



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 31658/2015-e

RELATOR: Conselheiro Márcio Michel

PARECER: 628/2016-MF

EMENTA: Estudos especiais visando a estabelecer firme entendimento acerca: (i) dos normativos legais que se aplicam às cessões/requisições de servidores da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; (ii) da obrigatoriedade de ressarcimento, pelo cessionário, das despesas realizadas pelo cedente com o pagamento da remuneração e respectivos encargos de servidor dessas instituições cedido a outros órgãos/entidades; e (iii) da definição da unidade à qual deva ser efetuado o ressarcimento, em caso de sua obrigatoriedade, tendo em conta o custeio dessas áreas pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal; (iv) outras questões que se revelarem necessárias à elucidação do objeto de representação tratada no Processo nº 36649/2010. Manifestação conjunta apresentada pelas Secretarias de Fiscalização de Pessoal (SEFIPE) e de Macroavaliação da Gestão Pública (SEMAG), formulando entendimentos acerca dos temas em questão. Oitiva do Ministério Público. Aquiescência parcial do *Parquet*, com ressalvas e proposta de ajuste.

Cuida-se de estudos especiais empreendidos em conjunto por SEFIPE e SEMAG, com o escopo de estabelecer firme entendimento acerca dos temas especificados na ementa, em cumprimento ao determinado pelo item II da Decisão nº 3.990/2014, proferida no Processo nº 36649/2010, sobrestado até conclusão destes estudos.

2. O presente trabalho deriva de conflito de interpretações sobre normas de cessão/requisição de pessoal aplicáveis aos servidores dos órgãos de segurança pública distrital, cuja pacificação revelou-se imprescindível ao enfrentamento do objeto central da denúncia tratada no sobredito feito, qual seja, eventuais reflexos de ressarcimentos de remuneração de policiais civis cedidos à Câmara Legislativa do Distrito Federal na apuração do limite de gastos com seu pessoal.

3. Após percuciente abordagem e análise do arcabouço normativo, jurisprudência e doutrina pertinentes às questões sob estudo, consubstanciadas na Informação Conjunta SEMAG/SEFIPE nº 001/2016-NAGF (peça nº 7 – e-DOC 14BB2860), os nobres Auditores de Controle Externo que a subscrevem manifestam-se, em síntese conclusiva, na forma adiante reproduzida, coerente com as sugestões finais oferecidas ao e. Plenário, devidamente endossadas pelas respectivas instâncias diretivas, *verbis*:

“CONCLUSÕES

66. Antes de serem apresentadas as conclusões, menciona-se a juntada do Ofício nº 091/2015-MF, a pedido do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, dando



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

notícia de denúncia apresentada ao Ministério Público de Contas junto Tribunal de Contas da União, versando sobre cessão de servidores da PMDF e do CBMDF.

67. O presente trabalho decorreu do conflito de interpretações sobre normas de cessão / requisição de servidores aplicáveis aos órgãos de segurança pública distrital durante a análise de denúncia no bojo do Processo nº 36.649/10, quando este Tribunal entendeu por bem determinar estudo, sobrestando o processo mencionado, nos termos do item II da Decisão nº 3.990/14.

68. Em resposta ao **item II-1** da decisão mencionada, pode-se afirmar que os normativos legais que se aplicam às cessões / requisições de servidores da PCDF, da PMDF e do CBMDF são aqueles editados pelo Distrito Federal que não conflitem com o Regime Jurídico de tais servidores. Diante de sua autonomia constitucional, compete à esfera distrital decidir sobre sua estrutura organizacional, bem como sobre a lotação de seu pessoal, incluídas as cessões / requisições de policiais civis ou militares e bombeiros militares, tendo em vista que esses servidores integram os quadros do Distrito Federal. **Atualmente**, os normativos em vigor são:

PMDF e do CBMDF

- a) as **Leis federais nºs 7.289/84** (art. 77, § 1º, inciso I e inciso III, alínea “l”) e **7.479/86** (art. 78, § 1º, alínea “a” e alínea “c”, itens 11 e 12), no sentido de permitirem as cessões;
- b) o **Decreto federal nº 88.777/83** (arts. 20 a 24), no sentido de definir quando a cessão se dá para atividade de natureza militar; e
- c) os **Decretos distritais, que não conflitem com as legislações constantes das alíneas “a” e “b” anteriores**, editados com o objetivo de limitar ou proibir as cessões de servidores da PMDF e do CBMDF, que são servidores do DF. Mencionam-se, por exemplo, os Decretos distritais nºs 28.763/08, 30.231/09 e 3.014/75, alterado pelo Decreto nº 32.810/11.

PCDF

- a) a **Lei federal nº 8.112/90**, no sentido de permitir as cessões, regulamentada pelo Decreto federal nº 4.050/01;
- b) a **Lei distrital nº 3.556/05**, no sentido de limitar as cessões, segundo a **Decisão nº 6052/15**; e
- c) os **Decretos distritais, que não conflitem com a legislação constante das alíneas “a” e “b”**, por exemplo, os Decretos distritais nºs 28.763/08 e 30.231/09.

69. Registra-se que, mesmo sendo federais as normas que estabelecem o regime jurídico, o estatuto e a macro organização da PCDF, da PMDF e do CBMDF, diante da autonomia do DF, devem ser distritais as normas que vão reger a distribuição / lotação desses servidores, bem assim as questões afetas ao ressarcimento das despesas com pessoal cedido.

70. Em resposta ao **item II-2**, deve-se observar que os normativos locais não podem conflitar com a norma regulamentadora do FCDF, a qual tem origem constitucional. Assim, servidores cedidos e laborando fora da PCDF, da PMDF e do CBMDF *lato sensu*, isto é, fora de estruturas criadas para suas carreiras, não podem ser custeados pelo FCDF, o qual deve ser ressarcido, no montante por ele custeado.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

Por outro lado, servidores que exercem atividades inerentes a carreiras policiais e/ou militares em estruturas que foram criadas para tais carreiras estão albergados pelo FCDF, não havendo necessidade de ressarcimento, consoante entendimento da AGU. Não se pode confundir carreira policial ou militar com atividade estritamente policial ou atividade de natureza militar. Ainda que haja interseção, as duas coisas (carreira e atividade) não se confundem, sendo carreira conceito mais restritivo, que deve ser usado para avaliar a necessidade de ressarcimento ao FCDF.

