



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

Processo: 31.658/2015e.

Origem: Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

Assunto: Estudos Especiais.

Ementa: Estudo realizado em atenção ao item II da Decisão nº 3.990/14, prolatada no Processo n.º 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. **Nesta fase:** exame de cumprimento de diligência. Unidade instrutiva pugna no sentido de que o TCDF firme entendimento no sentido de que, em relação à cessão de servidores da PCDF, da PMDF e do CBMDF, custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF os normativos legais que se aplicam às cessões/requisições de servidores dos órgãos são aqueles editados pelo Distrito Federal que não conflitem com o Regime Jurídico a eles aplicável; 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; o ressarcimento deve ser feito diretamente ao FCDF, via de regra, pelo órgão cessionário; 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 n.º 101/00 (LRF) sobre o qual recai 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; orientar as unidades gestoras do FCDF no SIAFI e/ou no Siggo a procederem o cancelamento dos empenhos da despesa no montante dos valores de ressarcimento de pessoal requisitado recebido dos órgãos/entidades cessionárias durante o exercício de competência, para evitar duplicidade no cômputo da despesa de pessoal, conforme deliberado na Decisão n.º 6.261/2013; ciência da decisão a ser prolatada e da instrução 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 CLDF e à Administração do TCDF, para adoção das providências cabíveis. *Aquiescência parcial do Parquet*, com ressalvas e proposta de ajuste. Voto convergente em essência para a instrução, com acréscimo do MPJTCD, 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. Voto convergente, por fundamento complementar em razão da deliberação adotada pelo STF no julgamento do Recurso Especial 275.438/DF.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cuidam 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.

O presente processo foi autuado em cumprimento à Decisão n.º 3.990/2014, prolatada no bojo do Processo n.º 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 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)***

As instruções, no bojo do Processo n.º 36.649/2010, denotaram 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.



Assim sendo, o Processo n.º 36.649/2010 foi sobrestado conforme deliberado no item III-1 da Decisão n.º 3.990/2014 até a conclusão dos estudos desenvolvidos nestes autos.

Após percuente abordagem e análise do arcabouço normativo, jurisprudência e doutrina pertinentes às questões sob estudo, consubstanciadas na Informação Conjunta SEMAG/SEFIPE n.º 001/2016-NAGF (e-DOC 14BB2860), o corpo instrutivo se manifestou, em síntese conclusiva, na forma a seguir reproduzida, *in verbis*:

“CONCLUSÕES

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

c) os **Decretos distritais, que não conflitem com a legislação constante das alíneas “a” e “b”, por exemplo, os Decretos distritais nºs 28.763/08 e 30.231/09.**

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

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

Assim sendo, o corpo instrutivo sugeriu ao e. Plenário que:

- 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

- com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF:*
- a) *os normativos legais que se aplicam às cessões/requisições de servidores desses órgãos são aqueles editados pelo DF que não conflitem com o Regime Jurídico aplicável, conforme §§ 67/68 desta Instrução;*
 - b) *o ônus relativo aos servidores cedidos e laborando fora da PCDF, da PMDF e do CBMDF lato sensu, isto é, fora de estruturas criadas para suas carreiras, não pode recair sobre o FCDF, o qual deve ser ressarcido no montante por ele custeado, conforme §§ 69/70 desta Instrução;*
 - c) *o ressarcimento deve ser feito diretamente ao FCDF, via de regra, pelo órgão cessionário, conforme § 71 desta Instrução;*
 - d) *as despesas com ressarcimento relacionadas a servidores custeados pelo FCDF devem compor o percentual de gasto com pessoal do Poder ou órgão referido no art. 20 da LC nº 101/00 (LRF) sobre o qual recaia o ônus do ressarcimento;*
 - e) *as unidades gestoras responsáveis pelo ressarcimento devem utilizar os códigos de classificação contábil e orçamentária constantes do Plano de Contas e do Manual Técnico do Orçamento referentes a “ressarcimento de pessoal requisitado” quando dos registros da execução orçamentária e financeira realizada no Sistema Integrado de Gestão Governamental - Siggo;*
- III- *orientar as unidades gestoras do FCDF no SIAFI e/ou no Siggo a procederem o cancelamento dos empenhos da despesa no montante dos valores de ressarcimento de pessoal requisitado recebido dos órgãos/entidades cessionárias durante o exercício de competência, para evitar duplicidade no cômputo da despesa de pessoal, conforme orientação contida na Decisão – TCDF nº 6.261/13;*
- 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.”*

O Ministério Público que atua junto ao TCDF nos termos vazados no Parecer n.º 628/2016 – GPMF (e-DOC 75CB37C2-e), de lavra da Procuradora Márcia Farias, assim se manifestou:

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

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

10. Ao concluir esse tópico, o corpo instrutivo propõe que se firme o entendimento de “que os normativos legais que se aplicam às cessões / requisições de servidores da PCDF, da PMDF e do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

CBMDF são aqueles editados pelo Distrito Federal que não conflitem com o Regime Jurídico de tais servidores.” Como fundamento, assevera que, em virtude de sua autonomia constitucional, compete ao Distrito Federal **“decidir sobre sua estrutura organizacional, bem como sobre a lotação de seu pessoal, incluídas as cessões / requisições de policiais civis ou militares e bombeiros militares, tendo em vista que esses servidores integram os quadros do Distrito Federal.”** (grifou-se)

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

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

13. Para análise e identificação do parâmetro legislativo a ser utilizado acerca da cessão dos servidores das aludidas corporações militares e civil para servirem a outro órgão ou entidade, cerne do presente tópico, cabe, antes, divisar os regimes jurídicos aos quais estão submetidos.

14. Os ocupantes de cargos das carreiras de Delegado de Polícia e Polícia Civil do DF regem-se, ordinariamente, pela Lei federal nº 4.878/65 (regulamentada pelo Decreto nº 59.310/66), recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (naquilo que não lhe contrarie), e, subsidiariamente, pelo regime jurídico estabelecido pela Lei nº 8.112/90, observadas, em ambos os casos, as modificações realizadas por legislação federal superveniente.

15. Nessa mesma linha, manifestou-se a e. Corte de Contas distrital, a teor da Decisão nº 6.868/2006¹, exarada em sede de representação do MP de Contas com a finalidade de definir o regime jurídico a que estariam submetidos os policiais civis distritais.

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

17. No entanto, compulsando, detidamente, os três peculiares estatutos, não se identifica regramento adequado acerca do

¹ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, tendo em conta a instrução e, em parte, o parecer do Ministério Público, decidiu: I - **aplicar aos servidores ocupantes de cargos das Carreiras de Delegado de Polícia e Polícia Civil do Distrito Federal o Regime Jurídico disciplinado pela Lei nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965, e, subsidiariamente, o Regime Jurídico estabelecido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ambas com as modificações ocorridas na área federal;** [...]” (grifou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

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

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

19. *Sabe-se que, para concretizar o comando previsto no art. 21, inc. XIV, da Constituição da República (c/ redação dada pela EC nº 19/98), aprovou-se a Lei federal nº 10.633/02, instituindo o denominado Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e à manutenção das corporações militares e civil do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação no âmbito distrital.*

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

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

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

“Art. 32 (...)

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

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

(...)

Art. 144 (...)

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

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

25. Nesse sentido, compreende-se que o artigo 21, inciso XIV, da CF, ao atribuir à União organizar e manter as corporações militares e civil do Distrito Federal, parece dispor não sobre a gestão, mas sobre prover recursos e legislar acerca da estrutura administrativa e da remuneração, mantendo normatização sobre o regime jurídico dos servidores e sobre a estrutura organizacional, o que é desejável, por comporem tais corporações forças auxiliares e reserva do Exército. A endossar esse entendimento, confira-se jurisprudência da e. Suprema Corte alhures citada.

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

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

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

29. Nesse ponto, calha observar o previsto no § 1º do art. 93 da Lei nº 8.112/90, que, como bem ressaltado pela instrução, buscou eximir os cofres federais do ônus financeiro pela remuneração de servidor cedido a outra esfera federativa, já que, nessa hipótese,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

haveria perda de força de trabalho na União com favorecimento do contingente na esfera cessionária. Fica mais evidente essa lógica na regulamentação do sobredito preceito legal pelo Decreto nº 4.050/01, do qual se destaca, por relevante ao presente estudo, o disposto no parágrafo único de seu art. 6º, verbis:

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

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

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

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

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

- *editar normas próprias para regular a hipótese, propiciando mecanismos jurídicos que viabilizem o comando de suas forças de segurança pública (art. 144, § 6º, CF/88), sem olvidar da regra geral que deflui da legislação federal paradigma, consistente na imputação do ônus pela movimentação ao órgão ou entidade cessionária; ou*
- *adotar as prescrições do art. 93 da Lei nº 8.112/90 e respectiva regulamentação (Decreto nº 4.050/01), justificando-se sua extensão aos militares distritais não pelo caráter subsidiário de aplicação do regime jurídico federal (como aos policiais civis), mas por identidade de razão, vale dizer, pela lógica de custeio das despesas pelo órgão mantenedor (União), sem embargo de as sobreditas normas destinarem-se, especificamente, aos servidores públicos civis federais.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

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

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

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

36. *Resiste este Parquet em considerar, como o fez a instrução, os fundamentos do voto condutor da Decisão-TCDF nº 6.052/2015, em face dos quais o e. Plenário considerou que as limitações a serem observadas acerca da cessão dos integrantes da PCDF constariam da Lei distrital nº 3.556/05 (apenas pelo critério de relevância/remuneração dos cargos/funções de confiança a serem exercidos), dispensando a exigência de correlação de atribuições inerentes ao cargo do funcionário policial prevista no art. 11 da Lei federal nº 4.878/65 (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 - LICC. 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 vislumbrasse*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

sinal de inconstitucionalidade, ensejou, por certo, inovação na ordem jurídica, sendo, porém, consabido não ser dado à Corte de Contas, no exercício de sua competência fiscalizadora e de controle dos atos da Administração Pública, bem como na condição de operador do direito, atuar com viés de legislador positivo”.

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

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

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

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

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 União, 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.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

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

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

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

47. Em reforço ao entendimento cogitado para este segundo tópico, importa trazer à colação trecho do Parecer nº 604/2009-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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

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 vênias 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 28.763/08. 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, 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.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

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

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

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

51. Assim conclui por considerar que o ônus do ressarcimento ao FCDF, via de regra, recai ao órgão cessionário e, também, sob a ótica de não ser permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados, pensamento esse que se reflete, consensualmente, em pareceres da PGDF (transcrito, parcialmente, no tópico anterior), da CGU/AGU (Parecer nº 0757/2015-PFF/CG.JOE/CONJUR-MP/CGU/AGU) e do TCU (Acórdão nº 3.194/2014 – TC nº 032.061/2008-1).

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

Responsabilidade Fiscal. Naquele decismum, o Tribunal informou à consulente o seguinte:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“orientar as unidades gestoras do FCDF no SIAFI/Siggo a excluir a despesa ressarcida do total da despesa bruta com Pessoal, caso essa despesa se enquadre no período de cômputo da despesa com pessoal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

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;"

O nobre Relator deste feito, Conselheiro Márcio Michel no Voto submetido a Plenário nesta assentada após historiar a tramitação dos autos na unidade instrutiva e no *Parquet* especializado, assim se manifestou:

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:*

(...)

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;

(...)

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).*

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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

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–PROPE/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:*

(...)

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 decismum 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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

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-11. 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

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**, entendendo 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);
- 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 3.990/14, 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

peçoal 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.

Em relação à interpretação do art. 21, inc. XIX, da Constituição Federal, reputo importante a discussão ocorrida na Primeira Turma do Pretório Excelso, quando do julgamento do Recurso Especial 275438/DF, assim ementado:

“Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRETENSÃO DE EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA DE POLICIAIS CIVIS EM RELAÇÃO AOS POLICIAIS FEDERAIS. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. 1. Compete privativamente à União legislar sobre o regime jurídico dos Policiais Civis do Distrito Federal, inclusive em matéria remuneratória (Súmula 647/STF), cabendo, ainda, aos cofres federais suportar os efeitos dessa política salarial (CF/88, art. 21, XIV). Nesses termos, a União Federal tem legitimidade passiva para figurar em demanda coletiva na qual os Policiais Civis do Distrito Federal pleiteiam equiparação de remuneração com os Policiais Federais. 2. Demonstrado o interesse da União no feito, na qualidade de ré, a competência para julgar o processo recai sobre a Justiça Federal (CF/88, art. 109, I). 3. Recurso extraordinário provido.”

O eminente relator do RE ministro Marco Aurélio, assim se manifestou acerca da aplicação do dispositivo constitucional:

“A definição da competência decorre da ação proposta, surgindo a importância da relação jurídica controvertida, a causa de pedir e o pedido formalizados. Não se coloca em dúvida que os policiais civis substituídos pelo Sindicato recorrente integram o quadro de servidores do Distrito Federal e não da União. Articula-se, para sustentar a necessidade de esta satisfazer o direito discutido e, por via de consequência, a competência da Justiça Federal, com o disposto no artigo 21, inciso XIV, da Carta de 1988, que tem esta redação:

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; [...]

A cláusula constitucional não atrai a obrigatoriedade da União relativamente aos servidores do Distrito Federal. Implica, sim, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

dever de o ente central manter as Polícias Civil e Militar bem como o Corpo de Bombeiros Militar sem que o fenômeno atraia a legitimidade da União para, ante pretensão dos servidores, vir a responder por ações propostas. Conclusão diversa acarretaria, até mesmo, a substituição, no âmbito da autogestão do Distrito Federal, deste pela União.

Logo, o acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região não está a merecer censura no que, em conflito de interesses envolvendo pleito de extensão de certa gratificação dos policiais federais aos policiais civis do Distrito Federal, revelou a ilegitimidade passiva da União e, assim, a incompetência absoluta da Justiça Federal, tornando insubsistente a sentença do Juízo e determinando a remessa do processo à Justiça local."

O ilustre Ministro Luiz Fux ao discutir o permissivo legal, assim abordou a questão:

"Se por força da regra constitucional o ônus financeiro relacionado à Polícia Civil do Distrito Federal é da União, toda ação que busque modificar este ônus é da competência da Justiça Federal, ainda que a União alegue como na presente hipótese que não tem interesse pelo caso.

Cito um acórdão do Ministro Sepúlveda Pertence ao julgar, na qualidade de Presidente do Supremo, a Suspensão de Segurança nº 1.154, que diz o seguinte:

"EMENTA: Distrito Federal: polícia civil e militar: organização e manutenção da União: significado.

Ao prescrever a Constituição (art. 21, XIV) que compete à União organizar e manter a polícia do Distrito Federal - apesar do contrassenso de entregá-la depois ao comando do Governador (art. 144, § 6º) - parece não poder a lei distrital dispor sobre o essencial do verbo "manter", que é prescrever quanto custará pagar os quadros de servidores policiais: desse modo a liminar do Tribunal de Justiça local, que impõe a equiparação de vencimentos entre policiais - servidores mantidos pela União - e servidores do Distrito Federal parece que, ou impõe a este despesa que cabe à União ou, se a imputa a esta, emana de autoridade incompetente e, em qualquer hipótese, acarreta risco de grave lesão à ordem administrativa."

Essa Suspensão de Segurança nº 1.154 foi ajuizada pelo próprio Distrito Federal contra uma liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal em mandado de segurança ajuizado pelo mesmo SINDIPOL.

Eu anotei que naquela oportunidade o Distrito Federal alegou que não seria possível admitir ordem mandamental contra o Distrito Federal que determinava o pagamento de parcelas remuneratórias sem que houvesse a manifestação da União. O próprio Distrito Federal alegava isso.

Em outro precedente, o RE nº 241.494, o Distrito Federal também questionava a condenação que lhe fora imposta pelo Tribunal de Justiça local em ação movida por delegados de polícia. Sustentava a necessidade de litisconsórcio passivo necessário da União por gerar a ela, União, obrigação pecuniária direta e imediata



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

e, **a fortiori**, a incompetência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal para julgá-la.

No meu modo de ver, então, estou sugerindo, aqui, no final, que o Distrito Federal não tem uma posição firme quanto à competência para as ações ajuizadas por servidores da Polícia Civil do Distrito Federal, ora defendendo a competência da Justiça Federal, ora da Justiça comum, que me parece um comportamento indesejável.

Eu estou, na realidade, com esta proposta de voto, sugerindo dar provimento ao recurso extraordinário para assentar a competência da Justiça Federal para processar e julgar a demanda com base nesses precedentes.

Em decorrência da discussão da matéria no âmbito da Primeira Turma, o eminente Ministro Luís Roberto Barroso e assim fundamentou toda a matéria examinada pela Primeira Turma no âmbito do RE 275438/DF

II. FUNDAMENTAÇÃO

5. O que está em jogo aqui é a existência de interesse jurídico da União para responder à demanda; havendo o referido interesse, a causa deveria ser apreciada pela Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição. O acórdão de origem considerou inaplicável essa disposição, por considerar que a ação não envolveria servidores federais, mas distritais. Dessa forma, para resolver o ponto, é indispensável examinar o regime jurídico dos Policiais Civis do Distrito Federal.

6. Pois bem. O Distrito Federal é um ente federativo sui generis. Sua autonomia foi consideravelmente ampliada com a Constituição de 1988, mas ele continua sendo – ainda que em menor medida – uma entidade sob tutela parcial da União. Assim é que, embora ele acumule diversas competências atribuídas aos Estados-membros e aos Municípios (CF/88, arts. 32, § 1º, e 147), algumas atribuições que, em outros lugares, são confiadas a órgãos estaduais, aqui são exercidas pela União. É o caso, e.g., do Poder Judiciário e do Ministério Público do Distrito Federal, que integram, respectivamente, a Justiça e o Ministério Público da União (CF/88, arts. 21, XIII, 48, IX, e 128, I, d). Até a Emenda Constitucional nº 69/2012, o mesmo se passava com a Defensoria Pública do Distrito Federal, atualmente integrada à esfera distrital. Aqui não há nenhuma dúvida: são agentes públicos federais aqueles que ocupam cargos no Poder Judiciário e no Parquet do Distrito Federal.

7. Quanto às Polícias e ao Corpo de Bombeiros, sua situação é semelhante, mas não idêntica. A competência para organizar e manter esses órgãos é da União, tal como se verifica quanto ao Judiciário e ao Ministério Público. Aliás, a redação dos dispositivos pertinentes é idêntica no trecho pertinente. A distinção entre duas situações diz respeito à sua vinculação funcional: a Constituição prevê a edição de lei federal para dispor sobre “sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar” (CF/88, art. 32, § 4º), mas não retira essas instituições do âmbito distrital. Isso fica particularmente claro no que se refere aos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, explicitamente considerados pela Carta como “militares [...] do Distrito Federal”, sendo as patentes dos seus oficiais conferidas pelo Governador (CF/88, art. 42, caput e § 1º). Ademais, as três



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

corporações – Polícias Civil e Militar, e Corpo de Bombeiros Militar – são submetidas pelo próprio texto constitucional ao comando do Governador local (CF/88, art. 144, § 6º).

8. Como observou o Ministro Sepúlveda Pertence em texto doutrinário, essa situação remonta à Lei nº 4.483/1964, que transferiu as Polícias distritais do Ministério da Justiça para Secretaria de Segurança Pública da (então) Prefeitura do Distrito Federal. Ainda segundo Sua Excelência, agora em voto proferido em Plenário, os serviços em tela só não são “serviços locais reservados à União”, em razão dos citados arts. 42 e 144, § 6º, da Carta de 1988. Conforme bem destacado pelo Ministro, desses dispositivos se extrai “que, embora organizados e mantidos pela União, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal são organismos do Distrito Federal e, conseqüentemente, que os seus quadros se compõem de servidores civis ou militares distritais e não federais” (negrito acrescentado).

9. Estou inteiramente de acordo com Sua Excelência. Por essa razão, concordo com a premissa adotada na origem. No entanto, não me parece que dela decorra a conclusão que lá se apurou, qual seja: a ausência de interesse jurídico da União. Explico.

10. A presente ação foi ajuizada em face do Distrito Federal e da União. O pedido final do sindicato-autor é ver reconhecido o suposto “direito de os substituídos perceberem a Gratificação por Operações Especiais – GOE, em razão das leis vencimentais invocadas ou em decorrência da isonomia existente entre as carreiras [de] Policial Federal e Policial Civil do Distrito Federal, ou por ambos os fundamentos, assegurando-se-lhes a imediata reimplantação ou implantação da gratificação na sua folha de pagamento, bem como a percepção das diferenças de remuneração, a título de atrasados, para ulterior execução” (fl. 22).

11. Quem define o regime remuneratório dos Policiais Civis distritais é a União (Súmula 647/STF) – a matéria, inclusive, é hoje regulada pela Lei Federal nº 12.804/2013 – sendo também os cofres públicos federais que são chamados a suportar os custos dessa política salarial. No caso, portanto, a eventual procedência do pedido autoral recairá inteiramente sobre a União. Por isso é que, em situação muito semelhante à presente, esta Corte afirmou (SS 1.154 AgR/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence):

“Distrito Federal: polícia civil e militar: organização e manutenção da União: significado. Ao prescrever a Constituição (art. 21, XIV) que compete à União organizar e manter a polícia do Distrito Federal – apesar do contra-senso de entregá-la depois ao comando do Governador (art. 144, § 6º) – parece não poder a lei distrital dispor sobre o essencial do verbo ‘manter’, que é prescrever quanto custará pagar os quadros de servidores policiais: **desse modo a liminar do Tribunal de Justiça local, que impõe a equiparação de vencimentos entre policiais – servidores mantidos pela União – e servidores do Distrito Federal parece que, ou impõe a este despesa que cabe à União ou, se a imputa a esta, emana de autoridade incompetente e, em qualquer hipótese, acarreta risco de grave lesão à ordem administrativa.**” (grifos acrescentados)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

12. *A mesma orientação já foi observada pelo Superior Tribunal de Justiça:*

“CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. VENCIMENTO E REMUNERAÇÃO. POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. ORGANIZAÇÃO E MANUTENÇÃO. CF, ART. 21, XIV. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. 1. Cabe à União organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal, o que inclui a competência para legislar sobre matéria remuneratória de seus integrantes. Evidencia-se, dessa forma, o interesse da União nas causas que tenham por objeto remuneração dos policiais civis do DF, a evidenciar a competência da Justiça Federal para processar e julgá-las. 2. Competência da Justiça do Distrito Federal afastada.” (RMS 9.115/DF, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Vicente Cernicchiaro)

13. ***Essa interpretação foi chancelada também pelo legislador federal. Com efeito, a Lei nº 10.633/2002 instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal para atender ao previsto no art. 21, XIV, da Constituição Federal. O diploma registra claramente que “[a]s folhas de pagamentos da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, custeadas com recursos do Tesouro Nacional, deverão ser processadas através do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado a partir da publicação desta Lei, sob pena de suspensão imediata da liberação dos recursos financeiros correspondentes” (art. 1º, § 3º; negrito acrescentado).***

14. ***Assim, embora os servidores em tela sejam subordinados ao Governador do Distrito Federal, sua relação jurídica – ao menos no que se refere à sua remuneração – é travada diretamente com a União. É esta a devedora das verbas de que os policiais se consideram credores. Compreendo a peculiaridade dessa situação – e de muitas outras no que se refere ao Distrito Federal –, mas seu caráter excepcional não desnatura o indistarcável interesse jurídico da União no feito. Por essa razão, afirmando a legitimidade passiva da entidade política central, assento também a competência da Justiça Federal para processar e julgar o feito (CF/88, art. 109, I).***

III. DISPOSITIVO

15. *Diante do exposto, pedindo vênua ao eminente Relator, voto no sentido de **dar provimento** ao recurso extraordinário, para declarar a legitimidade passiva da União e, conseqüentemente, a competência da Justiça Federal para julgar a matéria.*

A meu sentir, o entendimento adotado pela Primeira Turma do STF no aresto acima mencionado se amolda perfeitamente ao cerne da questão examinada neste feito.

Há uma diferença entre o Poder Judiciário, o MPDFT e os servidores da segurança pública do Distrito Federal, isto é, há semelhanças, mas não existe identidade ou igualdade.

Quem define o regime remuneratório dos Policiais Civis distritais é a União, conforme dispõe a Súmula 647/STF, matéria regulada pela Lei Federal



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.:31.568/15-e

Rubrica

n.º 12.804/2013, sendo também os cofres públicos federais que são chamados a suportar os custos dessa política salarial.

O ressarcimento tem de haver por conta de a União legislar no que diz respeito à manutenção e organização da remuneração dos servidores.

Em resumo, a jurisprudência do STF em relação ao assunto objeto de processo é no sentido de que compete privativamente a União legislar acerca da remuneração dos servidores da segurança pública do DF, porém não alcançando normas em que se está a tratar da gestão desses agentes quando inexistir criação de despesa à conta do fundo constitucional.

Portanto, a regra de cessão dos servidores dessas organizações é regida pela Lei Distrital n.º 3.556/2005, em pleno vigor, por se tratar de matéria afeita exclusivamente ao descortino do Governador do Distrito Federal sem que se impute qualquer despesa por conta dessas normas ao FCDF, tendo em vista a obrigatoriedade do ressarcimento.

É nesse sentido, com respeitosa vênia, que se entende que descabe ao TCU se manifestar acerca dos critérios de cessão adotadas no Distrito Federal porquanto tal matéria se enquadra em assunto da auto-organização da segurança pública do Distrito Federal, devidamente autorizada na Constituição e na jurisprudência do STF.

Assim, em conformidade com o art. 111 do RI/TCDF e feitas as presentes considerações, por fundamento complementar em razão do entendimento acerca da jurisprudência acerca da disposição do art. 21, § 1º, da CF/88 adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Especial 275.438/DF, acolho o *stricto sensu* do voto do eminente Relator deste feito.

Sala das Sessões, 19 de outubro de 2017.

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro