



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

PROCESSO: 31.658/2015-e

PARECER: 921/2017-DA

EMENTA: Estudos especiais visando a estabelecer 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. Na assentada anterior: manifestação conjunta apresentada pelas Secretarias de Fiscalização de Pessoal (SEFIPE) e de Macroavaliação da Gestão Pública (SEMAG), formulando entendimentos acerca dos temas em questão. Ministério Público de Contas aquiesceu parcialmente, com ressalvas e proposta de ajuste. Nessa assentada: Corpo Técnico ratifica inteiramente a Instrução anterior. Ministério Público de Contas ratifica o Parecer precedente e aquiesce com a Manifestação Instrutiva, com acréscimos.

Os autos agregam estudos especiais realizados, em conjunto, pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal–SEFIPE e pela Secretaria de Macroavaliação da Gestão–SEMAG da Corte de Contas do Distrito Federal, com o objetivo de fixar entendimento acerca dos temas especificados na ementa, em cumprimento à determinação contida no item II da Decisão n.º 3.990/2014¹, proferida no bojo do Processo n.º 36.649/2010, sobrestado até conclusão destes estudos.

2. A análise empreendida 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 necessária ao enfrentamento do objeto central da denúncia tratada no sobredito feito, qual seja, eventuais reflexos de ressarcimentos de

¹ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: 1) do Ofício nº 355/11 – GP, da Câmara Legislativa do Distrito Federal (fls. 100/101); 2) das diligências saneadoras realizadas pela Secretaria de Controle Externo, conforme Ofícios nºs 011 e 019/2012 – GAB/SEMAG (fls. 122 e 149) e respectivas respostas dos jurisdicionados (fls. 123 e 150); 3) da Informação nº 023/2012 – SEGEF (fls. 129 a 148) e dos despachos de fls. 158/163 e 164/168; II – determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE e à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG que, em autos apartados, realizem conjuntamente estudo sobre: 1) os normativos legais que se aplicam às cessões/requisições de servidores da PCDF, da PMDF e do CBMDF; 2) a 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; 3) a 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; 4) outras questões que se revelarem necessárias à elucidação do objeto da representação em exame; III – autorizar: 1) o sobrestamento da apreciação do feito em exame, até que seja concluído o estudo objeto do item II; 2) a devolução dos autos em exame ao Serviço de Gestão Fiscal, para as providências pertinentes.



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

remuneração de policiais civis cedidos à Câmara Legislativa do Distrito Federal na apuração do limite de gastos com seu pessoal.

3. O extenso e minudente exame realizado pelo o zeloso Corpo Técnico produziu a Informação Conjunta SEMAG/SEFIPE n.º 001/2016-NAGF (peça n.º 7 – e-doc 14BB2860), onde, em atenção às determinações constantes da Decisão n.º 3.990/2014, se fez consignar, em síntese, as seguintes conclusões:

a) os normativos aplicáveis 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;

b) compete ao Distrito Federal decidir sobre sua estrutura organizacional, bem como sobre a lotação de pessoal, incluídas as cessões/requisições de policiais civis ou militares e bombeiros militares, uma vez que esses agentes integram os quadros de pessoal da Administração Pública do Distrito Federal;

c) são os seguintes os normativos vigentes, válidos e aplicáveis a cada caso:

c.1) para a PMDF e para o CBMDF:

a) as Leis federais n.ºs 7.289/84 (art. 77, § 1º, inciso I e inciso III, alínea “I”) 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 n.ºs 28.763/08, 30.231/09 e 3.014/75, alterado pelo Decreto nº 32.810/11;

c.2) para a 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 n.ºs 28.763/08 e 30.231/09;

d) a despeito de serem federais as normas que estabelecem o regime jurídico, o estatuto e a macro organização da PCDF, da PMDF e do CBMDF, em face da autonomia do Distrito Federal, devem ser distritais as normas que regem a distribuição/lotação desses agentes públicos, bem assim as questões afetas ao ressarcimento das despesas com pessoal cedido;

e) 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.* No entanto:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

e.1) 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 com 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;

e.2) 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;

f) o ônus do ressarcimento ao FCDF, via de regra, recai sobre o órgão cessionário. Atualmente, a questão está disciplinada no Decreto distrital nº 28.763/08, sendo que a melhor forma de recomposição ao FCDF é o direcionamento dos recursos ao Fundo, conforme se verificou no Siggo;

g) 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; e

h) para uniformizar os procedimentos de contabilização das despesas referidas, sugere medidas orientadoras.