71. Ressalta-se que para a PCDF, a **Lei federal nº 4.878/65** limitou as cessões, permitindo que elas ocorram apenas para exercício de atribuições inerentes ao cargo do funcionário policial. Entretanto, esta Corte, por meio da **Decisão nº 6.052/15** e seu Voto condutor, interpretou que as limitações a serem observadas constam da Lei distrital nº 3.556/05.

72. Em resposta ao **item II-3**, o ônus do ressarcimento ao FCDF, via de regra, recai ao órgão cessionário. Atualmente, a questão está disciplinada no **Decreto distrital nº 28.763/08**. Entende-se que a melhor forma de recomposição ao FCDF seria o direcionamento dos recursos diretamente ao Fundo, conforme se verificou no Siggo.

73. Em atenção ao **item II-4**, registra-se que nas situações em que servidores da PCDF, da PMDF ou do CBMDF são cedidos, com ressarcimento ao FCDF, essas despesas implicam aumento de gasto com pessoal computável para fins de limite da LRF no **Poder ou órgão responsável pelo ressarcimento**. Para uniformizar os procedimentos de contabilização dessas despesas, sugere-se ao Tribunal as medidas orientadoras aventadas no item 4 desta instrução.”

4. Assim, ultimando sua manifestação, o corpo técnico sugere ao e. Plenário:

- I- tomar conhecimento da presente instrução;
- II- em atenção ao item II da Decisão nº 3.990/14, firmar entendimento no sentido de que, em relação à cessão de servidores da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF e do Corpo de Bombeiros Militares do Distrito Federal – CBMDF, custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF:
 - a) os normativos legais que se aplicam às cessões / requisições de servidores desses órgãos são aqueles editados pelo DF que não conflitam com o Regime Jurídico aplicável, conforme §§ 67/68 desta Instrução;
 - b) o ônus relativo aos servidores cedidos e laborando fora da PCDF, da PMDF e do CBMDF *lato sensu*, isto é, fora de estruturas criadas para suas carreiras, não pode recair sobre o FCDF, o qual deve ser ressarcido no montante por ele custeado, conforme §§ 69/70 desta Instrução;
 - c) o ressarcimento deve ser feito diretamente ao FCDF, via de regra, pelo órgão cessionário, conforme § 71 desta Instrução;
 - d) as despesas com ressarcimento relacionadas a servidores custeados pelo FCDF devem compor o percentual de gasto com pessoal do Poder ou órgão referido no art. 20 da LC nº 101/00 (LRF) sobre o qual recaia o ônus do ressarcimento;



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

- e) as unidades gestoras responsáveis pelo ressarcimento devem utilizar os códigos de classificação contábil e orçamentária constantes do Plano de Contas e do Manual Técnico do Orçamento referentes a “ressarcimento de pessoal requisitado” quando dos registros da execução orçamentária e financeira realizada no Sistema Integrado de Gestão Governamental - Siggo;
- III- orientar as unidades gestoras do FCDF no SIAFI e/ou no Siggo a procederem o cancelamento dos empenhos da despesa no montante dos valores de ressarcimento de pessoal requisitado recebido dos órgãos/entidades cessionárias durante o exercício de competência, para evitar duplicidade no cômputo da despesa de pessoal, conforme orientação contida na Decisão – TCDF nº 6.261/13;
- IV- dar conhecimento desta Informação, bem assim da decisão a ser prolatada, à PCDF, à PMDF, ao CBMDF, à chefia do Poder Executivo do Distrito Federal, às Secretarias de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, à Controladoria-Geral do DF, bem assim à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Administração desta Casa, para adoção das providências de interesse.
- V- autorizar o arquivamento dos autos.”

5. Encaminhado, assim, o feito ao ilustre Relator e, posteriormente, apresentado ao e. Plenário na Sessão Ordinária de 10 de maio último, houve por bem a c. Corte deliberar, à unanimidade, por oportunizar a seus demais membros, assim como aos do Ministério Público, apresentarem sugestões e contribuições que entendessem pertinentes, no prazo de 10 (dez) dias, a teor da Decisão nº 2.299/2016.

6. Todavia, sucedeu-se trâmite processual distinto, vindo os autos ao *Parquet* e distribuídos a esta 1ª Procuradoria, para manifestação de mérito, em face da natureza da matéria, nos termos do Despacho Singular nº 187/2016-CMM.

7. Cumpre ressaltar, de início, que, em atenção à sobredita deliberação plenária, o presente estudo também foi submetido à d. Procuradoria-Geral do MPC e aos demais gabinetes de Procurador. Aguardou aqui o feito alguns dias, portanto, para que se pudessem colher eventuais sugestões ao aprimoramento do processo decisório. Não as havendo, passado o prazo sugerido, cumpre a este órgão exarar parecer.

8. O cerne do presente estudo, como assinalado, consiste em dirimir controvérsia acerca da responsabilidade pelo ônus das despesas realizadas com o pagamento de remuneração e respectivos encargos sociais de servidores dos entes componentes da segurança pública do Distrito Federal (PCDF, PMDF e CBMDF), custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, quando cedidos para exercício funcional em outros órgãos/entidades, que não aquelas próprias forças de segurança. Nesse propósito, demanda-se a apresentação de respostas às questões suscitadas no item II da Decisão nº 3.990/2014, de sorte a nortear o julgamento do feito em que foi exarada.

9. Seguindo a ordem de apresentação dos questionamentos suscitados, teceremos considerações supletivas ao excelente trabalho realizado em conjunto por SEFIPE/SEMAG.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

D) DOS NORMATIVOS LEGAIS QUE SE APLICAM ÀS CESSÕES/REQUISIÇÕES DE SERVIDORES DA PCDF, DA PMDF E DO CBMDF.

10. Ao concluir esse tópico, o corpo instrutivo propõe que se firme o entendimento de *“que os normativos legais que se aplicam às cessões / requisições de servidores da PCDF, da PMDF e do CBMDF são aqueles editados pelo Distrito Federal que não conflitem com o Regime Jurídico de tais servidores.”* Como fundamento, assevera que, em virtude de sua autonomia constitucional, compete ao Distrito Federal *“decidir sobre sua estrutura organizacional, bem como sobre a lotação de seu pessoal, incluídas as cessões / requisições de policiais civis ou militares e bombeiros militares, tendo em vista que esses servidores integram os quadros do Distrito Federal.”* (grifou-se)

11. Segundo o art. 21, inc. XIV, da Constituição Federal, compete à União *“organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”*.

12. Possível afirmar, de plano, que tudo que diz respeito à organização e manutenção dos organismos de segurança pública do Distrito Federal insere-se no âmbito da competência material outorgada à União, competência que envolve a de legislar, com exclusividade (caráter indelegável), sobre a estrutura administrativa, o regime jurídico e a remuneração de pessoal daquelas corporações. Essa orientação, é consabido, encontra-se firme e pacificamente assentada na jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal¹.

13. Para análise e identificação do parâmetro legislativo a ser utilizado acerca da cessão dos servidores das aludidas corporações militares e civil para servirem a outro órgão

¹ *“Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.”* (Súmula Vinculante nº 39 do STF, fruto de conversão da antiga Súmula nº 647)

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 935, DE 11 DE OUTUBRO DE 1995, QUE AUTORIZA O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL A CONCEDER AOS POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES A GRATIFICAÇÃO DE RISCO DE VIDA. 1. Ao instituir a chamada “gratificação por risco de vida” dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, o Poder Legislativo distrital usurpou a competência material da União para “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio” (inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal). Incidência da Súmula 647 do STF. (...) 4. Ação direta que se julga procedente.” (ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe 27.08.2010)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL N. 3.556/2005. SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS CIVIS CEDIDOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL: TEMPO DE SERVIÇO CONSIDERADO PELA NORMA QUESTIONADA COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE POLICIAL. AMPLIAÇÃO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS ESTABELECIDO NO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 51, DE 20.12.1985. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (...) 2. Inconstitucionalidade formal por desobediência ao art. 21, inc. XIV, da Constituição da República que outorga competência privativa à União legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal. (...)” (ADI 3.817, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 03.04.2009)

Precedentes no mesmo sentido: AI-AgR 587.045, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 13.12.2006; RE 442.409/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 29.08.2005; ADI 2.881, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julg. em 07.10.2004; RE 241.494, Plenário, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 14.11.2002; ADI-MC 2.102, Plenário, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julg. em 18.03.2002; RE 242.068, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 06.03.2002; SS-AgR 1.154, Plenário, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 06.06.1997; SS-AgR 846, Plenário, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julg. em 25.05.1996.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

ou entidade, cerne do presente tópico, cabe, antes, divisar os regimes jurídicos aos quais estão submetidos.

14. Os ocupantes de cargos das carreiras de Delegado de Polícia e Polícia Civil do DF regem-se, ordinariamente, pela Lei federal nº 4.878/65² (regulamentada pelo Decreto nº 59.310/66), recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (naquilo que não lhe contrarie), e, subsidiariamente³, pelo regime jurídico estabelecido pela Lei nº 8.112/90, observadas, em ambos os casos, as modificações realizadas por legislação federal superveniente.

15. Nessa mesma linha, manifestou-se a e. Corte de Contas distrital, a teor da Decisão nº 6.868/2006⁴, exarada em sede de representação do MP de Contas com a finalidade de definir o regime jurídico a que estariam submetidos os policiais civis distritais.

16. Por sua vez, os integrantes das corporações militares do DF possuem, igualmente, regimes próprios anteriores à atual Carta Política, consubstanciados nas Leis federais nº 7.289/84 e nº 7.479/86, que aprovaram os estatutos jurídicos, respectivamente, dos policiais e dos bombeiros militares.

17. No entanto, compulsando, detidamente, os três peculiares estatutos, não se identifica regramento adequado acerca do afastamento funcional por cessão, tampouco há outro diploma específico editado pela União que supra essa aparente lacuna. Dos poucos preceitos existentes naqueles estatutos jurídicos envolvendo o tema, como também em outras normas federais relacionadas (p.ex., Decreto nº 88.777/83), apenas se permite afirmar a possibilidade do afastamento, como bem assinalou o corpo instrutivo. Daí a necessidade de se descortinar o arcabouço normativo aplicável à hipótese.

18. Examinando a questão, primeiramente, em face dos integrantes da PCDF, poder-se-ia cogitar, de forma apressada, a aplicabilidade do art. 93 da Lei nº 8.112/90 - que disciplina, adequadamente, o instituto da cessão para os servidores civis da União -, ao argumento de que aqueles agentes regem-se, subsidiariamente, pelo Regime Jurídico federal, inclusive com suas atualizações posteriores. Nada obstante, esse entendimento merece temperamento, compreendendo haver alternativa a ser extraída da exegese constitucional.

19. Sabe-se que, para concretizar o comando previsto no art. 21, inc. XIV, da Constituição da República (c/ redação dada pela EC nº 19/98), aprovou-se a Lei federal nº 10.633/02, instituindo o denominado Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de

² Dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal.

³ No que tange à aplicação subsidiária da Lei nº 8.112/90 (o que guarda simetria com os arts. 62 e 72 da Lei nº 4.878/65, ao prescreverem a aplicação das disposições da legislação relativa ao funcionalismo civil da União no que não colidirem com as daquela Lei), prevalecendo o princípio da especialidade, torna-se claro que não pode dispositivo daquele Estatuto subverter comandos originários da Lei nº 4.878/65.

⁴ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, tendo em conta a instrução e, em parte, o parecer do Ministério Público, decidiu: I - aplicar aos servidores ocupantes de cargos das Carreiras de Delegado de Polícia e Polícia Civil do Distrito Federal o Regime Jurídico disciplinado pela Lei nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965, e, subsidiariamente, o Regime Jurídico estabelecido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ambas com as modificações ocorridas na área federal; [...]” (grifou-se)



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e à manutenção das corporações militares e civil do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação no âmbito distrital.

20. Não significa isso, contudo, que o Distrito Federal tenha sido despojado de sua autonomia administrativa constitucional sobre a gestão dos recursos humanos componentes de sua própria Administração Pública.

21. É comezinho que determinado dispositivo constitucional, individualmente considerado, pode não levar à melhor interpretação. Deve-se estabelecer conexão e interdependência entre os elementos da Carta Magna, buscando o contexto em que está inserido a fim de evitar contradições com outros dispositivos constitucionais. Trata-se de obediência ao princípio da unidade da Constituição.

22. Nesse contexto, deve-se ressaltar os artigos 32, § 4º, 42, *caput*, e 144, § 6º, da CF, *verbis*:

“Art. 32 (...)

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

(...)

Art. 144 (...)

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”

23. Ao prever corporações compostas por servidores distritais, subordinadas ao Governador do DF e efetivamente utilizadas pelo governo local, garantiu a Constituição gestão distrital sobre os mesmos, integrando-os à estrutura administrativa do DF.

24. O termo “subordinam-se”, referido no último dispositivo constitucional acima transcrito, concerne à ideia de hierarquia, de sujeição à estrutura organizacional da Administração Pública, escalonada em níveis de autoridade, por cujo efeito os superiores exercem poder de mando, direção, ordenação, controle e punição sobre os subordinados. Logo, dizer que um órgão se subordina ao chefe do Poder Executivo do Distrito Federal significa o mesmo que confirmar sua inserção na organização administrativa da pessoa federativa, sob as diretrizes determinadas por aquele mandatário, no caso.

25. Nesse sentido, compreende-se que o artigo 21, inciso XIV, da CF, ao atribuir à União organizar e manter as corporações militares e civil do Distrito Federal, parece dispor



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

não sobre a gestão, mas sobre prover recursos e legislar acerca da estrutura administrativa e da remuneração, mantendo normatização sobre o regime jurídico dos servidores e sobre a estrutura organizacional, o que é desejável, por comporem tais corporações forças auxiliares e reserva do Exército. A endossar esse entendimento, confira-se jurisprudência da e. Suprema Corte alhures citada⁵.

26. Sob tal prisma, o fato de haver previsão de repasse de valores da União, via FCDF, para custear os organismos de segurança pública do DF não subtrai dessa unidade federativa o poder de alocar seus respectivos agentes de acordo com as necessidades administrativas próprias da entidade política distrital, a qual tem autonomia constitucional para dispor sobre o funcionamento de sua máquina administrativa, no que se insere a discricionariedade acerca do provimento de cargos comissionados no âmbito de seus quadros de pessoal, a lotação, a cessão, a remoção e todos demais atos inerentes à gestão administrativa distrital, seara inteiramente alheia a qualquer ingerência de outras pessoas políticas, sob pena de ofensa ao princípio federativo.

27. Assim, compreendendo-se por interpretação constitucional que os integrantes da PCDF, da PMDF e do CBMDF são, indubitavelmente, servidores distritais, e não federais, o Governo do Distrito Federal, no exercício de sua autonomia administrativa constitucional, está autorizado a editar norma disciplinadora da gestão de pessoal dessas corporações, não havendo óbice jurídico, assim, para regular a aplicação do instituto da cessão de seus servidores, na ausência de legislação específica emanada do governo federal, ou mesmo na sua existência, supletivamente.

28. Nesse campo normativo, contudo, imprescindível que o governo distrital não se afaste da finalidade que inspirou a instituição do FCDF, de custeio federal das forças locais de segurança pública, especialmente, no que diz respeito à definição do ônus pela remuneração, e demais encargos sociais definidos em lei, do servidor cedido de qualquer daquelas corporações, porquanto não cabe ao Distrito Federal dispor a respeito de forma contrária ao que estabelece legislação correlata emanada do ente mantenedor (no caso, a União).

29. Nesse ponto, calha observar o previsto no § 1º do art. 93 da Lei nº 8.112/90⁶, que, como bem ressaltado pela instrução, buscou eximir os cofres federais do ônus financeiro pela remuneração de servidor cedido a outra esfera federativa, já que, nessa hipótese, haveria perda de força de trabalho na União com favorecimento do contingente na esfera cessionária. Fica mais evidente essa lógica na regulamentação do sobredito preceito legal pelo Decreto nº 4.050/01, do qual se destaca, por relevante ao presente estudo, o disposto no parágrafo único de seu art. 6º, *verbis*:

⁵ Nota de rodapé constante do § 12 deste opinativo.

⁶ “Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:

I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II- em casos previstos em leis específicas.

§ 1º Na hipótese do inciso I, sendo a cessão para órgãos ou entidades dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária, mantido o ônus para o cedente nos demais casos.”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

“Art. 6º É do órgão ou da entidade cessionária, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, o ônus pela remuneração ou salário do servidor ou empregado cedido ou requisitado dos Poderes dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou das empresas públicas e sociedades de economia mista, acrescidos dos respectivos encargos sociais definidos em lei.

Parágrafo único. **O ônus da cessão ou requisição prevista no caput não se aplica no caso de o cedente ser empresa pública ou sociedade de economia mista que receba recursos financeiros do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial da sua folha de pagamento de pessoal, bem assim do Governo do Distrito Federal em relação aos servidores custeados pela União.”** (grifou-se)

30. Vê-se, pois, que o governo federal, em nível regulamentar, julgou importante explicitar a desnecessidade de reembolso, pela União, das despesas referentes ao exercício de servidores das carreiras da PCDF e dos militares distritais cedidos ou requisitados a órgãos/entidades daquele ente federado, não havendo dúvida que tal regramento decorre de sua competência material ordinária em prover, via FCDF, os recursos necessários à organização e manutenção dos organismos componentes da segurança pública do Distrito Federal.

31. Sendo esse então o sentido que promana da legislação federal paradigma, é perfeitamente justificável que se irradie, igualmente, na hipótese de cessão de integrantes das forças distritais de segurança para servirem a outros órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, fazendo com que o custeio final da remuneração dos agentes cedidos, e demais encargos financeiros, corra às expensas do Tesouro distrital, pois o contrário equivaleria a impor ao FCDF finalidade diversa daquela que inspirou sua criação, qual seja, financiar a prestação de serviços não cobertos pela previsão constante do art. 21, XIV, da Constituição da República.

32. Com base no que foi acima exposto, vislumbra-se que o Distrito Federal possa adotar dois caminhos no que tange à legislação aplicável às cessões dos servidores civis e militares custeados com recursos do FCDF:

- editar normas próprias para regular a hipótese, propiciando mecanismos jurídicos que viabilizem o comando de suas forças de segurança pública (art. 144, § 6º, CF/88), sem olvidar da regra geral que deflui da legislação federal paradigma, consistente na imputação do ônus pela movimentação ao órgão ou entidade cessionária⁷; ou
- adotar as prescrições do art. 93 da Lei nº 8.112/90 e respectiva regulamentação (Decreto nº 4.050/01), justificando-se sua extensão aos militares distritais não

⁷ Anote-se que essa orientação parece ter sido observada na edição do Decreto nº 28.763/08, que dispõe sobre a cessão de servidores das áreas de Educação, Saúde e Segurança Civil e Militar do Distrito Federal, e seguida, igualmente, no recém editado Decreto nº 37.215, de 29.03.2016, que cuida, especificamente, dos atos de cessão dos militares distritais, ao passo de revogar, expressamente, os Decretos nº 3.014/75, 30.231/09 e 31.617/10 (os dois primeiros reportados pelo corpo técnico em sua manifestação).



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

pelo caráter subsidiário de aplicação do regime jurídico federal (como aos policiais civis), mas por identidade de razão, vale dizer, pela lógica de custeio das despesas pelo órgão mantenedor (União), sem embargo de as sobreditas normas destinarem-se, especificamente, aos servidores públicos civis federais.

33. A par dessas reflexões, este órgão ministerial concorda, na essência, com os fundamentos constantes da bem lançada Informação Conjunta SEMAG/SEFIPE nº 001/2016-NAGF, não opondo óbice à conclusão de que “[...] *os normativos legais que se aplicam às cessões / requisições de servidores da PCDF, da PMDF e do CBMDF são aqueles editados pelo Distrito Federal que não conflitem com o Regime Jurídico de tais servidores*”, ressaltando apenas que se respeite a disciplina federal existente alusiva ao ônus da despesa.

34. Não se descarta, todavia, a viabilidade jurídica de adoção direta das prescrições do art. 93 da Lei nº 8.112/90, e respectivo regulamento, em sendo apreciada a questão sob o prisma orçamentário (pela origem dos recursos do FCDF). Nesse caso, careceria apenas adaptar a leitura de alguns dispositivos relacionados à prática de atos de gestão de pessoal dos órgãos locais de segurança pública, porquanto se trata de seara inteiramente alheia à ingerência do ente federado central.

35. Sem prejuízo à abordagem realizada, oportuno enfatizar um ponto de discordância no tocante aos argumentos aduzidos pelo corpo técnico neste tópico.

36. Resiste este *Parquet* em considerar, como o fez a instrução, os fundamentos do voto condutor da Decisão-TCDF nº 6.052/2015, em face dos quais o e. Plenário considerou que as limitações a serem observadas acerca da cessão dos integrantes da PCDF constariam da Lei distrital nº 3.556/05 (apenas pelo critério de relevância/remuneração dos cargos/funções de confiança a serem exercidos), dispensando a exigência de correlação de atribuições inerentes ao cargo do funcionário policial prevista no art. 11 da Lei federal nº 4.878/65⁸ (regime jurídico peculiar desses agentes).

37. É que, ao relativizar a restrição imposta pela lei especial de regência, ao nosso ver, não seria observado o critério que deriva do cuidado legislativo da matéria, que se tem no inc. III do § 4º do art. 40 da Constituição Federal (redação atual), pois a cessão pode significar – e, invariavelmente, significa – o afastamento do policial exatamente das condições de risco ou prejuízo à sua integridade física, pressuposto de elevada importância no reconhecimento do direito à aposentadoria especial daquele que desempenha atividade de natureza estritamente policial, consoante a Lei Complementar federal nº 51/85.

38. De outra parte, não parece adequado o critério exegético adotado para o caso em questão, porquanto ambas as leis não encerrariam antinomias inconciliáveis quanto à aplicação do instituto da cessão, havendo razoável espaço para integração das restrições que

⁸ “Art. 11. O funcionário policial não poderá afastar-se de sua repartição para ter exercício em outra ou prestar serviços ao Poder Legislativo ou a qualquer Estado da Federação, salvo quando se tratar de atribuição inerente à do seu cargo efetivo e mediante expressa autorização do Presidente da República ou do Prefeito do Distrito Federal, quando integrante da Polícia do Distrito Federal.” (grifou-se)



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

veiculam, passível de se viabilizar à luz do que prescrevem os §§ 1º e 2º do artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil - LICC⁹. Houvesse aparente oposição na hipótese, resolver-se-ia o conflito pelo princípio da especialidade, prevalecendo a lei federal.

39. Por último, mas não menos importante, na medida em que a r. deliberação plenária reconhece a supremacia de lei distrital em matéria adstrita e disciplinada por lei peculiar federal, a ponto de afastar o alcance normativo desta, sem que nela se vislumbresse sinal de inconstitucionalidade, ensejou, por certo, inovação na ordem jurídica, sendo, porém, consabido não ser dado à Corte de Contas, no exercício de sua competência fiscalizadora e de controle dos atos da Administração Pública, bem como na condição de operador do direito, atuar com viés de legislador positivo.

40. Por essas razões, com as mais respeitosas vênias aos fundamentos da Decisão nº 6.052/2015, o MPC admite a inclusão da Lei distrital nº 3.556/05 no arcabouço normativo aplicável à hipótese de cessão dos servidores da PCDF apenas se interpretada sua incidência de forma supletiva à restrição imposta pelo art. 11 da Lei federal nº 4.878/65. Entendimento análogo aplica-se ao art. 2º do Decreto nº 28.763/08, que discrimina hipóteses de renovação de cessões efetivadas dos servidores das corporações civil e militares distritais, espelhando, com pequenas diferenças, aquelas constantes do art. 1º da sobredita lei distrital.

II) DA OBRIGATORIEDADE DE RESSARCIMENTO, PELO CESSIONÁRIO, DAS DESPESAS REALIZADAS PELO CEDENTE COM O PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO E RESPECTIVOS ENCARGOS DE SERVIDOR DESSAS INSTITUIÇÕES CEDIDO A OUTROS ÓRGÃOS/ENTIDADES.

41. Em resposta a esse item, tendo em conta que os normativos locais não podem conflitar com a norma regulamentadora do FCDF, de origem constitucional, conclui-se, em apertada síntese, *“que o ressarcimento ao FCDF deverá ocorrer nos casos de servidores da PCDF, da PMDF e do CBMDF que tenham sido cedidos e que estejam fora de estruturas criadas para suas carreiras distritais. Ou seja, mesmo que exercendo função de natureza policial-militar ou de bombeiro-militar, deve haver ressarcimento pelo cessionário ao FCDF, seja órgão ou entidade da esfera distrital ou fora dela, mas apenas no montante custeado pelo Fundo. É que esses servidores podem receber parcelas remuneratórias que são custeadas pelo DF.”*

42. Ao estabelecer os contornos da questão, abordando-a, primeiro, em relação aos policiais civis, o corpo instrutivo partiu da seguinte premissa: *“servidores que mudam sua lotação por força de reorganização da estrutura do DF não são considerados servidores cedidos e, portanto, continuarão a ser custeados pelo FCDF, se antes já eram custeados por esse Fundo.”* (grifo do original)

⁹ “§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

43. Assevera, com isso, que os “*servidores que integram carreiras policiais do DF e exercem atividades inerentes a essas carreiras, em estruturas que foram criadas para essas carreiras, correspondem à finalidade do FCDF e, portanto, devem ser custeados por ele.*” Frisou, no ponto, corroborando parecer emanado da Controladoria-Geral da União¹⁰, que a questão determinante para definir o repasse ao Fundo Constitucional consistiria em saber se o servidor titulariza e se encontra em exercício em cargo integrante de carreira da PCDF, e não que esteja exercendo atividade considerada estritamente policial, porquanto o Fundo, em sua norma de regência, teria especificado jurisdicionada, e não atividade.

44. Por último, quanto aos militares distritais, ponderou, igualmente, que, embora possam ser cedidos para o exercício de atividades de natureza militar, “*somente pode haver dispensa do ressarcimento quando lotados em órgão que façam (sic) parte da estrutura da PMDF ou do CBMDF, assim considerados aqueles cuja lotação exija que o servidor faça parte da ‘carreira militar’, o que é diferente de exercer atividade de natureza militar.*”

45. Com efeito, considerando que as verbas que integram o FCDF, como expõe a lei que o instituiu, destinam-se à manutenção das estruturas física e de pessoal da PCDF, da PMDF e do CBMDF, à luz da competência material prevista no art. 24, XIV, da CF, associado à ideia de que o ônus da cessão/requisição dos integrantes dessas corporações, regra geral, é do órgão cessionário, conforme deriva do arcabouço normativo antes descortinado, pode-se, de logo, abonar o entendimento de que se impõe o ressarcimento ao Fundo Constitucional das despesas com o custeio desses agentes quando cedidos/requisitados para qualquer outro órgão/entidade do Poder Executivo distrital, à CLDF, ao TCDF ou para outra esfera de governo estadual ou municipal. Do contrário, restaria configurada a utilização de recursos provenientes desse Fundo em finalidade diversa do estipulado na Constituição Federal e em sua lei de regência.

46. Correta, ademais, a compreensão do corpo instrutivo de que pouco importa que os servidores cedidos/requisitados desenvolvam atividades estritas de segurança pública, mesmo com demonstração de compatibilidade entre os conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho do cargo comissionado ou função de confiança e aqueles inerentes ao cargo policial civil ou militar ou bombeiro militar, pois as normas que tratam do ressarcimento desses agentes não vinculam o ônus da despesa ao exercício da atividade de origem.

47. Em reforço ao entendimento cogitado para este segundo tópico, importa trazer à colação trecho do Parecer nº 604/2009-PROPE/PGDF, ratificado pelo Parecer nº 992/2009, da mesma Procuradoria, *in verbis*:

“O fundo instituído pela Lei n. 10.633/02 tem, no ponto específico ora tratado, uma função precisa, que é manter a Polícia Civil do Distrito Federal, no que se inclui o custeio da folha de pagamento dos seus membros. Não podem os seus recursos, assim,

¹⁰ Parecer nº 0757/2015/PFF/CG.JOE/CONJUR-MP/CGU/AGU.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

servirem para finalidades outras, como a remuneração de servidores que, posto que originários da PCDF, estejam a servir órgãos distritais cujo custeio se dá apenas através do orçamento do Distrito Federal. Isso equivaleria a impor ao fundo uma finalidade diversa daquela que inspirou a sua criação - e que lhe é, pode-se mesmo dizer, estruturante, porquanto, como visto, o escopo que imanta o fundo é o próprio elemento normativo que o distingue como sendo um instituo (*sic*) jurídico singular - qual seja, financiar a prestação de serviços não cobertos pela previsão constante do art. 21, XIV, da Constituição da República.

O uso de verbas componentes de um fundo em dissonância com as finalidades que o inspiram demanda a sua necessária recomposição. Caso contrário, as regras constitucionais e legais que determinaram a sua existência restarão violadas. O embasamento para a restituição da quantia exigida nestes autos, portanto, não se localiza em qualquer norma disciplinadora da gestão de pessoal, seja da União, seja do Distrito Federal, mas sim nas normas que disciplinam os fundos. O problema, pois, não é de Direito Administrativo, mas sim de Direito Financeiro, e é a partir das normas que compõem este subsistema que a questão encontra solução adequada.

E, se as normas financeiras que regem os fundos em geral, e o Fundo Constitucional previsto no art. 21, XIV, da Carta Magna, em específico, vinculam os recursos daquela universalidade à manutenção da Polícia Civil, tais regras somente estarão sendo cumpridas se, e somente se, o custeio final da remuneração os (*sic*) membros da corporação cedidos a outros órgãos do Distrito Federal, que não as forças de segurança, recaia sobre o próprio erário local. Isso se faz possível, justamente, através da restituição pleiteada nestes autos, onde se busca que o orçamento do DF suporte os gastos efetivados, à custa do Fundo Constitucional, como retribuição de uma força de trabalho vertida não em prol da Polícia Civil, mas sim de entidades cuja manutenção não se inclui dentre os objetivos expressos da Lei n. 10.633/02.

Assim, o que importa aqui não é se os servidores da PCDF são federais ou distritais, mas sim a disciplina normativa do Fundo Constitucional instituído pela Lei n. 10.633/02. Os integrantes das forças locais de segurança são agentes públicos do Distrito Federal, e não da União. Podem, assim, ser cedidos a outros órgãos distritais por deliberação discricionária do Governador do DF. **Somente é defeso, neste contexto, que os gastos com a remuneração do cedido sejam suportados pelo fundo aqui tratado, pois as verbas que o integram, como visto, destinam-se apenas à manutenção da força policial, o que não inclui a remuneração, por exemplo, de agentes cedidos para o desempenho de funções outras de governo.** Neste caso, o fundo estaria a custear serviços não cobertos por sua finalidade legal, bem como pela norma constitucional que o previu, razão pela qual a sua recomposição se faz imperiosa.

Após essas reflexões, peço vênica para rever a posição externada no parecer n. 202/2008-PROPES-PGDF e sugerir que se dê aplicação ao disposto no art. 2º, §2º, do Decreto n. 28.673/08, observando-se a regra de que, em casos como os aqui tratados, *‘o órgão cessionário deverá proceder, mensalmente, ao ressarcimento das despesas realizadas com o pagamento da remuneração respectiva do servidor (...).’*”

48. Esse entendimento, todavia, comporta temperamento em se tratando de servidor cedido da área de segurança pública distrital aos órgãos federais citados nos incisos I



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

a IV do art. 2º do Decreto distrital nº 28.763/08¹¹. No caso, carece observar o que preconiza o § 1º daquele mesmo art. 2º, regramdo o fato no mesmo sentido do parágrafo único do art. 6º do Decreto federal nº 4.050/01, o qual prevê que o ônus da cessão ou requisição é do órgão cedente quando o servidor cedido à União for oriundo **de órgão do Governo do Distrito Federal que receba recursos da União para custeio de pessoal**, o que leva à conclusão de que, relativamente a tal hipótese, desobriga-se o ente federativo central do encargo de restituir ao FCDF os valores despendidos com a remuneração dos agentes cedidos, sob a lógica, quer nos parecer, de que os gastos com as folhas de pagamento dos órgãos/entes envolvidos (distrital e federal) são custeados, ordinária e integralmente, pela União, figurando em seu Orçamento.

49. Com essa ponderação adicional, o Ministério Público endossa a conclusão externada pelo corpo técnico para este tópico.

III) DA DEFINIÇÃO DA UNIDADE À QUAL DEVA SER EFETUADO O RESSARCIMENTO, EM CASO DE SUA OBRIGATORIEDADE, TENDO EM CONTA O CUSTEIO DESSAS ÁREAS PELO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL.

50. Em resposta a esse item, o corpo instrutivo deduz que a melhor forma de recomposição dos recursos do FCDF, mediante ressarcimento, na situação em que servidores das corporações civil e militares locais forem cedidos para outros órgãos/entidades, fora da estrutura criada para suas carreiras, seria direcionar as verbas ressarcidas diretamente ao próprio Fundo, e não aos órgãos cedentes, conforme se verificou em levantamento feito no SIGGO. Lembra, por oportuno, que a questão, atualmente, está disciplinada no Decreto distrital nº 28.763/08 e, subsidiariamente, pelo Decreto federal nº 4.050/01.

51. Assim conclui por considerar que o ônus do ressarcimento ao FCDF, via de regra, recai ao órgão cessionário e, também, sob a ótica de não ser permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados¹², pensamento esse que se reflete,

¹¹ “Art. 2º Poderão ser renovadas as cessões efetivadas de servidores das referidas áreas até a presente data, desde que concedidas nas seguintes condições:

I – à Presidência da República, para o exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança.

II – ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, cuja remuneração seja igual ou superior à fixada para o DF-11;

III – ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, nas hipóteses previstas na legislação específica.

IV – aos demais órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, cuja remuneração seja igual ou superior à fixada para o DF-11;

(...)

§ 1º Nas hipóteses dos incisos I, II, III e IV, o órgão cessionário fica dispensado de proceder ao ressarcimento das despesas realizadas com o pagamento da remuneração do servidor cedido.”

¹² Segundo preconiza o art. 77 do Decreto federal nº 93.872/86, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

consensualmente, em pareceres da PGDF (transcrito, parcialmente, no tópico anterior), da CGU/AGU (Parecer nº 0757/2015-PFF/CG.JOE/CONJUR-MP/CGU/AGU) e do TCU (Acórdão nº 3.194/2014 – TC nº 032.061/2008-1).

52. A respeito desse ponto, sem delongas, este órgão ministerial põe-se integralmente de acordo com a manifestação das unidades técnicas especializadas.

IV) OUTRAS QUESTÕES QUE SE REVELAREM NECESSÁRIAS À ELUCIDAÇÃO DO OBJETO DA REPRESENTAÇÃO TRATADA NO PROCESSO Nº 36649/2010.

53. Nesse tópico, registra-se que nas situações em que servidores da PCDF, da PMDF ou do CBMDF são cedidos, com ressarcimento ao FCDF, essas despesas implicam aumento de gasto com pessoal computável para fins de limite da LRF no **Poder ou órgão responsável pelo ressarcimento**. Então, para uniformizar os procedimentos de contabilização dessas despesas, propõe o corpo instrutivo, no item III de suas sugestões:

“orientar as unidades gestoras do FCDF no SIAFI e/ou no Siggo a **procederem o cancelamento dos empenhos** da despesa no montante dos valores de ressarcimento de pessoal requisitado recebido dos órgãos/entidades cessionárias durante o exercício de competência, para evitar duplicidade no cômputo da despesa de pessoal, conforme orientação contida na Decisão – TCDF nº 6.261/13;” (grifou-se)

54. A decisão acima mencionada foi proferida em processo de consulta oriunda da CLDF, em que se questionava acerca: (i) da forma de apropriação da despesa de pessoal com servidores requisitados; (ii) da espécie dessa despesa (se de caráter indenizatório ou não); e (iii) da obrigatoriedade ou não de as despesas de caráter indenizatório integrarem a base de cálculo da despesa total com pessoal de que trata o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Naquele *decisum*, o Tribunal informou à consulente o seguinte:

“1) na apuração da despesa bruta de pessoal, atinente ao cálculo dos limites de pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/00), não devem ser computadas as despesas de natureza indenizatória;

2) a despesa decorrente de ressarcimento de pessoal requisitado não se inclui na espécie indenizatória, devendo, portanto, ser incluída no conceito de despesa total com pessoal a que se refere a LRF;

3) para fins de apuração dos limites de despesas com pessoal preconizados na LRF, **as despesas com ressarcimento de pessoal requisitado devem ser computadas na entidade ou no órgão cessionário (requisitante), quando o ônus couber a este, restando ao órgão cedente (de origem) os ajustes necessários à eliminação de eventuais duplicidades, conforme prescrito na página 542 da 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)**, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido para o exercício de 2013, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.” (g.n.)



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

55. Pois bem. Os ajustes necessários, conforme o MDF/2013, deveriam ser feitos da seguinte forma:

“No caso de servidores requisitados com ônus para o órgão requisitante, a despesa com pessoal será empenhada e executada pelo órgão ou entidade cedente e também pelo órgão ou entidade requisitante. Posteriormente, o órgão cedente será ressarcido pelo órgão requisitante e, **ao receber o ressarcimento, deverá proceder à anulação da despesa e do empenho correspondente.**” (MDF/2013, fl. 530; g.n.)

56. Ocorre que o MDF/2015, mencionado pelo corpo técnico na nota de rodapé nº 36 de sua Informação, preceitua o seguinte:

“No caso de servidores requisitados com ônus para o órgão requisitante, a despesa com pessoal será empenhada e executada pelo órgão ou entidade cedente e também pelo órgão ou entidade requisitante. Posteriormente, o órgão cedente será ressarcido pelo órgão requisitante e, **ao receber o ressarcimento, deverá excluir a despesa ressarcida do total da despesa bruta com Pessoal, caso essa despesa se enquadre no período de cômputo da despesa com pessoal.**” (MDF/2015, fls. 531/532; g.n.)

57. Verifica-se, então, mudança no entendimento da Secretaria da Fazenda Nacional do Ministério da Fazenda. Ao nosso ver, um erro foi corrigido; um empenho não poderia ser anulado após concretizado o pagamento.

58. A Lei nº 4.320/64 prevê três estágios na execução da despesa orçamentária pública: empenho, liquidação e pagamento. Ao completar o ciclo financeiro (pagamento), não há que se falar em anular o empenho.

59. Para demonstrar a efetiva despesa de pessoal do órgão cedente, seja para fins de LRF ou qualquer outra informação gerencial que se queira extrair, o correto é excluir da despesa bruta com pessoal o montante ressarcido pelo órgão requisitante. Portanto, o procedimento adequado, e que deve ser seguido, é aquele demonstrado no Manual de Demonstrativos Fiscais de 2015.

60. Dessa forma, à guisa de encerramento, propõe-se nova redação ao item III das sugestões do corpo técnico:

“orientar as unidades gestoras do FCDF no SIAFI/Siggo a excluir a despesa ressarcida do total da despesa bruta com Pessoal, caso essa despesa se enquadre no período de cômputo da despesa com pessoal, para evitar duplicidade no cômputo da despesa de pessoal, conforme orientação contida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido a partir do exercício financeiro de 2015, 6ª edição;”

61. Ante o exposto, louvando o excelente trabalho realizado em conjunto pelas Secretarias de Fiscalização de Pessoal (SEFIPE) e de Macroavaliação da Gestão Pública (SEMAG) em cumprimento ao item II da Decisão nº 3.990/2014, esta representante do Ministério Público de Contas, acorde, parcialmente, com o pronunciamento do corpo



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

instrutivo, opina por que o e. Plenário acolha o proposto na Informação Conjunta SEMAG/SEFIPE nº 001/2016-NAGF, com ressalvas em relação ao constante nas alíneas “a” e “b” do item II, conforme §§ 33/34, 40 e 48 deste parecer, e ajuste redacional quanto à orientação alvitrada no item III, consoante o § 60, supra.

É o parecer.

Brasília, 7 de julho de 2016.

Márcia Farias
Procuradora