valor da despesa para os dependentes estipulados nas alíneas “a”, “b” e “c”, que deverá ser feito com base na despesa total anual. Ou seja, não estabelece prazo máximo para o pagamento da indenização.*

*Com isso, a interpretação dada pela Corporação de que o maior valor de indenização que pode ser cobrado dos policiais equivale a uma remuneração do militar, em no máximo 12 (doze) parcelas, independentemente do custo do procedimento realizado, vai além do que determina a norma, bem como compromete a sustentabilidade da assistência à saúde da Corporação.”*

29. Com a devida vênia, nesse caso específico, tende-se a concordar com o apontado pelo recorrente quando afirma que:

*[...] as normas orientadoras dos planos de saúde também estabelecem um teto de coparticipação, citando para isso os seguintes casos:*

*“1. Conforme Portaria nº 07, de 21 de dezembro de 20203, o Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores do Distrito Federal, estabeleceu no inciso I do art. 3º que a coparticipação será limitada R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) por ano civil.*

*2. A Fundação de Assistência ao Servidor Público<sup>4</sup> estabeleceu que a coparticipação para internação em apartamento e UTI é utilizada uma tabela de despesas que varia de R\$ 0,01 a R\$12.500,01. A cobrança obedecerá ao seguinte critério: para cada R\$ 100,00 de despesa será cobrado R\$ 10,00 de participação, limitando-se ao valor de R\$ 1.260,00 de participação (mesmo que a despesa ultrapasse R\$ 12.500,01).*

*3) A Agência Nacional de Saúde (ANS), por meio da Resolução do Conselho de Saúde Suplementar - CONSU Nº 08, de 03 de novembro de 19975, estabeleceu que é vedado às operadoras de planos de saúde estabelecer coparticipação ou franquia que caracterize financiamento integral do procedimento por parte do usuário, ou fator restritor severo ao acesso aos serviços;” (Grifos do recorrente)*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

30. Em tempo, não se pode perder de vista que, à luz do art. 32 da Lei nº 10.486/2002, a assistência médico-hospitalar do policial militar da PMDF e de seus dependentes deverá ser custeada primordialmente com os recursos consignados no orçamento da corporação.

31. Nesse sentido, entende-se que a interpretação inserta no item III, alínea “b”, da Decisão nº 1831/2020 (peça 47), acabou por privilegiar o caráter de *fonte de custeio* aos recursos advindos das indenizações previstas no art. 33 da citada norma.

32. Tal interpretação, à luz dos casos concretos e dos argumentos trazidos pelo recorrente, ao passo em que demonstra pouca eficácia na recomposição do saldo orçamentário do programa de saúde, mostra-se por demais oneroso para o usuário, podendo-se concluir que, nos casos concretos apresentados pelo recorrente, houve sim fator restritivo severo ao acesso dos militares ao serviço de saúde.

33. Nesse sentido, mostram-se mais adequados os apontamentos do então Secretário da SEASP que, ao analisar o assunto, mediante a peça 31 do Processo nº 14510/2018-e, assim se posicionou:

*“3. Por outro lado, entendemos que tanto a interpretação lógico-sistemática como a histórica da norma em questão se harmonizam com a aplicação legal adotada pela PMDF.*

*4. A Lei Federal nº 10.486/2002 se originou da conversão da Medida Provisória – MP nº 2.218/2001, cujo texto foi mantido quase integralmente.*

*(...)*

*6. Nesse contexto, em que pese houvesse preocupação quanto ao cumprimento dos limites da LRF, a exposição de motivos que acompanhou a referida MP<sup>5</sup> demonstra que a norma tinha como foco principal a valorização dos policiais militares, sem ênfase à sustentabilidade financeira da assistência à saúde da PMDF, que não dava sinais de que seria comprometida no curto prazo.*

*7. Por outro lado, cumpre realizar análise mais detalhada do dispositivo legal em questão, transcrito a seguir:*

**Lei Federal nº 10.486/2002**

**Art. 33. [...]**

**§ 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 provento do posto ou da graduação do militar, considerada a **despesa total anual, para todas as situações deste parágrafo. (Grifou-se)**

*8. A interpretação realizada pela equipe de auditoria pressupõe que o termo “despesa”, na alínea “d” supra, se refere aos gastos do policial militar com indenizações pela prestação de assistência médico-*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*hospitalar aos seus dependentes. O entendimento da PMDF, por sua vez, com o qual concordamos, parte da premissa de que o termo diz respeito à despesa anual da Corporação com a assistência aos dependentes.*

*9. Verifica-se que a mesma palavra foi utilizada pelo legislador nas alíneas “a” a “c”, indubitavelmente com o sentido de despesa da Corporação, razão pela qual entendemos como mais adequada, pela análise lógico-sistemática, interpretar que o termo tenha, na última alínea, a mesma carga semântica empregada nas alíneas anteriores.”*

34. Importa verificar que não há como extrair da norma que a indenização seja paga na forma de parcelas anuais. A leitura conjunta do mencionado *caput* do § 4º, do art. 33 com sua alínea “d”, comporta a seguinte regra: *a indenização não poderá ser superior ao valor de uma remuneração ou provento, indenização essa que alcançará a despesa total havida no ano para fins de quitação.*

35. Desse modo, entende-se que cabe razão ao recorrente quando afirma que o art. 33, *caput*, c/c seu § 4º, alínea “d”, da Lei Federal nº 10.486/2002, fixou a indenização do montante da despesa ocorrida no ano/exercício, calculada na forma das alíneas “a”, “b” e “c” do citado parágrafo, ao valor máximo de apenas uma remuneração ou provento do posto ou da graduação do militar.

36. Ante o exposto, no mérito, conclui-se pela procedência do recurso, no sentido de tornar sem efeito a determinação contida no item III, alínea “b”, da Decisão nº 1831/2020 (peça 47), disso dando ciência à PMDF.

#### **IV - Sugestões**

Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento da Informação nº 149/2022 – NUREC;
- II. no mérito, dar provimento ao pedido de reexame da Polícia Militar do Distrito Federal, no sentido de reformar o item III da Decisão nº 1831/2020, tornando sem efeito a determinação contida na alínea “b” do citado dispositivo;
- III. autorizar:
  - a) o conhecimento do teor da decisão que vier a ser proferida à PMDF;
  - b) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia dessa decisão, como forma de viabilizar os correspondentes registros;
  - c) o retorno dos autos à SEASP, para as providências pertinentes.

À consideração superior.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO  
FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

**Assinatura Eletrônica**  
**Carlos Tobias da Silva**  
Auditor de Controle Externo