4. Norteado pelas conclusões entabuladas, na sequência, o Corpo Técnico sugeriu à Corte, **in verbis**:

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 conflitem 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;

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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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. Os autos foram submetidos ao exame do Ministério Público de Contas que se manifestou por meio do Parecer n.º 628/2016, da lavra da Procuradora Márcia Farias (75CB37C2-e), que, aderindo parcialmente às sugestões do Corpo Técnico, propôs ajustes.

6. Naquela oportunidade, o Parquet especializado, em apertada síntese, registrou entendimento de que a previsão de repasse de valores da União, via FCDF, para custear os organismos de segurança pública do DF não subtrai do Distrito Federal o poder de alocar seus agentes de acordo com suas necessidades administrativas, mediante 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.

7. Assim, na essência, aduzindo concordância com os fundamentos e propostas registrados pelo Corpo Técnico, propôs pequeno ajuste redacional² para o item III das sugestões apresentadas, dissentindo³:

a) em relação ao entendimento de que as limitações as limitações a serem observadas acerca da cessão dos integrantes da PCDF constariam da Lei distrital n.º 3.556/05, registrando que apenas admite a inclusão da lei no arcabouço normativo aplicável à hipótese de cessão dos servidores da PCDF, se interpretada de forma supletiva à restrição imposta pelo art. 11 da Lei federal n.º 4.878/65⁴; e

b) sobre a obrigação de ressarcir o FCDF, quando se tratar de servidor cedido da área de segurança pública distrital aos órgãos federais citados no art. 2º, I a IV, do Decreto distrital n.º 28.763/08⁵, aduzindo que, na hipótese, a União estaria desobrigada do encargo de

² O MPCDF sugeriu a seguinte redação: 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;

³ Propôs o MPCDF: **acolha a proposto na Informação** Conjunta SEMAG/SEFIPE n.º 001/2016-NAGF, com ressalvas em relação ao constante nas alíneas “a” e “b” do item II, conforme parágrafos 33/34, 40 e 48 do aludido parecer, e ajuste redacional quanto à orientação alvitada no item III, consoante o parágrafo 60 do opinativo.

⁴ Entendimento análogo aplica-se ao art. 2º do Decreto n.º 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

⁵ “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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

restituição, a teor do art. 2º, §1º do normativo citado, que reproduz a regra do art. 6º, parágrafo único, do Decreto federal nº 4.050/01.

8. Sobre vindo pronunciamento do Tribunal de Contas da União⁶ sobre a matéria abordada nestes autos ao esteio do exame da Prestação de Contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal, relativo ao exercício de 2011, as Unidades Técnicas responsáveis, em acréscimo, fizeram juntar o Ofício nº 132/2017– GAB/SEFIPE, cujo teor é objeto de exame nesta assentada.

9. Desse modo, este Membro do Parquet especializado passa ao exame complementar da matéria, a teor da novel Manifestação Instrutiva que traz à lume o Acórdão 1.774/2017 (Processo 043.927/2012-2), por meio do qual o Tribunal de Contas da União determinou à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, no que alude aos servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes, que – independentemente de as funções desempenhadas guardarem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal – **providenciem o retorno dos servidores cedidos**⁷.

10. Determinou ainda o TCU a autuação de processo para apurar, no prazo de 180 dias, os valores a serem ressarcidos pelos cessionários ao FCDF, bem como as razões pelas quais tais ressarcimentos não foram realizados, promovendo-se, se for o caso, a devida responsabilização pela mora.

11. Sobre a questão, nesta oportunidade, a Instrução colacionou excerto do Voto condutor do referenciado Acórdão, no seguinte sentido:

Por relevante, cumpre colacionar excerto do voto condutor do mencionado acórdão, da lavra do Ministro Bruno Dantas:

[...]

11. No entanto, passados três anos, a realidade demonstrou que a determinação veiculada no Acórdão 1.047/2014-TCU-1ª Câmara não foi efetiva. Mais do que isso,

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.”

