



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Processo nº: 31.658/2015e.

Assunto: Estudos Especiais.

Ementa:

- Estudo realizado em atenção ao item II da Decisão nº 3.990/14, prolatada no Processo nº 36.649/10, relacionada ao ressarcimento de despesas com pessoal requisitado/cedido da PCDF, da PMDF e do CBMDF a outros órgãos/entidades da Administração Pública e custeado pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF;
- **VOTO** convergente, na essência, para a instrução, com acréscimo do MPJTCDF no sentido de que o ônus da cessão é do órgão cedente quando essas forem em favor da União. Princípio Federativo. Capacidade de autoadministração. Autonomia do Distrito Federal para dispor acerca da lotação, da requisição e da cessão dos servidores da área de segurança pública. Precedente desta Corte. Independência dos Tribunais de Contas. Matéria sob a jurisdição e competência deste Tribunal. Normas legais aplicáveis às cessões/requisições de servidores são aquelas editadas pelo DF que não conflitem com o Regime Jurídico aplicável. Necessidade de recomposição do Fundo Constitucional do Distrito Federal nos casos de cessão/requisição de servidores integrantes das carreiras da PCDF, da PMDF e do CBMDF. Repercussão dos valores nos limites da LRF. Ressarcimento deve ser efetuado diretamente ao FCDF pelo órgão ou poder cessionário.

RELATÓRIO

Tratam os autos de estudos especiais com vistas a verificar a necessidade de ressarcimento de despesas com pessoal requisitado/cedido da PCDF, da PMDF e do CBMDF a outros órgãos/entidades da Administração Pública e custeado pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF.

2. O presente processo foi autuado em cumprimento da Decisão nº 3.990/2014, prolatada no bojo do Processo nº 36.649/2010, *in verbis*:

“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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*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.”(grifei)***

3. As instruções, no bojo do Processo nº 36.649/2010, indicam a existência de conflito de interpretações acerca de cessão/requisição de servidores integrantes dos órgãos de segurança pública distrital, sendo necessária sua pacificação para o deslinde da controvérsia discutida naqueles autos, ou seja, os eventuais reflexos de ressarcimento de remuneração de servidores da PCDF cedidos à CLDF na apuração do limite de gastos com pessoal daquela Casa Legislativa.

4. Ante isso, o Processo nº 36.649/2010 foi sobrestado (item III-1 da Decisão nº 3.990/14) até a conclusão dos estudos desenvolvidos nestes autos.

5. Aqueles autos, instaurado para averiguar denúncia apresentada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Distrito Federal – SINDICAL, apura a alegação de que a Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF vinha se abstendo de ressarcir despesas com pessoal referentes a servidores cedidos pela Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, refletindo nos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs, que estariam sendo publicados com valores divergentes da realidade desde maio de 2008.

6. Acerca, especificamente, da obrigatoriedade do ressarcimento do fundo, assim se manifestou a SEMAG/SEFIPE:

(...)

- Primeiramente, deve-se mencionar que a União repassa recursos para o Distrito Federal por força de determinação constitucional, regulamentada pela Lei federal nº 10.633/02, in verbis:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- CRFB/88:

Art. 21 – Compete à União

XIV - 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Grifo Nosso)

LEI FEDERAL Nº 10.633/02:

Art. 1º - Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de **prover os recursos necessários à organização e manutenção** da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

[...]

Art. 4º Os recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos. (Grifo Nosso)

9. Entende-se que os repasses federais ao FCDF com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da PCDF, da PMDF e do CBMDF não retiram do Distrito Federal sua autonomia, decorrente também de mandamus constitucional, reforçado na Lei Orgânica do Distrito Federal:

- CRFB/88:

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (Grifo Nosso)

- LODF/93:

Art. 15 - Compete privativamente ao Distrito Federal:

XIII - dispor sobre a organização do quadro de seus servidores; instituição de planos de carreira, na administração direta, autarquias e fundações públicas do Distrito Federal; remuneração e regime jurídico único dos servidores; (Grifo Nosso)

10. Ressalta-se que, além da autonomia concedida ao Distrito Federal, a Constituição Republicana também estabeleceu que os servidores dos CBMDF, PMDF e PCDF são servidores do Distrito Federal:

- CRFB/88:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

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. (Grifo Nosso)

- DECRETO-LEI Nº 2.266/85¹:

Art 1º - Fica criada, no Quadro de Pessoal do Distrito Federal, a Carreira Policial Civil, composta de cargos de Delegado de Polícia, Médico-Legista, Perito Criminal, escrivão de Polícia, Agente de Polícia, Datiloscopista Policial e Agente Penitenciário, conforme o Anexo I deste

¹ Dispõe sobre a criação da Carreira Policial Civil do Distrito Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Decreto-lei com os encargos previstos em legislação específica. (Grifo Nosso)

11. *Dessa sorte, afigura-se imprescindível conciliar a autonomia distrital na gestão dos próprios servidores, com o custeio federal à PCDF, à PMDF e ao CBMDF.*

12. *Impende necessário separar a análise a ser efetuada para a PCDF daquela a ser efetuada para os Militares, vez que as legislações de regência são diversas.*

PMDF e CBMDF

13. *Os Estatutos militares são leis federais. Nesses Estatutos está previsto o instituto da “cessão”, in verbis:*

- *LEI FEDERAL Nº 7.289/84²*

“(…) Da Agregação

Art 77 - *A agregação é a situação na qual o policial-militar da ativa deixa de ocupar a vaga na escala hierárquica do seu quadro, nela permanecendo sem número.*

§ 1º - *O policial-militar deve ser agregado quando:*

I - *for nomeado para cargo considerado no exercício de função de natureza policialmilitar ou de interesse policial-militar estabelecido em Lei ou Decreto-lei, ou Decreto, não previsto nos Quadros de Organização da Polícia Militar;*

(…)

III - *for afastado, temporariamente, do serviço ativo por motivo de:*

(…)

I *ter passado à disposição de outro órgão do Distrito Federal, da União, dos Estados ou Territórios para exercer função de natureza civil;”*

- *LEI FEDERAL Nº 7.479/86³*

“(…) Da Agregação

Art 78. *A agregação é a situação na qual o bombeiro-militar da ativa deixa de ocupar vaga na escala hierárquica do seu Quadro, nela permanecendo sem número.*

§ 1º *O bombeiro-militar deve ser agregado quando:*

a) *for nomeado para cargo considerado no exercício de função de natureza bombeiro-militar ou de interesse bombeiro-militar, estabelecido em lei, decreto-lei, ou decreto, não previsto nos Quadros de Organização do Corpo de Bombeiros (QO);*

(…)

c) *for afastado, temporariamente, do serviço ativo por motivo de:*

11) *haver passado à disposição de outro órgão do Distrito Federal, da União, dos Estados ou Territórios para exercer função de natureza civil;*

12) *haver sido nomeado para qualquer cargo público civil temporário, não eletivo, inclusive da administração indireta;”*

14. *Para definir a função de natureza militar mencionada nos Estatutos, foi editado o Decreto Federal nº 88.777/83⁴, in verbis:*

*“(…) **Art 20** - São considerados no exercício de função policial-militar os policiaismilitares da ativa ocupantes dos seguintes cargos:*

1) *os especificados nos Quadros de Organização da Corporação a que pertencem;*

2) *os de instrutor ou aluno de estabelecimento de ensino das Forças Armadas ou de outra Corporação Policial-Militar, no país e no exterior; e*

² Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências.

³ Aprova o Estatuto dos Bombeiros-Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, e dá outras providências.

⁴ Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

3) os de instrutor ou aluno da Escola Nacional de Informações e da Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal.

Parágrafo único - São considerados também no exercício de função policial-militar os policiais-militares colocados à disposição de outra Corporação Policial-Militar. **Art. 21.** São considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar ou de bombeiro-militar, os militares dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios, da ativa, colocados à disposição do Governo Federal para exercerem cargo ou função nos seguintes órgãos:

- I** - da Presidência e da Vice-Presidência da República;
- II** - Ministério da Defesa;
- III** - Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos e Conselho Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça;
- IV** - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional;
- V** - Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e Conselho Nacional de Justiça;
- VI** - Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público;
- VII** - Ministério da Fazenda;
- VIII** - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e
- IX** - Ministério das Cidades.

§ 1º São ainda considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou bombeiro-militar ou de interesse policial-militar ou bombeiro-militar, os policiais-militares e bombeiros-militares da ativa nomeados ou designados para:

- 1) o Gabinete Militar, a Casa Militar ou o Gabinete de Segurança Institucional, ou órgão equivalente, dos Governos dos Estados e do Distrito Federal;
- 2) o Gabinete do Vice-Governador;
- 3) a Secretaria de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal, ou órgão equivalente;
- 4) órgãos da Justiça Militar Estadual e do Distrito Federal; e
- 5) a Secretaria de Defesa Civil dos Estados e do Distrito Federal, ou órgão equivalente.
- 6) órgãos policiais de segurança parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal.
- 7) Administrador Regional e Secretário de Estado do Governo do Distrito Federal, ou equivalente, e cargos de Natureza Especial níveis DF-14 ou CNE-7 e superiores nas Secretarias e Administrações Regionais de interesse da segurança pública, definidos em ato do Governador do Distrito Federal; e
- 8) Diretor de unidade da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, em áreas de risco ou de interesse da segurança pública definidas em ato do Governador do Distrito Federal.
- 9) a Secretaria de Estado de Ordem Pública e Social do Distrito Federal.

§ 2º Os policiais-militares e bombeiros-militares da ativa só poderão ser nomeados ou designados para exercerem cargo ou função nos órgãos constantes dos itens 1 a 6 do § 1º na conformidade de vagas e cargos nos respectivos órgãos cessionários.

Art. 22 - Os policiais-militares da ativa, enquanto nomeados ou designados para exercerem cargo ou função em qualquer dos órgãos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

relacionados nos Art 20 e 21, não poderão passar à disposição de outro órgão.

Art. 23. Os Policiais Militares nomeados juízes dos diferentes Órgãos da Justiça Militar Estadual serão regidos por legislação especial.

Art. 24 - Os policiais-militares, no exercício de função ou cargo não catalogados nos Art 20 e 21 deste Regulamento, são considerados no exercício de função de natureza civil.

Parágrafo único - *Enquanto permanecer no exercício de função ou cargo público civil temporário, não eletivo, inclusive da administração indireta, o policial-militar ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá ser promovido por antigüidade, constando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a inatividade e esta se dará, ex-officio, depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, na forma da lei."*

15. Nesse Decreto acima transcrito, observa-se que no §1º do art. 21 são elencados diversos órgãos distritais, o que demonstra a preocupação do legislador em contemplar as necessidades distritais. Até porque, mesmo existindo custeio federal constitucional, este não retirou do DF a sua autonomia, também constitucional. Tanto é que leis federais que dispõem sobre a organização da PMDF e do CBMDF, transcritas a seguir, deixam claro que a organização, o funcionamento, a transformação, a extinção e a definição de competências dos órgãos de apoio e execução ficam a cargo do Governador do DF. Ou seja, ainda que a União permaneça responsável pela parte estratégica (Comando e Direção), a parte operacional é responsabilidade do DF, in verbis:

- LEI FEDERAL Nº 6.450/77⁵

Art. 48 - A organização, funcionamento, transformação, extinção e definição de competências de órgãos da Polícia Militar do Distrito Federal, de acordo com a organização básica e os limites de efetivos definidos em lei, ficarão a cargo: (Redação dada pela Lei nº 12.086, de 2009).

I - do Poder Executivo federal, mediante proposta do Governador do Distrito Federal, em relação aos órgãos da organização básica, que compreende o Comando-Geral e os órgãos de direção-geral e direção setorial; e (Incluído pela Lei nº 12.086, de 2009). (Regulamento)

II - do Governador do Distrito Federal, mediante proposta do Comandante-Geral, em relação aos órgãos de apoio e de execução, não considerados no inciso I. (Incluído pela Lei nº 12.086, de 2009). (Grifo Nosso)

- LEI FEDERAL Nº 8.255/91⁶

Art. 10-B - A organização, funcionamento, transformação, extinção e definição de competências de órgãos do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, de acordo com a organização básica e os limites de efetivos definidos em lei, ficarão a cargo: (Incluído pela Lei nº 12.086, de 2009).

I - do Poder Executivo federal, mediante proposta do Governador do Distrito Federal, em relação aos órgãos da organização básica, que compreendem o Comando-Geral e os órgãos de direção-geral e de direção setorial; e (Incluído pela Lei nº 12.086, de 2009). (Regulamento)

II - do Governador do Distrito Federal, em relação aos órgãos de apoio e de execução, não considerados no inciso I. (Incluído pela Lei nº

⁵ Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Distrito Federal, e dá outras providências.

⁶ Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

12.086, de 2009). *Art. 34 - Compete ao Governador do Distrito Federal, mediante proposta do Comandante-Geral, dispor sobre a denominação, a localização e a estruturação dos órgãos de direção, de apoio e de execução do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, de acordo com a organização básica prevista nesta lei e observados os limites do efetivo da corporação.*

- **DECRETO FEDERAL Nº 88.777/83⁷**

Art. 10 - Os Comandantes-Gerais das Polícias Militares são os responsáveis, em nível de Administração Direta, perante os Governadores das respectivas Unidades Federativas, pela administração e emprego da Corporação.

Art. 33 - A atividade operacional policial-militar obedecerá a planejamento que vise, principalmente, à manutenção da ordem pública nas respectivas Unidades Federativas.

Parágrafo único - As Polícias Militares, com vistas à integração dos serviços policiais das Unidades Federativas, nas ações de manutenção da ordem pública, atenderão às diretrizes de planejamento e controle operacional do titular do respectivo órgão responsável pela Segurança Pública.

16. Diante da autonomia constitucional, compete à esfera distrital decidir sobre a estrutura organizacional do DF, bem como sobre a lotação de seu pessoal. Assim, uma vez permitido o instituto da "cessão" nos Estatutos Militares, cabe ao Governador autorizar, limitar ou proibir as cessões por meio de ato próprio, conforme o Decreto distrital nº 28.763/08⁸, o Decreto distrital nº 3.014/75⁹, alterado pelo Decreto distrital nº 32.810/11¹⁰, e o Decreto distrital nº 30.231/09¹¹, este suspendendo as cessões de servidores que estivessem em desacordo com o Decreto nº 88.777/83.

⁷ Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200).

⁸ Decreto distrital nº 28.763/08: Dispõe sobre a cessão de servidores de Educação, Saúde e Segurança Civil e Militar do Distrito Federal e dá outras providências.

Art. 1º Fica proibida a cessão de servidores de todas as carreiras das áreas de Educação, Saúde e Segurança do Distrito Federal, para órgãos do Poder Judiciário, Executivo e Legislativo, nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, bem como para órgãos do Poder Legislativo e Executivo do Distrito Federal.

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;

V – a todos os órgãos do Poder Executivo do Distrito Federal, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança,

símbolo igual ou superior ao DF-06.

§ 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.

§ 2º Na hipótese do inciso V, e quando se tratar de servidor cedido da área de segurança pública, o órgão cessionário deverá proceder, mensalmente, ao ressarcimento das despesas realizadas com o pagamento da remuneração respectiva do servidor, bem assim observar o desempenho de atividade correlata à desempenhada na origem pelo servidor.

⁹ Decreto distrital nº 3.014/75: Dispõe sobre o afastamento de policiais-militares da Polícia Militar do Distrito Federal e de bombeiros-militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, para servir em outro órgão ou entidade da Administração Pública

¹⁰ Decreto distrital nº 32.810/11: O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:

Art. 1º Os artigos 6º, 7º e 8º, do Decreto nº 3.014, de 03 de outubro de 1975, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º A critério do Governador, o número de afastamento poderá exceder ao fixado no artigo anterior, observadas as disposições do Decreto Federal 88.777, de 30 de setembro de 1983.

Art. 7º Observar-se-á o disposto na Lei nº 10.486, de 04 de julho de 2002, quanto à remuneração dos militares do Distrito Federal que passarem à disposição dos órgãos a que se refere o artigo 1º deste Decreto.

Art. 8º A situação dos militares do Distrito Federal, quando do seu afastamento na forma do presente Decreto, será regulada pela Lei nº 7.289/84 e suas alterações posteriores (Estatuto dos Policiais Militares) e Lei nº 7.479/86 e suas alterações posteriores (Estatuto dos Bombeiros Militares)." Art. 2º Fica revogado o artigo 3º, do Decreto nº 3.014, de 03 de outubro de 1975.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

¹¹ Decreto distrital nº 30.231/09: Dispõe sobre a cessão de integrantes da Polícia Civil, Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal e dá outras providências.

Art. 1º. Ficam suspensas quaisquer cessões de integrantes das corporações do sistema de segurança pública do Distrito Federal, para órgãos externos à Administração Direta e Indireta do DF, em desacordo, para os militares distritais, com o estabelecido ao artigo 21 do Decreto Federal nº 88.777/83, e com cargos ou funções não correlatas, para os demais servidores civis.

Art. 2º. Fica determinado o retorno imediato dos servidores que se encontrem cedidos em desacordo com o disposto ao artigo 1º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

17. Assim, os normativos que se aplicam às cessões de servidores da PMDF e do CBMDF são:

a) as **Leis federais nºs 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 nºs 28.763/08, 30.231/09 e 3.014/75, alterado pelo Decreto distrital nº 32.810/11.

PCDF

18. Conforme **Decisão TCDF nº 6.868/06**, ocorrida no bojo do **Processo nº 17.929/05**, aplica-se aos servidores ocupantes de cargos das Carreiras de Delegado de Polícia e Polícia Civil do Distrito Federal o Regime Jurídico disciplinado pela Lei federal nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965, e, subsidiariamente, o Regime Jurídico estabelecido pela Lei federal nº 8.112¹², de 11 de dezembro de 1990.

- LEI FEDERAL Nº 4.878/65¹³

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.

(...)

Art. 62. Aos funcionários do Serviço de Polícia Federal e do Serviço Policial Metropolitano aplicam-se as disposições da legislação relativa ao funcionalismo civil da União no que não colidirem com as desta Lei.

19. Assim, verifica-se que foi permitido o instituto da "cessão" na legislação federal, acima transcrita, **apenas para exercer atribuições inerentes ao cargo do funcionário policial**. Dessa forma, numa interpretação imediata, caberia ao Governador autorizar, limitar ou proibir as cessões por meio de ato próprio que não conflitasse com a legislação federal que estabeleceu o instituto da "cessão" aos policiais civis.

20. O Tribunal, ao discutir a questão de cessão de policiais nos autos de nº 33.651/13¹⁴, seguindo o Conselheiro Relator, deliberou, por meio da **Decisão nº 6.052/15**, da seguinte forma:

"(...); IV. informar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que esta Corte deixará de exigir, nas cessões de servidores da Polícia Civil, a correlação de atribuições, bastando ater-se ao cumprimento da Lei Distrital nº 3.556/05; (...) "

21. Do voto condutor da Decisão nº 6.052/15, extrai-se:

"(...) 30. Quanto à esta matéria, com as devidas vênias, ousou discordar dos Pareceres.

31. **A interpretação dada ao art. 11 da Lei Federal nº 4.878/65 deve ser relativizada** não só pelo longo tempo decorrido desde sua edição,

¹² Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

¹³ Dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal.

¹⁴ RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 1.1103/13, levado a cabo pela Primeira Divisão de Auditoria da Secretaria de Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

quase 50 (cinquenta) anos, mas, sobretudo, pelas mudanças que ocorreram desde então. Em 1965, o Distrito Federal ainda não desfrutava de autonomia político-administrativa que hoje detém, na qualidade de ente federativo anômalo ora equiparado a Estados, ora a Municípios pela Constituição Federal de 1988.

32. Ademais, não vislumbro equiparação entre as situações em que o servidor policial é cedido a outro órgão para lá exercer cargo comissionado ou função de confiança, e aquela em que, conforme dispõe a Lei nº 4.878/65, o servidor afastar-se “de sua repartição para ter exercício em outra ou prestar serviços ao Poder Legislativo ou a qualquer Estado da Federação”.

33. Isso porque, ao ser nomeado/designado para cargo comissionado/função de confiança, o servidor passa a ser responsável pelas atribuições inerentes àquele cargo/função que irá desempenhar, independente daquelas inerentes ao cargo efetivo que ocupa. Não fosse assim, não seria possível que auditores dos serviços auxiliares à esta Corte ocupassem cargos de gerência e administração, uma vez que tais atribuições não são correlatas às atribuições do cargo de auditor.

34. Mais absurda ainda seria a situação dos servidores de carreira policial que, devido ao caráter específico que têm as atividades policiais, jamais poderão exercer atividades fora da polícia – nem mesmo aquelas de direção dos órgãos de segurança pública – em face da remota hipótese de correlação com as atribuições de cargos em comissão da área administrativa de qualquer um dos poderes.

35. A compatibilidade de atribuições só parece razoável naqueles casos em que o servidor estará lotado em outro órgão sem qualquer função de confiança ou cargo comissionado. Nesses casos, até a fim de evitar possíveis questionamentos acerca de desvio de função e afins, a Administração deve cuidar para que não haja qualquer desvirtuamento das atribuições desempenhadas pelo servidor.

*36. Diante de todo o exposto, entendo que **a possibilidade de cessão deve ser atrelada a um juízo de oportunidade e conveniência do gestor, sendo indispensável que o órgão cedente verifique o real impacto que as cessões de servidores causam nos seus quadros próprios e as implicações que podem ter no cumprimento de sua missão Institucional. Sendo viável e oportuna a cessão e o servidor nomeado para cargo em comissão ou função de confiança, não vislumbro a necessidade de compatibilidade das atribuições do cargo efetivo com aquelas que irá desempenhar.***

*37. Por fim, destaca-se que **a questão das cessões ora examinadas passou a ser regulada unicamente pela Lei Distrital nº 3.556/05¹⁵, que deve ser observada doravante.**” (Grifo nosso)*

¹⁵ LEI Nº 3.556, DE 18 DE JANEIRO DE 2005. Regulamenta a cessão de servidor da Polícia Civil do Distrito Federal para servir a outro órgão ou entidade e dá outras providências. [...]

Art. 1º O afastamento, para servir a outro órgão ou entidade, de servidores da carreira de policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal somente será autorizado para:

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

II – os demais órgãos da Administração Pública Federal e para os demais Poderes da União, para o exercício de Cargo de Natureza Especial – CNE ou cargo em comissão, cuja remuneração seja igual ou superior ao DFG-11 ou DFA-11;

III – a Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, para o exercício de qualquer cargo em comissão;

IV – os demais cargos da Administração Pública do Distrito Federal e para os demais Poderes do Distrito Federal, para o exercício de Cargo de Natureza Especial – CNE ou cargo em comissão, cuja remuneração seja igual ou superior ao DFG-06 ou DFA-06.

Art. 2º Fica vedada a cessão de servidor que não tenha cumprido o estágio probatório de que trata o art. 41 da Constituição Federal.

~~Art. 3º Será considerado como de efetivo exercício da atividade policial o tempo de serviço prestado pelo servidor das carreiras policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal, cedido à Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União e do Distrito Federal até a data da publicação desta Lei.~~ (considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - STF, por meio da ADIn nº 3.817-6)

Art. 4º As cessões de servidores de que trata esta Lei deverão ser renovadas anualmente.

Art. 5º Os servidores que se encontram cedidos em desacordo com o disposto nesta Lei deverão retornar ao órgão de origem no prazo máximo de sessenta dias contados de sua publicação.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

22. Na seara da autonomia distrital, aplica-se o Decreto distrital nº 28.763/08¹⁶, que dispõe sobre a cessão de servidores das áreas de Educação, Saúde e Segurança Civil e Militar do Distrito Federal.

23. Ainda, menciona-se que apenas o art. 3º da Lei distrital nº 3.556/05 foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - STF, por meio da ADIn nº 3.817-6.

24. Conforme mencionado no § 18, é federal o regime jurídico que rege a PCDF¹⁷. Entretanto, o §1º do art. 93¹⁸ da Lei federal nº 8.112/90, regulamentado Decreto federal nº 4.050/01¹⁹, procurou eximir os cofres federais dos ônus financeiros da remuneração de servidor cedido a outra esfera, já que nesses casos há perda de força de trabalho na União com favorecimento do contingente na outra esfera. Inclusive pode a União indeferir essa transferência de mão de obra. A situação é outra quando, por exemplo, um policial servidor do DF é cedido da PCDF para outro órgão do DF. O serviço continua sendo prestado no DF. Nesses casos, diante da novel Decisão nº 6.052/15, a cessão precisa observar a Lei distrital nº 3.556/05, quando se tratar de servidores da Polícia Civil. O Decreto federal nº 4.050/01 e o §1º do art. 93 da Lei federal nº 8.112/90, regulamentam a cessão de servidores federais.

25. Ou seja, é prerrogativa da União dispor sobre a cessão ou não de seus servidores, bem como sobre os ressarcimentos decorrentes. Não lhe compete, entretanto, decidir sobre cessão de servidores de outra esfera. Ou seja, não cabe ao Presidente da República ditar ao Governador do DF sobre lotação de servidores do DF (a autonomia do DF foi anteriormente apresentada quando da análise do subitem 1, do item II, da Decisão nº 3.990/14). Portanto, a parte da Lei nº 8.112/90 que faz referência às cessões, bem como o Decreto nº 4.050/01, garantem o instituto da cessão à PCDF, mas como estes são servidores

¹⁶ Decreto distrital nº 28.763/08: Dispõe sobre a cessão de servidores de Educação, Saúde e Segurança Civil e Militar do Distrito Federal e dá outras providências.

Art. 1º Fica proibida a cessão de servidores de todas as carreiras das áreas de Educação, Saúde e Segurança do Distrito Federal, para órgãos do Poder Judiciário, Executivo e Legislativo, nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, bem como para órgãos do Poder Legislativo e Executivo do Distrito Federal.

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;

V – a todos os órgãos do Poder Executivo do Distrito Federal, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, símbolo igual ou superior ao DF-06.

§ 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.

§ 2º Na hipótese do inciso V, e quando se tratar de servidor cedido da área de segurança pública, o órgão cessionário deverá proceder, mensalmente, ao ressarcimento das despesas realizadas com o pagamento da remuneração respectiva do servidor, bem assim observar o desempenho de atividade correlata à desempenhada na origem pelo servidor.

¹⁷O STF, por meio da ADIn 210208 (jurisprudência consolidada no RE 241494), reconheceu que a competência privativa da União para organizar e manter organismos de segurança pública do Distrito Federal envolve legislar com exclusividade sobre sua estrutura administrativa e o regime jurídico de seu pessoal.

¹⁸ Lei nº 8.112/90: 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:

(Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91) (Regulamento) (Vide Decreto nº 4.493, de 3.12.2002) (Regulamento)

I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança; (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91) - em casos previstos em leis específicas. (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)

¹⁹ Decreto federal nº 4.050/01:

Art. 2º - O servidor da **Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações** poderá ser cedido a outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo as empresas públicas e sociedades de economia mista, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e, ainda, para atender a situações previstas em leis específicas. Parágrafo único. Ressalvadas as cessões no âmbito do Poder Executivo e os casos previstos em leis específicas, a cessão será concedida pelo prazo de até um ano, podendo ser prorrogado no interesse dos órgãos ou das entidades cedentes e cessionários.

Art. 3º Ressalvada a hipótese contida no § 4º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a cessão obedecerá aos seguintes procedimentos:

I - quando ocorrer no âmbito do Poder Executivo, será autorizada pelo Ministro de Estado ou autoridade competente de órgão integrante da Presidência da República a que pertencer o servidor; e

II - quando ocorrer para órgão ou entidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou de outro Poder da União, será autorizada pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, ficando condicionada à anuência do Ministro de Estado ou autoridade competente de órgão integrante da Presidência da República ao qual o servidor estiver lotado.

Art. 4º Na hipótese do inciso II do art. 3º, quando a cessão ocorrer para os Poderes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o ônus da remuneração do servidor cedido, acrescido dos respectivos encargos sociais, será do órgão ou da entidade cessionária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

distritais, compete ao DF editar sua regulamentação, vez que a autonomia administrativa distrital deve ser preservada (arts. 18 e 25 da CRFB/88). Por sua vez, pode o Governador do DF fazer uso das regulamentações do Decreto nº 4.050/01 ou editar decreto distrital a fim de estabelecer regras para a cessão de policiais civis distritais, como por exemplo o Decreto distrital nº 28.763/08, anteriormente comentado.

26. Assim, os normativos que se aplicam às cessões de servidores da PCDF são:

- 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 6.052/15**; e 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.

2) A obrigatoriedade de ressarcimento, pelo cessionário, das despesas

A obrigatoriedade de ressarcimento, pelo cessionário, das despesas realizadas pelo cedente com o pagamento da remuneração e respectivos encargos de servidor dessas instituições cedidos a outros órgãos/entidades

27. Em decorrência da autonomia do DF para deliberar sobre sua estrutura organizacional, sobre a lotação de seus servidores, bem como para editar normativos referentes à cessão / requisição de seu pessoal, entende-se que compete ao Governador decidir como se dará o ressarcimento entre unidades cedente e cessionária e entre estas e o FCDF, quando obrigatório. Isso será detalhado logo adiante.

28. Primeiramente, necessário responder a seguinte pergunta: quando o servidor não se encontrar lotado na PCDF, na PMDF ou no CBMDF deve o FCDF ser ressarcido?

29. Tanto a CRFB/88 quanto a Lei federal nº 10.633/02 elencam quais são as jurisdicionadas do sistema de segurança do DF a serem mantidas pela União. Os recursos do FCDF não foram destinados à segurança pública de forma geral, mas apenas aos órgãos listados nos normativos, que são: PCDF, PMDF e CBMDF. Ressalta-se que se o interesse do legislador fosse contemplar a segurança pública do DF, este teria mencionado “segurança”, como fez com “saúde” e “educação” na Lei instituidora do FCDF. Entretanto, a própria Constituição destaca a PCDF, a PMDF e o CBMDF.

30. Assim, numa primeira análise, poder-se-ia entender que o custeio federal restringe-se aos órgãos da PCDF, da PMDF e do CBMDF constantes do organograma do DF. Ocorre que, como mencionado anteriormente, compete ao Governador criar e modificar a qualquer tempo esse organograma. Dessa forma, modificações na estrutura distrital poderiam desvirtuar completamente os objetivos do FCDF. Ou seja, deve-se interpretar “PCDF”, “PMDF” ou “CBMDF” mencionados na legislação do Fundo no sentido lato e não stricto sensu. Raciocinando de maneira inversa, também pode-se afirmar que, mesmo que o Governador, absurdamente, decidisse alterar o organograma do DF, colocando, por exemplo, a Secretaria de Esportes dentro da PCDF, não seria responsabilidade do FCDF arcar com esses servidores.

31. Como feito para o item I, analisaremos as cessões de militares e de policiais civis separadamente.

PCDF

32. Para ilustrar a questão, cita-se o recente Decreto distrital nº 36.236/15 que transferiu a Subsecretaria do Sistema Penitenciário do DF – SESIPE da Secretaria de Segurança Pública do DF para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania. Nesses casos que envolvem mudança na estrutura organizacional do DF, frisa-se por ato de gestão discricionário, onde determinado órgão passa a pertencer a outra unidade administrativa, não há que se falar em cessões ou requisições “coletivas”. Esses servidores permaneceram na “carreira de polícia civil”, ainda que não na mesma “caixinha” do organograma anterior. Assim, servidores que eram custeados pelo FCDF devem permanecer por ele custeados quando houver mudanças estruturais dessa natureza. Registra-se que nessas alterações de estrutura, decorrentes de ato de gestão, o servidor nem sequer opina quanto a sua nova lotação, diferentemente do que ocorre nas cessões individualizadas.

*33. Assim, o primeiro contorno da questão é: 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**. Registra-se que nesse sentido foram os Pareceres nºs 00757/2015/PFF/CG.JOE/CONJUR-MP/CGU/AGU e 00759/20-15/EFCGJRH/ CONJUR-MP/CGU/AGU. Ou seja, não se pode confundir reorganização estrutural dos órgãos do DF com atos de cessão e/ou requisição.*

*34. Do anteriormente exposto, verifica-se que a PCDF, por exemplo, não ficou restrita à sua “caixinha organizacional”, permeando a estrutura do DF com cargos que integram a **carreira de Polícia Civil do DF**, conforme disposto na Lei federal nº 9.264/96.*

35. Portanto, 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. Assim, mesmo que a cada Governo seja alterada a estrutura organizacional do DF, a jurisdicionada policial deve ser reconhecida pelas atividades inerentes a sua carreira, ainda que a Corporação, dependendo do Governo, esteja coesa em uma única estrutura no organograma ou permeando a estrutura do DF.

36. Dessa sorte, pode-se dizer que a “PCDF” mencionada na norma regulamentadora do FCDF não é uma “caixinha” única fixada no organograma do DF com o rótulo PCDF, mas sim o somatório das diversas “caixinhas” que representam toda a estrutura definida pelo Governador, de modo discricionário, para a polícia do Distrito Federal. Ou seja, deve-se interpretar a “PCDF” custeada pelo Fundo como sendo polícia no sentido lato e não stricto sensu.

37. Mas frisa-se, estabelecer o sentido para a “PCDF” mencionada pela norma do FCDF como sendo “a carreira PCDF” não é a mesma coisa que estabelecer que todo policial que esteja exercendo atividades estritamente policiais estejam albergados pelo sentido normativo do FCDF. Ainda que haja uma interseção bem grande entre “carreira PCDF” e “atividade estritamente policial”, essas duas coisas não se confundem. Por exemplo, se um policial do Distrito Federal fosse cedido para laborar na Polícia do Estado de Goiás, ele estaria exercendo atividade estritamente policial, capaz inclusive de ser computada para aposentadoria especial na PCDF, mas não estaria na PCDF, não podendo, dessa forma, ser custeado pelo FCDF.

38. Ou seja, mesmo que o policial cedido esteja exercendo atividade estritamente policial, a ser computada para aposentadoria especial e cuja cessão foi permitida pela Lei distrital nº 3.556/05, isso não é suficiente para que esse servidor seja custeado pelo FCDF. Assim, o segundo contorno da questão é que mesmo atividade policial somente poderá ser custeada pelo FCDF se prestada à PCDF (no sentido amplo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

de suas carreiras), pois o Fundo especificou jurisdicionada e não atividade.

PMDF e CBMDF

39. Verifica-se que o Decreto federal nº 88.777/83, com a relação de órgãos distritais do § 1º do art. 21, delimitou o contorno das jurisdicionadas onde os militares distritais podem exercer suas funções como sendo de natureza militar.

40. De forma semelhante ao que foi mencionado para a PCDF, embora esses militares albergados pelo art. 21 do Decreto federal nº 88.777/93 permaneçam em atividades de natureza militar, somente pode haver dispensa do ressarcimento quando lotados em órgão que façam 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.

41. Conclui-se, então, 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. As parcelas custeadas pelo DF são decorrentes de despesas criadas pelo próprio DF para a PCDF, a PMDF ou o CBMDF. Essas despesas devem correr às expensas do orçamento do DF, conforme entendimento do STF manifestado, p.e., na **ADIn nº 677**, confirmada pela **ADIn nº 3280**. Nessas ADIns, o STF reconheceu a constitucionalidade da Lei distrital nº 186/91, alterada pela Lei distrital nº 213/91, que criou a Gratificação de Representação pelo Exercício de Função Militar a ser custeada com recursos do orçamento distrital, conforme disposto no próprio dispositivo legal. Nessa mesma linha seguiu o TCDF no âmbito do **Processo nº 7.146/12**, entendendo legal a criação de gratificações a oficiais do CBMDF e da PMDF, ocorrida por meio dos Decretos distritais nºs 33.429/11 e 33.431/11, cujas despesas resultantes ficariam a cargo do DF, em fonte diferente daquela responsável pelo pagamento dos vencimentos oriundos do FCDF (Decisão nº 3720/13).

43. Diante de todo o exposto, pode-se afirmar que **servidores cedidos e laborando fora de estruturas criadas para suas carreiras, ou seja, fora das Corporações (lato sensu) e, portanto, fora do alcance do FCDF, não podem ser custeados por ele**. Ressalta-se que atualmente a questão está disciplinada no Decreto distrital nº 28.763/08, cabendo o ônus do ressarcimento ao cessionário, com algumas exceções.

44. Antes de avançarmos para a questão constante do subitem 3, vale mencionar o entendimento de alguns órgãos sobre a restituição ao FCDF, ressaltando que não faremos, neste momento, críticas à fundamentação adotada por esses órgãos:

a) **TCU** – recentemente, por meio do Acórdão nº 3194/14, de 19/11/14, prolatado no Processo TC-032.061/2008-1, determinou à SECEX que quantificasse o débito e promovesse a oitiva do DF em relação ao pagamento sem reembolso ao FCDF da remuneração de servidores da PCDF cedidos a órgãos / entidades do GDF desde 2003. Registra-se que esse Processo ainda não teve decisão definitiva;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

b) CGU – em diversas auditorias tem-se manifestado pela necessidade de que haja o reembolso ao FCDF dos recursos relativos a servidores da PCDF cedidos a outros órgãos e entidades;

c) AGU - Pareceres nºs 00757/2015 / PFF/CG.JOE/CONJURMP/CGU/ AGU e 00759/20-15/EFCGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU expressou seu entendimento pela desnecessidade de recomposição ao FCDF no caso dos servidores lotados na Subsecretaria do Sistema penitenciário – SESIPE, da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania por entender que esses servidores não foram cedidos, mas apenas fazem parte de nova estrutura organizacional, continuando na carreira da Polícia Civil do DF;

d) PGDF – no Parecer nº 992/2009-PROPES-PGDF expressou seu entendimento pela recomposição do FCDF;

e) STJ – administrativamente, por meio do Parecer nº 239, de 11/05/15, entendeu que deveria haver o reembolso, aos cofres do FCDF, de remunerações de servidores da PMDF cedidos àquele Tribunal; e,

f) TCDF – No Processo nº 17.927/09 a SEFIPE chegou a se manifestar contrariamente ao ressarcimento ao FCDF, mas o assunto acabou não tendo continuidade nesses autos, o qual seguiu tratando de outras questões até ser arquivado sem manifestação plenária quanto à necessidade ou não de ressarcimento ao Fundo. Nesse Processo foi mencionado o **MS 28584 que corre no STF** ainda sem desfecho. A Ação foi impetrada pelo DF contra ato do Presidente do TCU, que defende a competência daquele órgão para fiscalizar os recursos do FCDF.

(...)

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

45. O FCDF foi instituído pela Lei federal nº 10.633/02, que regulamentou o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, como fundo especial de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação.

46. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas por lei e que se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, na definição do art. 71 da Lei nº 4.320/1964²⁰.

47. A vinculação da aplicação dos recursos do fundo é reforçada pelo art. 77 do Decreto federal nº 93.872/1986²¹, in verbis:

Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.

48. Dessa forma, recursos atribuídos a qualquer fundo devem ser vinculados à realização de objetivos e serviços determinados. No caso do FCDF, a vinculação está na utilização dos recursos para organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para

²⁰ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

²¹ Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

execução de serviços públicos de saúde e educação no âmbito do Distrito Federal.

49. *Essa linha de pensamento reflete-se em pareceres e jurisprudências recentes. A Procuradoria Geral do DF, no Parecer nº 992/09–PROPES/PGDF, expôs que:*

“As verbas que integram o Fundo (FCDF) 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.”

50. *No mesmo sentido, a Advocacia Geral da União – AGU, no Parecer 757/15 (EDoc 6c1e9f39), ao tratar de dúvida suscitada quanto à carreira da PCDF, concluiu que o FCDF deve permanecer a remunerar os servidores que titularizam e se encontram em exercício nos cargos que integram a carreira da PCDF.*

51. *O Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 3194/2014, Processo nº 032061/2008-1) decidiu ser indevido o pagamento, com recursos do Fundo, de servidores cedidos a outros órgãos de administração do DF, assim como servidores das carreiras de apoio às atividades policiais, instituídas por legislação distrital, determinando que a PCDF e o gestor do FCDF adotassem medidas com vistas ao ressarcimento das remunerações dos servidores da Polícia Civil do DF cedidos ao Governo do Estado de Goiás.*

52. *Existe, portanto, consenso quanto à necessidade de recompor os recursos do FCDF, mediante ressarcimento, na situação em que servidores da PCDF, da PMDF e do CBMDF forem cedidos para outros órgãos, fora da estrutura criada para suas carreiras.*

(...)

57. *Diante da análise dos itens II.1 e II.2 da Decisão nº 3.990/14 desta instrução, em regra, o ônus do ressarcimento é do órgão cessionário, sendo aplicável aos servidores da PCDF, PMDF e CBMDF o Decreto distrital nº 28/763/08 e, subsidiariamente, o Decreto federal nº 4.050/01, conforme §§ 17 e 26 desta Instrução.*

4) Outras questões que se revelarem necessárias à elucidação do objeto da representação em exame

LIMITES DE GASTO COM PESSOAL (LRF)

58. *As despesas com servidores das carreiras da PCDF, da PMDF e do CBMDF, realizadas à conta do FCDF, não são computadas para fins de apuração de limite de gasto com pessoal do Distrito Federal, nos termos do inciso V do § 1º do art. 19 da LRF, in verbis:*

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

59. *As despesas com pessoal custeadas pelo FCDF são computadas na União, nos termos da LRF e do Decreto federal nº 3.917/200135, in verbis:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Art. 2º Os três por cento para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19 ficam repartidos da seguinte forma:

(...)

a. - 2,200% para o Distrito Federal. (Redação dada pelo Decreto nº 6.334, de 2007).

60. Dessa forma, quando os servidores se encontram exercendo suas atribuições dentro do órgão de origem, as despesas com remuneração não integram o limite de gasto com pessoal. De outra forma, nas situações em que esses servidores são cedidos a outras unidades, com a obrigação de ressarcimento, as despesas ressarcidas ao Fundo implicam aumento de gasto com pessoal computável para fins da LRF no órgão cessionário, ou noutro que a legislação indicar. Sendo distrital esse órgão responsável pelo ressarcimento, haverá aumento de despesas computáveis na apuração do percentual de gasto no Poder Executivo, na CLDF ou no próprio TCDF.

61. A assertiva do parágrafo anterior é válida na situação em que o ressarcimento da despesa pelo órgão cessionário é registrada com a utilização dos códigos de classificação contábil e orçamentária constantes do Plano de Contas do Siggo e do Manual Técnico do Orçamento referentes a “ressarcimento de pessoal requisitado” nos documentos de execução orçamentária e financeira do Siggo, tais como Nota de Empenho, Nota de Liquidação, Previsão de Pagamento e Ordem Bancária.

62. A adoção dos códigos corretos afasta a possibilidade de duplicidade no cômputo da despesa com pessoal requisitado, que pode ocorrer na hipótese da Unidade Gestora do FCDF não reconhecer a entrada de recursos no FCDF via ressarcimento e assim deixar de efetuar o cancelamento do empenho da despesa de pessoal cedido, em desatenção à orientação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN contida no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

63. Nesse aspecto, importa salientar que o assunto já foi abordado pelo Tribunal em consulta da Câmara Legislativa do DF, conforme o item II.3 da Decisão nº 6.261/2013 (Processo nº 35611/2013), in verbis: “(...) II - em resposta à consulta aludida no item anterior, informar à Câmara Legislativa do Distrito Federal que: 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; (...)”

65. Dessa forma, para evitar riscos de incorreção dos Demonstrativos Contábeis e dos Relatórios de Gestão Fiscal, sugere-se à Corte que oriente todas as unidades gestoras de recursos:

a) dos OFSS do DF, a utilizarem nos documentos de execução orçamentária e financeira do SIGGO os códigos de classificação contábil e orçamentária constantes do Plano de Contas e do Manual



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Técnico do Orçamento referentes a “ressarcimento de pessoal requisitado”;

b) do FCDF no SIAFI, a cancelarem os empenhos da despesa no montante do ressarcimento de pessoal requisitado efetuado pelas cessionárias, durante o exercício de competência, para evitar o risco de contabilização em duplicidade das despesas de pessoal requisitado tanto no órgão cedente integrante do FCDF quanto no órgão cessionário.

7. Em conclusão aos estudos apresentados, a SEMAG/SEFIPE anota que:

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 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 “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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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. 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.*

8. Derradeiramente sugere à Corte:

- 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;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- 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 câmpulo 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.

9. A seu turno, o Ministério Público, a par de elogiar trabalho desenvolvido pela SEMAG/SEFIPE, dissente parcialmente dos fundamentos e conclusões aviadas no bojo dos estudos apresentados por meio da Informação Conjunta SEMAG/SEFIPE nº 001/2016-NAGF, fazendo juntar o Parecer: 628/2016-MF, que transcrevo parcialmente:

(...)

33. A par dessas reflexões, este órgão ministerial concorda, na essência, com os fundamentos constantes da bem lançada Informação Conjunta SEMAG/SEFIPE nº 001/2016NAGF, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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 4.878/65²² (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 veiculam, passível de se viabilizar à luz do que prescrevem os §§ 1º e 2º do artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil - LICC²³. 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 respeitadas 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.

10. E prossegue:

**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.**

²² “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)

²³ “§ 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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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)

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 União²⁴, 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

²⁴ Parecer nº 0757/2015/PFF/CG.JOE/CONJUR-MP/CGU/AGU.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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-PROPES/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, 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 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, regrando 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,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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.

11. Ao final propõe:

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;”

12. Destaque-se que a Câmara Legislativa, no bojo do Processo nº 36.649/10 - sobrestado por força do item III-1 da Decisão nº 3.990/14 até a conclusão destes estudos -, arguiu que estaria desobrigada de recompor os valores referentes ao ressarcimento do Fundo referente aos policiais que lhes são cedidos pela PCDF, entendendo que esses servidores desenvolvem atividades estritas de segurança pública, portanto, as despesas estariam albergadas pelo art. 19, § 1º, inciso V, da LC nº 101/00 (LRF), que ampararia a exclusão das despesas custeadas pelo FCDF da apuração de gastos com pessoal do Distrito Federal.

13. Posteriormente, quando os autos se encontravam em meu Gabinete, sobreveio o Acórdão nº 1774/2017 do Tribunal de Contas da União – TCU, proferido pelo Plenário daquela egrégia Corte de Contas nos autos do Processo nº 043.927/2012-2, que trata da Prestação de Contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal, relativo ao exercício de 2011, tendo adentrado na questão aqui tratada.

14. Naqueles autos a Corte de Contas Federal, dentre outras questões ali tratadas, deliberou no sentido de determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, no que se refere 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:

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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

16. Em face da semelhança e da correlação dos temas, a SEFIPE, por meio do Ofício nº 132/2017 - GAB/SEFIPE, manifestou-se novamente no sentido de que:

*“ **diferentemente do entendimento esposado pelo TCU**, no sentido da 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, este Corpo Técnico assim se manifestou nos autos que tramitam nesta Corte de Contas do Distrito Federal (e-DOC 14BB2860-e):*

74. Diante do exposto, sugere-se ao e. Tribunal:

- 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 câmputo da despesa de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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.

*Não obstante, tendo em vista que não há qualquer relação de hierarquia entre os Tribunais de Contas, ambos órgãos autônomos e independentes, e tendo em vista que os argumentos apresentados pelo i. Ministro Bruno Dantas não apresentam o condão de alterar o entendimento apresentado por estas SEMAG e SEFIPE, **reitera-se a informação consubstanciada no e-DOC 14BB2860-e** (Processo nº 31658/2015).*

Convém lembrar que, apesar de a competência para organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal ser da União (art. 21, XIV, CRFB), por meio de fundo próprio, as mencionadas corporações são subordinadas ao Governador do Distrito Federal, conforme Lei nº 6.450/1977 e art. 144, § 6º, da Constituição Federal.

Assim, enquanto compete à União o aspecto financeiro e orçamentário para manutenção dos órgãos de segurança pública no DF (PCDF, PMDF e CBMDF), compete ao Governador a sua organização administrativa. (grifo do original)

17. Instado a manifestar-se novamente, o MP de Contas, por seu Representante, aderiu ao posicionamento esposado pelo corpo técnico com o acréscimo de considerar *“legítimos os atos de cessão/requisições de 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”*. (grifo nosso).

Relatado.

VOTO

18. Tratam os autos de estudos especiais com vistas a verificar a necessidade de ressarcimento de despesas com pessoal requisitado/cedido da PCDF, da PMDF e do CBMDF a outros órgãos/entidades da Administração Pública e custeado pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

19. Tendo em vista o transcurso do prazo para oferecimento de contribuições por parte dos n. Conselheiros e dos Membros do Ministério Público, reapresento o feito em Plenário.

20. Ao se manifestar nos autos, a SEMAG/SEFIPE concluíram, em síntese, no sentido de que:

- i. as normas legais aplicáveis às cessões/requisições de servidores são aquelas editadas pelo DF que não conflitem com o Regime Jurídico aplicável;
- ii. 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;
- iii. 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;
- iv. 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;
- v. 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.

21. Por sua vez, o MPC, não obstante convergir na essência para o entendimento externado pelas áreas técnicas, entende que, com as devidas vênias aos fundamentos da Decisão nº 6.052/2015, a inclusão da Lei distrital nº 3.556/2005 no arcabouço normativo que trata da matéria, no caso de cessão dos servidores da PCDF, deve ter sua incidência interpretada de forma supletiva à restrição imposta pelo art. 11 da Lei federal nº 4.878/1965.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

22. Além disso, compreende o *Parquet* que, em face do § 1º e dos incisos I a IV, do art. 2º, do Decreto distrital nº 28.763/2008, o ônus da cessão seria do órgão cedente quando essas forem em favor da União.

23. Posteriormente, quando os autos se encontravam em meu Gabinete, sobreveio o Acórdão nº 1774/2017 do Tribunal de Contas da União – TCU, proferido pelo Plenário daquela egrégia Corte de Contas nos autos do Processo nº 043.927/2012-2, que trata da Prestação de Contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal, relativo ao exercício de 2011, tendo adentrado na questão aqui tratada.

24. Naqueles autos a Corte de Contas Federal, dentre outras questões ali tratadas, deliberou no sentido de determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, no que se refere 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:

(...)

3. *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;*

4. *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;*

(...)

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

26. Em face da semelhança e da correlação dos temas, a SEFIPE, por meio do Ofício nº 132/2017 - GAB/SEFIPE, manifestou-se novamente sobre o assunto, tendo ratificado o posicionamento externado anteriormente.

27. Chamado a opinar outra vez, o MP de Contas, por seu Representante, aderiu ao posicionamento esposado pelo corpo técnico com o acréscimo de considerar *“legítimos os atos de cessão/requisições de 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”*. (grifo nosso).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

28. Como de sabença, as Polícias Civil e Militar do Distrito Federal, bem como o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – PCDF, PMDF e CBMDF são mantidas por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, instituído pela Lei federal nº 10.633/2002, que regulamenta o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal – CF/1988, na forma de fundo especial de natureza contábil que, além de prover os recursos necessários à organização e à manutenção daquelas instituições, visa a assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação.

29. A necessária vinculação da aplicação dos recursos do Fundo aos objetivos e serviços a que se destina encontra lastro, ainda, no art. 77, do Decreto Federal nº 93.872/1986, *in verbis*:

Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.

30. Assim, os recursos do FCDF são vinculados à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como à assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, no âmbito do Distrito Federal, de tal modo que as despesas de pessoal, efetuadas fora deste escopo, devem ser recompostas, sob pena de violação do dispositivo suso transcrito.

31. Ademais, o tema já foi tratado no âmbito do Distrito Federal, conforme consta do Parecer nº 992/09–PROPES/PGDF, que transcrevo parcialmente:

“As verbas que integram o Fundo (FCDF) 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.”

32. Nesse diapasão, tem-se que, cedido o servidor integrante da PCDF, PMDF e CBMDF, nos termos dos normativos que regem a matéria, deve o FCDF ser recomposto dos desembolsos realizados com as remunerações e demais vantagens pagas pelo fundo aos servidores cedidos.

33. No que se refere aos normativos aplicáveis quando da cessão dos servidores da PCDF, consoante manifestado pela Instrução, esta Corte já se posicionou no sentido de que se lhes aplicam as disposições da Lei distrital nº 3.556/2005, a teor do item IV, da Decisão nº 6.052/2015, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

“(...)

IV. informar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que esta Corte deixará de exigir, nas cessões de servidores da Polícia Civil, a correlação de atribuições, bastando ater-se ao cumprimento da Lei Distrital nº 3.556/05;

(...)”

34. Logo, esse item do referido *decisum* deve ser mantido, i.e., as cessões ora examinadas, ao contrário do que pugna o *Parquet*, são diretamente reguladas pela Lei Distrital nº 3.556/2005.

35. Cabe ressaltar que no julgamento da ADI nº 3.817-6, a Excelsa Corte declarou a inconstitucionalidade apenas do art. 3º da mencionada lei, portanto, hígida suas demais disposições.

36. No que concerne à aplicação do § 1º e dos incisos I a IV, do art. 2º, do Decreto distrital nº 28.763/2008, entendo assistir razão ao MPC, no sentido de que o ônus da cessão seria do órgão cedente **quando essas forem em favor da União**, tendo em vista a literalidade do § 1º, do referido decreto, respeitada a ocupação de cargo cuja remuneração seja igual ou superior à fixada para o DF-11²⁵.

37. Impende salientar que, malgrado o TCU tenha decidido em sentido contrário, conforme Acórdão nº 1774/2017, entendendo irregulares as cessões dos servidores integrantes dos quadros da PMDF, PCDF e CBMDF, avalio que melhor se amolda aos normativos de regência da matéria o posicionamento da SEFIPE/SEMAG, manifestado no bojo do Ofício nº 132/2017 - GAB/SEFIPE no sentido de que:

(...)

Convém lembrar que, apesar de a competência para organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal ser da União (art. 21, XIV, CRFB), por meio de fundo próprio, as mencionadas corporações são subordinadas ao Governador do Distrito Federal, conforme Lei nº 6.450/1977 e art. 144, § 6º, da Constituição Federal.

Assim, enquanto compete à União o aspecto financeiro e orçamentário para manutenção dos órgãos de segurança pública no DF (PCDF, PMDF e CBMDF), compete ao Governador a sua organização administrativa. (grifo do original)

38. No que diz respeito às ressalvas aventadas pelo *Parquet*, verifico que não há como albergá-las, visto que a proposta ministerial cria óbice ao poder discricionário do ente distrital, ao restringir o tipo de função a ser exercida pelo

²⁵ § 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

servidor cedido, bem como uma limitação territorial à cessão, o que não se pode admitir por ausência pura e simples de fundamento legal a amparar tais medidas.

39. Ainda, no que se refere ao exercício de atividade distinta da atividade policial e/ou da atividade militar, seus reflexos deverão ser apurados quando da contagem de tempo para aposentação ou reforma do servidor, civil ou militar, respectivamente, o que não é tema destes autos.

40. Outrossim, alinho-me ao entendimento da zelosa Unidade Instrutiva, adotando-o como razões de decidir, quanto à repercussão dos valores nos limites da LRF; à sistemática adotada para a contabilização dos valores referentes ao ressarcimento no Sistema Integrado de Gestão Governamental - Siggo; e à forma que deve ser feito o ressarcimento, i.e., diretamente ao FCDF pelo órgão ou poder cessionário.

41. Desse modo, uma vez hígida a Decisão nº 6.052/2015 - TCDF e a Lei Distrital nº 3.556/05, e tendo em conta o princípio federativo, a autonomia dos entes e a competência do GDF para se organizar administrativamente e, ainda, encontrando-se esse tema na esfera de discricionariedade do Chefe do Executivo local, a qual não pode ser mitigada senão pelos limites definidos nas normas legais que regem a matéria e pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, entendo que a cessão/requisição de servidores, desde que haja a devida recomposição do FCDF, à exceção daqueles cedidos à União, nas condições definidas pelo § 1º, do Decreto 28.763/2008, não encontra óbice legal.

42. Por fim, considerando a independência dos Tribunais de Contas, bem como pelo fato de que cabe ao GDF e não a outro ente da federação dispor sobre a cessão ou não de seus servidores, bem como acerca dos ressarcimentos decorrentes, em face de sua **capacidade de autoadministrar-se**, entendo que a matéria versada nestes autos encontra-se sob a jurisdição e competência deste Tribunal, recaindo sobre esta Corte o poder-dever de dirimir eventuais dúvidas suscitadas sobre o tema.

43. Diante do exposto, aderindo na essência aos fundamentos da Instrução, os quais adoto como razões de decidir, com o ajuste proposto pelo MPC, no sentido de que não há necessidade de ressarcimento relativo aos servidores cedidos à União, VOTO por que o e. Plenário:

I- tome conhecimento:

a) da Informação Conjunta SEMAG/SEFIPE nº 001/2016-NAGF (e-DOC 14BB2860);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

b) dos Pareceres nºs 628/2016 – GPMF e 921/2017 – GPDA (e-DOCs 75CB37C2 e A19F0E63)

c) do Ofício nº 132/2017 – SEFIPE (e-DOC A3C26F8A);

II- em atendimento ao item II da Decisão nº 3.990/14²⁶, firme 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 Militar 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 aos servidores integrantes da PCDF, PMDF e CBMDF;

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, exceto quando a cessão/requisição se der em favor da União;

c) o ressarcimento deve ser feito diretamente ao FCDF, pelo órgão ou poder cessionário;

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

²⁶... 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; ...



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

orçamentária e financeira realizada no Sistema Integrado de Gestão Governamental - Siggo;

III- oriente 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- dê conhecimento da Informação Conjunta SEMAG/SEFIPE nº 001/2016-NAGF e do Ofício nº 132/2017 - GAB/SEFIPE, juntados a estes autos e 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;

V- autorize o arquivamento dos autos.

Sala das Sessões, 19 de outubro de 2017.

MÁRCIO MICHEL
Conselheiro-Relator