⁶ Acórdão nº 1.774/2017 do Tribunal de Contas da União – TCU (Processo nº 043.927/2012-2 – Prestação de Contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal, relativo ao exercício de 2011).

⁷ 1. no prazo de quinze dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que não guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

2. no prazo de trinta dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal.



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

conforme explicita a análise apresentada pelo Ministério Público de Contas, **a ferramenta do ressarcimento mostra-se insuficiente para a solução das questões envolvendo o uso dos recursos do FCDF**, senão vejamos.

12. Conforme bem destacou o MP/TCU, em meados de 2015, apenas na Polícia Militar do Distrito Federal, havia 710 servidores cedidos a outros órgãos ou entidades, cenário que exige maior atenção no exame do tema. Uma redução de tal magnitude no número de servidores à disposição daquele órgão ocasiona sério impacto nas ações de segurança pública adotadas no Distrito Federal, sendo inequívoco que, quando se discute segurança pública, as ações encontram-se intrinsecamente dependentes do efetivo total à disposição das corporações mantidas pelo FCDF (PMDF, PCDF e CBMDF).

13. Além disso, não é demais frisar que, não por acaso, o DF foi contemplado constitucionalmente com um fundo especificamente destinado a compensar as extraordinárias demandas financeiras nas áreas de segurança pública, saúde e educação, porquanto abriga a sede do Governo Federal, bem assim embaixadas e organismos nacionais e internacionais, o que só fortalece a importância de que os recursos do FCDF sejam integralmente alocados dentro do escopo que lhe foi legalmente delineado.

14. **Colocado o tema nessa dicção, fica evidente que o mero ressarcimento, aos cofres do FCDF, da remuneração dos servidores cedidos seria insuficiente para reparar os efeitos deletérios da cessão indiscriminada a outros órgãos e entidades públicas. Não há dúvida de que o esvaziamento dos quadros da PMDF, da PCDF e do CBMDF tem ocasionado dificuldades no planejamento e execução de políticas de segurança no âmbito do DF, obstáculos que somente podem ser superados mediante integral disponibilização dos quadros de servidores dessas corporações. Quero dizer com isso que, isoladamente, o ressarcimento da remuneração dos cedidos não é medida que se preste a reparar os impactos negativos ocasionados pela significativa redução do número servidores, o que, em última instância, representa severo desvirtuamento da natureza legalmente atribuída ao FCDF e impede que o fundo cumpra seu desiderato constitucional.**

15. Nessas condições, entendo que as cessões de servidores da PMDF, da PCDF e do CBMDF estão em desacordo com os contornos impostos pela CF e pela Lei 10.633/2002, circunstância que atrai a competência desta Corte de Contas para assinar prazo para adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 71, inciso IX, da CF, e do art. 45 da Lei 8.443/1992.

16. Passados mais de três anos da edição do Acórdão 1.047/2014-TCU-1ª Câmara, que não solucionou o problema, e diante das considerações que ora submeto ao descortino de meus pares, creio que o TCU deva impor medida diversa a fim de equacionar a questão de forma definitiva. Para tanto, proponho determinação à PMDF, à PCDF e ao CBMDF para que providenciem o imediato retorno dos servidores cedidos. (Destques no original).

12. Sobre as determinações da Corte de Contas Federal, o Corpo Técnico reforça que a jurisprudência do Tribunal de Contas do Distrito Federal, esteada no entendimento corrente da Decisão n.º 6.052/2015 assentou a possibilidade de cessão dos policiais civis mesmo sem correlação entre as atribuições, hipótese particularmente abordada, em discordância, pelo Ministério Público de Contas no Parecer antecedente.

13. No mesmo sentido, destaca excertos da manifestação do Corpo Técnico no bojo do presente processo que, divergindo do entendimento do TCU no mencionado Acórdão, em síntese, ressaltam a autonomia constitucional do Distrito Federal para formatar a estrutura da sua Administração e decidir sobre a lotação e o exercício de seus servidores, incluindo, dessa forma, a competência sobre cessões e requisições de policiais civis ou militares e



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

bombeiros militares.

14. Diferentemente do consignado no Acórdão 1.774/2017–TCU, que sustenta a *inviabilidade da cessão dos servidores da segurança pública do Distrito Federal a outros órgãos e entidades públicas, não sendo o ressarcimento ao FCDF suficiente para reparar os efeitos de tais cessões*, o *Corpo Técnico corrobora* as sugestões lançadas na Informação Conjunta SEMAG/SEFIPE n.º 001/2016-NAGF, conforme parágrafo 4º, retro.

15. Destaca que, *não havendo qualquer relação de hierarquia entre os Tribunais de Contas do Distrito Federal e da União e tendo em vista que os argumentos apresentados pelo i. Ministro Bruno Dantas não apresentam o condão de alterar o entendimento apresentado pelas Unidades Técnicas da Corte de Contas do DF*, **reitera**, na íntegra, a Informação referida.

16. Corrobora, por fim, que, a despeito de ser da União a competência para organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, na forma do art. 21, XIV, da CF, por meio de fundo próprio, as mencionadas corporações são subordinadas ao Governador do Distrito Federal, conforme Lei n.º 6.450/1977 e art. 144, § 6º, da Constituição Federal; de modo que, *enquanto compete à União o aspecto financeiro e orçamentário para manutenção dos órgãos de segurança pública no DF (PCDF, PMDF e CBMDF)*, *competete ao Governador a sua organização administrativa*.

17. Este Membro do Ministério Público de Contas **passa ao exame**, desde já assentando parcial concordância com o Corpo Técnico, em relação à abordagem ali adotada e reiterada por meio do Ofício n.º 132/2017– GAB/SEFIPE, sob exame.

18. Especificamente sobre as considerações acerca da competência constitucional material do Distrito Federal, ao confronto da manifestação do TCU, com a **devida vênia** do aludido **decisum**, **entendo assistir razão** às Unidades Técnicas signatárias.

19. Nos termos do art. 18 da Constituição Federal a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos **autônomos**; sendo certo que a União possui competência para organizar e manter a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e a Polícia Civil, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio, ao comando do art. 21, XIV, da CF, segundo materialização da Lei n.º 10.633/02, editando, nesse sentido, nos termos do art. 32, §4º, da CF, lei federal para dispor sobre a utilização dos citados órgãos.

20. Por outro lado, incontestemente que tais competências devem ser exercidas sem confrontar o **princípio federativo**, de modo a não consentir com a invasão das competências legislativas do Distrito Federal pela União, ou autorizar que aquele ente federado, diretamente, ou por meio de qualquer de seus órgãos, imiscua-se no **auto governo** e na **auto administração** do Distrito Federal; promovendo, indevidas ingerências sobre as competências do Chefe do Poder Executivo local, autoridade a qual, a própria Carta Magna, para efeito de concretização do **direito fundamental da segurança**, cura da ordem pública,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos do art. 5º, **caput**⁸ c/c art. 6º, **caput**⁹, da CF, incumbiu de comandar os aludidos órgãos e seu efetivo de servidores, conforme artigos 42, **caput**¹⁰ e 144, IV, V e §6º¹¹, da CF e art. 1º da Lei federal n.º 6.450/1977¹² (para a PMDF), art. 3º da Lei federal n.º 8.255/1991¹³ (para o CBMDF), e também deflui, para a PCDF, dos poderes hierárquico e disciplinar que decorrem da Lei federal n.º 8.112/1990.

21. Fora disso, inclusive, entendo não haver condições adequadas de planejamento e de execução de políticas de segurança a cargo do Distrito Federal, fato que, aliás, compreensivamente afligiu a e. Corte de Contas Federal, a teor do Acórdão n.º 1.774/2017–TCU.

22. Assim, embora assista razão ao Órgão de Controle Externo Federal quanto às exigências de ressarcimento ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, posição, em regra, consentânea com a deste Ministério Público de Contas, com as ressalvas postas na fase antecedente e as que acresço nesta assentada; entendo que compete exclusivamente ao Governo do Distrito Federal deliberar acerca de atos administrativos de cessão que envolvam os servidores vinculados à Administração local, nela incluídos a PCDF, a PMDF e o CBMDF.

23. Do mesmo modo, conforme assentei no Parecer n.º 351/2003–DA e no Parecer n.º 1.326/2005–DA, incumbe exclusivamente ao Tribunal de Contas do Distrito Federal a fiscalização das ações do Governo local que envolvam a transferência obrigatória de recursos federais, categoria na qual estão incluídos os recursos oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, a teor da Lei n.º 10.633/2002; e, nesse sentido, o controle externo da legalidade dos atos de cessão, incluindo a delimitação das normas aplicáveis, bem como dos procedimentos de ressarcimento ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, assuntos, aliás,

⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes:

⁹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, **a segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹⁰ 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.

¹¹ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
[...]

IV - **polícias civis**;

V - **polícias militares e corpos de bombeiros militares**.

§ 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.

¹² Art. 1º A Polícia Militar do Distrito Federal, instituição permanente, fundamentada nos princípios da hierarquia e disciplina, essencial à segurança pública do Distrito Federal e ainda força auxiliar e reserva do Exército nos casos de convocação ou mobilização, organizada e mantida pela União nos termos do inciso XIV do art. 21 e dos §§ 5º e 6º do art. 144 da Constituição Federal, **subordinada ao Governador do Distrito Federal**, destina-se à polícia ostensiva e à preservação da ordem pública no Distrito Federal.

¹³ Art. 3º O Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, força auxiliar e reserva do Exército, **subordina-se ao Governador do Distrito Federal** e integra o sistema de segurança pública do Distrito Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

por essa exata razão, examinados nestes autos pela e. Corte de Contas do Distrito Federal.

24. Vale lembrar que o próprio Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio da Decisão n.º 5.002/2005¹⁴, reafirmou sua competência para julgar as Tomadas de Contas Anuais da PCDF, PMDF e CBMDF, fixando entendimento de que o repasse de recursos da União para as áreas de educação, saúde e **segurança**, na forma do art. 21, XIV, da CF e pela Lei n.º 10.633/02, não se amoldam à hipótese prevista no art. 71, inciso VI, da CF¹⁵, uma vez que tais órgãos integram a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal.

25. Nesse sentido, acresço entendimento de que as cessões dos servidores dos referidos órgãos para desempenho de cargos em outros órgãos do complexo administrativo local ou da União, deve, obrigatoriamente, guardar pertinência com as **atividades de segurança pública** do Distrito Federal, especialmente no contexto singular em que se insere a capital federal¹⁶ que, nos termos do art. 18, §1º, da CF, albergando o Poder central da República, não pode deixar de desempenhar atividades de segurança pública muitas vezes atípicas, singulares e vocacionadas que, por esse motivo, não encontram similaridade no âmbito de qualquer outro ente federado. Trata-se da atividade segurança pública em sentido amplo promovida pelos órgãos estatais aludidos, e por seus agentes de segurança, estejam eles onde estiverem, nos limites territoriais do Distrito Federal.

26. Desse modo, observadas as normas de esteio referidas pela competente Instrução, este representante Ministerial entende que as atividades desempenhadas por esses

¹⁴ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento dos documentos anexados aos autos; II. reafirmar o entendimento de que a Polícia Militar do DF, a Polícia Civil do DF e o Corpo de Bombeiros Militar do DF integram a estrutura administrativa do Governo do DF, cabendo ao TCDF julgar suas Tomadas de Contas Anuais, nos termos do inciso II do artigo 71 c/c os artigos 42-caput, 144-§ 6º e 32- § 4º, todos da Constituição Federal; III. firmar entendimento de que o repasse de recursos da União para as áreas de educação, saúde e segurança, imposto pelo art. 21, inciso XIV, da CF e pela Lei n.º 10.633/02, não se amoldam à hipótese prevista no art. 71, inciso VI, da CF, por estarem os órgãos dessas áreas integrados à estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, competindo a este Tribunal de Contas o exercício do controle externo sobre a aplicação desses recursos pelo governo local; IV. alertar os órgãos contemplados com recursos do Fundo Constitucional do DF que as respectivas Contas Anuais devem abarcar a aplicação desses valores; V. resolver pela necessidade de defesa imediata da competência constitucional desta Corte, solicitando à Presidência providências junto ao Governo do Distrito Federal para que promova junto ao Ministério da Fazenda o cumprimento do artigo 4º da Lei n.º 10.633/02, alertando que o fato está interferindo na autonomia do Distrito Federal, pois impossibilita o cumprimento dos princípios contábeis da Entidade e da Oportunidade, dos princípios orçamentários da Unidade e Universalidade e dos artigos 2, 3, 4, 6 e 11 da Lei n.º 4.320/64; VI. determinar o encaminhamento dos autos à E. Presidência para a adoção da providência requerida no item V; VII. autorizar que, em autos apartados, sejam verificados os estágios de cumprimento das ressalvas e determinações constantes do relatório das Contas de Governo de 2004; VIII. determinar sejam os autos conclusos, em 60 dias, para exame do andamento das providências. Decidiu, mais, acolhendo proposição do Conselheiro RENATO RAINHA, mandar publicar, em anexo à ata, o Relatório/Voto do Relator (Anexo II).

¹⁵ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[...]

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

¹⁶ Brasília.



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

servidores, quando cedidos para órgãos tais como a Secretaria de Segurança Pública do DF, a Casa Militar do Distrito Federal, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal Territórios, órgãos da Justiça Eleitoral¹⁷ e Presidência da República¹⁸, estes três últimos, inclusive, resguardados pelo instituto da cessão obrigatória nos termos da lei, mediante requisição; inserem-se, em regra, no conceito amplo de segurança pública.

27. Abordei tema conexo por meio no Parecer n.º 478/2017–DA (Processo n.º 10.218/2017), onde defendi a nomeação de servidores da SECRIANÇA/DF diretamente relacionados ao sistema socioeducativo, que *exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública, da **segurança pública**, e administração da Justiça, como dever do estado, envolvendo a proteção de crianças e adolescentes*, encontram-se ressalvados pelas exceções quanto à possibilidade de contratações a que se referem o art. 22 da LRF, **porquanto alcançados pelo contexto da área de segurança**¹⁹. Naquela oportunidade sugeri à Corte, **in verbis**:

[...]

III - firmar entendimento no sentido de que as atividades realizadas pelos servidores da carreira de atividade socioeducativa, voltada ao atendimento de criança e adolescentes, em unidades de internação, **também integram a área de segurança**, estando abrangidas pelas ressalvas do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF; (Destaquei).

28. Observadas tais premissas, portanto, não há uso indevido dos servidores da PMDF, da PCDF ou CBMDF, tampouco em prejuízos à execução das políticas de segurança. Ao contrário, as decisões envolvendo a cessão desses servidores, administradas pelo Distrito Federal, ente ao qual compete gerir, com exclusividade, seu quadro de pessoal, insere-se no contexto do planejamento das políticas públicas de segurança da capital federal, sede dos Poderes constituídos e deve, com estrita observância das normas de esteio, contribuir para o aperfeiçoamento das referidas políticas, ao comando do Governo do Distrito Federal e sob a fiscalização do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

29. Com esses acréscimos, portanto, alinho-me ao entendimento do Corpo Técnico no sentido de que as normas aplicáveis às cessões/requisições de servidores da PCDF, da PMDF e do CBMDF são aquelas editadas pelo Distrito Federal, que não conflitem com o

¹⁷ Lei n.º 6.999/1982.

¹⁸ Lei n.º 9.007/1995.

¹⁹ No mesmo sentido o Parecer n.º 232/2017 - PRCON/PGDF:

EMENTA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ATIVIDADE NA ÁREA DE SEGURANÇA. CARREIRA SOCIOEDUCATIVA. DECISÃO TCDF 534/2015. PRECEDENTES DO C. TJDF.

1. O conceito de segurança a que se referem o art. 22, parágrafo único, da LRF, e as Decisões TCDF n. 534/2015 e 1111/2015, relaciona-se ao desempenho de atividade na respectiva área, considera em sua acepção ampla, e não necessariamente o órgão especializado ou em cargo específico.

2. Os precedentes do c. TJDF indicam que os servidores da carreira socioeducativa do distrito federal “**exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça**” (PET n. 2015.00.2.027122-9, Rel. Des. Gislene Pinheiro), aplicando-se-lhes, por consequência, a Decisão TCDF n. 534/2015.

Conclusão pela possibilidade de aplicação, aos servidores da Carreira Socioeducativa do Distrito Federal, das orientações ficadas na Decisão TCDF n. 534/2015.



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

regime jurídico de tais servidores e com a Lei regulamentadora do FCDF; competindo exclusivamente ao Distrito Federal decidir sobre sua estrutura organizacional e sobre a lotação de pessoal, incluídas as cessões/requisições de policiais civis ou militares e bombeiros militares; bem como ao Tribunal de Contas do Distrito Federal a fiscalização quanto à legalidade dos atos correspondentes.

30. Diversa disciplina, entretanto, merece o tema relativo ao ressarcimento da remuneração desses servidores ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, que, de fato, entendo deva ocorrer nas hipóteses aludidas pelo Corpo Técnico, porquanto *servidores cedidos e laborando fora da PCDF, da PMDF e do CBMDF lato sensu, isto é, fora de estruturas criadas para suas carreiras*, embora possam realizar atividades de segurança pública, *não podem ser custeados pelo FCDF, o qual deve ser ressarcido, no montante exato despendido*, com exceção das cessões realizadas em favor da União, conforme abordagem deste Parquet especializado na fase antecedente.

31. Especificamente sobre os efeitos do Acórdão n.º 1.774/2017–TCU, ressalto que o Ministério Público de Distrito Federal e Territórios, em 26/09/2017, impetrou Mandado de Segurança contra o referido **decisum**, que, distribuído inicialmente ao Min. Marco Aurélio, recebeu a seguinte decisão:

SUSPEIÇÃO – REDISTRIBUIÇÃO.

O assessor Dr. Paulo Timponi Torrent prestou as seguintes informações:

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios insurge-se contra a deliberação n.º 1.774/2017, formalizada pelo colegiado do Tribunal de Contas da União, na tomada de contas n.º 043.927/2012-2, que implicou a determinação de retorno de servidores públicos – bombeiros e policiais civis e militares do Distrito Federal – aos Órgãos cedentes. Impugna, também, pronunciamento individual por meio do qual o Relator do citado processo administrativo negou efeito suspensivo ao recurso por si protocolado em face da decisão colegiada.

Defende a legalidade das cessões, discorrendo sobre as funções desempenhadas, na Instituição, pelos agentes de segurança pública. Sustenta a inadequação da ordem de restituição, aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal, dos salários pagos aos cedidos, no período em que estiveram afastados do ente de origem.

Pretende, em sede liminar, a suspensão, até o julgamento final do mandado de segurança, dos atos atacados, com a consequente permanência, no Órgão, dos policiais civis e militares do Distrito Federal cedidos.

No mérito, requer a anulação dos pronunciamentos impugnados e a declaração de validade das cessões. Pede seja assentada a desobrigação de ressarcimento ao mencionado Fundo.

2. **Encontra-se prestando serviços em meu Gabinete, no cargo de assessor, o Dr. Rafael Ferreira de Souza, delegado de Polícia Civil do Distrito Federal. O fato decorre de cessão implementada pelo mencionado ente da Federação. Presente a deliberação n.º 1.774/2017, ato impugnado neste mandado de segurança, manifestei-me, em dois ofícios – de n.º 22/2017, de 1º de setembro deste ano, e n.º 24/2017, do dia 12 seguinte – direcionados ao Governador do Distrito Federal, pela pertinência da continuidade da cessão.**

3. Ante o contexto, **assento a suspeição para atuar no processo.**

4. À Presidente do Tribunal, ministra Cármen Lúcia, para a redistribuição cabível.

5. Publiquem.

32. Com essas breves considerações, parcialmente de acordo com a Manifestação Instrutiva, o Ministério Público de Contas entende legítimos os atos de cessão/requisições de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

servidores da PCDF, PMDF e CBMDF, para órgãos distritais e federais, quaisquer que sejam, desde que exclusivamente para o desempenho de atividades típicas de segurança pública no âmbito do território do Distrito Federal, competindo exclusivamente ao Governo do DF, observadas as normas distritais de esteio, bem como os regimes jurídicos de tais servidores e a Lei federal n.º 10.633/2012, deliberar acerca dos atos administrativos destinados a esse intento.

33. Em relação ao ressarcimento ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, com as ressalvas aludidas no Parecer precedente, o Parquet especializado entende deva ocorrer na forma descrita no parágrafo 30, retro, conforme aludido pelo competente Corpo Técnico.

É o parecer.

Brasília, 16 de outubro de 2017.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador