



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

Processo n.º: 00600-00008243/2021-51-e
Origem: Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF
Assunto: Consulta

Ementa: Consulta formulada pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF (Ofício n.º 355/2021 – PMDF/GCG/SAD/CH, Peça 28, e anexos, Peças 1/27 e 29) acerca da possibilidade de acumulação de posto/graduação policial militar com qualquer cargo público de professor, técnico/científico ou de saúde, nos termos da Emenda Constitucional n.º 101/2019, bem como sobre qual seria o órgão de controle externo competente para analisar a legalidade de acumulação de cargos que envolvam policiais militares da PMDF. **Nesta fase:** Sefipe/TCDF sugere ao Tribunal tomar conhecimento da Consulta, prestar esclarecimentos à PMDF e ao CBMDF e o arquivamento dos autos. Parecer convergente do Ministério Público, com acréscimo. VOTO parcialmente convergente com a unidade instrutiva.

RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, por meio da qual solicita manifestação do TCDF acerca da interpretação a ser dada à EC n.º 101/2019, por ocasião do apontamento pelo Tribunal de Contas da União – TCU de indícios de irregularidades em acúmulo de cargo público por parte de militares daquela Corporação, nos termos mencionados na ementa.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A unidade instrutiva, por meio da Informação n.º 215/2021 – DIFIPE3 (e DOC-5D27E04E-e), assim se manifestou sobre o teor da consulta:

“(…)

2. Apresenta consulta, nos termos do art. 264 do Regimento Interno do TCDF, objetivando resposta desta Corte de Contas aos quesitos relacionados no ofício em referência, quais sejam:

1. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 101/2019, observando-se eventual compatibilidade de horários, tornou-se possível a acumulação do cargo de policial militar do Distrito Federal com qualquer outro cargo público de professor, técnico/científico ou de saúde?

2. Nos termos da referida Emenda Constitucional, um policial militar de quadro diverso do quadro de saúde pode exercer função cumulativa com cargo público de saúde em outro órgão público?

3. Qual órgão de controle externo (TCU ou TCDF) detém competência para analisar a legalidade de acumulação de



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

cargos que envolvam policiais militares da PMDF?

Do surgimento de indagações acerca da EC nº 101/2019 na PMDF

3. A PMDF, no Memorando nº 30/2021 – PMDF/DGP/DPM/CAD/INEX (Peça 4), oriundo da Seção de Cadastro daquela jurisdicionada, expõe que:

- Por meio do Sistema de Auditoria do TCU, chegaram diversos indícios de possíveis acumulações irregulares de vínculos empregatícios na Administração Pública, no Governo do Distrito Federal/PMDF e na Secretaria de Educação, de policiais militares da ativa que estão acumulando cargo de professor;

- Diante da demanda, foi confeccionada resposta no sentido de considerar legais as acumulações amparadas pela EC nº 101/2019, que deu nova redação ao art. 42, §3º, da Constituição Federal, na qual permitiu a possibilidade de militares estaduais acumularem cargos públicos, com prevalência da atividade militar;

- Porém, o TCU não acatou as respostas, manifestando-se que só seria legal a acumulação de cargo entre policial militar e professor, caso fosse militar professor ou técnico/científico;

- Como não existe o quadro de policial militar professor, policial técnico ou policial militar científico, é impossível não só na Corporação PMDF, como também em todas as demais Corporações do Brasil, o que tornaria inócua a EC nº 101/2019.

4. Diante dessa situação, a Diretora de Pessoal Militar da PMDF questiona ao Chefe do Departamento Geral de Pessoal se há parecer técnico-jurídico por parte da Corporação ou da PGDF sobre o entendimento a ser aplicado diante da referida EC, bem como se foi confeccionada consulta ao TCDF sobre a matéria.

5. Nesse cenário, a Assessoria Técnico-Jurídica da PMDF elaborou a Informação Técnica nº 111/2021 – PMDF/DGP/GAB/ATJ (Peça 11), por meio da qual aborda as questões que ensejaram a consulta objeto destes autos. Tal informação pode ser considerada como parecer técnico-jurídico da Administração, com manifestação conclusiva em relação ao objeto de questionamento, requisito de admissibilidade expressamente exigido pelo art. 264, §1º, do RITCDF. Assim, temos que a Consulta merece ser conhecida pelo TCDF, presentes os demais pressupostos exigidos.

Do Parecer Técnico-Jurídico da PMDF sobre a matéria objeto da consulta

6. Os argumentos e fatos trazidos inicialmente pela Assessoria Técnica do Departamento de Gestão de Pessoal da PMDF acerca da



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

matéria são os seguintes (Peça 11):

- A Corte de Contas Federal traz à baila três possíveis situações de acúmulo ilícito de cargo público por parte de policiais militares da PMDF. Em todos os casos trata-se de acúmulo do cargo de policial militar do quadro de combatentes com o de professor junto à Secretaria de Educação do Distrito Federal;

- A jurisdicionada apresentou justificativas perante o sistema eletrônico do TCU, com fundamento na EC nº 101/2019. Todavia, o servidor do TCU, ao não acolher as justificativas, consignou que “a EC 101 permitiu que os militares dos estados e DF acumulassem cargos na forma do art. 37, XVI, da CF88. Logo, o cargo militar deveria ser ou de professor ou técnico/científico para a acumulação ser regular. O cargo militar em questão parece ter natureza geral”;

- A EC 101/2019 pôs fim a uma situação anti-isonômica que há muito perdurava entre os militares estaduais e os servidores civis. Isso porque passou a prever, identicamente ao que se previa para os servidores civis, excepcionais hipóteses de acúmulo de cargo público por parte dos militares dos estados. Referida modificação constitucional se deu pela inserção do § 3º no art. 42 da Carta Magna, que ampliou aos militares dos estados as prescrições contidas no art. 37, inciso XVI da Carta Maior;

- É possível adotar a interpretação de que o acúmulo das funções ora arroladas no inciso XVI do art. 37 da CF o seriam em relação ao cargo de militar estadual, vale dizer, ao policial ou bombeiro militar facultaria acumular cargo de professor, outro técnico ou científico ou emprego privativo de saúde com o cargo de militar estadual, sendo-lhe possível, portanto, três distintas hipóteses de acúmulo. Com efeito, foi esta a finalidade demonstrada pelo legislador quando da promulgação da referida emenda, consoante é possível observar pelo excerto do Parecer emitido pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) que analisou a proposta, abaixo transcrito:

“(…) assim, o que se objetiva, na prática, é a possibilidade de os membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares poderem acumular seus cargos de militares dos Estados com: i) um cargo de professor; ii) um cargo técnico ou científico; ou iii) um cargo ou emprego privativo de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. Esse é o verdadeiro espírito da alteração legislativa pretendida”.

- Nesta linha de inteligência, excluindo a hipótese de acúmulo do cargo de militar estadual com outro técnico ou científico, caminhou o e. Tribunal de Contas do Distrito Federal que, por meio da Decisão nº 35/2020, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator, determinando a perda do objeto do processo relacionado (1069/2002), que versava sobre acúmulo irregular de cargos públicos por policiais militares (cargos na área de saúde e de professor). A fim



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

de evidenciar o posicionamento adotado por aquela corte, colaciono abaixo excerto do voto condutor da decisão mencionada:

13. Em atenção à deliberação da Corte, o Corpo Técnico (peça 326), reexaminando a matéria à luz da EC nº 101/2019, posicionou-se no sentido de que as situações então tidas como irregulares encontram-se devidamente sanadas, porquanto revestidas de constitucionalidade, in verbis:

“(...) 11. Dessa forma, passou a ter permissivo constitucional a acumulação, por parte dos militares do Distrito Federal, de seu posto/graduação com um cargo público de professor ou com um cargo ou emprego público privativo de profissional+ de saúde.

12. Nesse sendo, as situações então irregulares de acumulação de posto/graduação com cargo público de professor ou com cargo público privativo da área de saúde tratadas nos autos, porventura existentes na data de publicação da referida emenda constitucional (4.7.2019), foram devidamente sanadas e agora revestidas de constitucionalidade. (...)

14. Do exposto, com o advento da referida EC nº 101/2019, as acumulações então ilegais, por parte de militares, de cargos de professor e de profissional da área de saúde foram elididas, motivo pelo qual sugerimos que a SES/DF, a SE/DF, a PMDF e o CBMDF sejam alertados para a aplicação, nos eventuais processos administrativos instaurados com vistas à apuração dessas acumulações, dos termos da referida EC, arquivando-se os presentes autos. (...)” (Grifei).

14. O Parquet, por sua vez, concorda parcialmente com a perda de objeto em face da EC nº 101/2019, ressaltando, no entanto, que se faz necessária a realização de nova diligência para a PMDF comprovar a aplicação do novel dispositivo constitucional aos profissionais de saúde.

15. Compulsando os autos, sem delongas, acolho, na essência, os termos da Instrução, por considerar que a divergência apresentada pelo Parquet não merece prosperar, visto que resta saneada a questão debatida neste Processo, qual seja, a aplicação do inciso XVI do artigo 37 da Constituição Federal a militares da PMDF.

- Conforme se observou na citação do parágrafo anterior, a EC nº 101/2019, aos olhos da Corte de Contas distrital, possibilitou que os militares do Distrito Federal acumulem seus respectivos cargos militares com mais outro da área de saúde ou de professor, não havendo ressalva no sentido de restringir que o cargo militar fosse de professor militar (que se desconhece existir em outras Corporações militares estaduais) nestas hipóteses de acúmulo;

- No que concerne aos cargos de profissionais de saúde, traz o Ministério Público de Contas, no bojo do mencionado Processo 1069/2002, ressalva acerca da aplicabilidade da hipótese da alínea "c" do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal. Em apertada síntese, aduz que a interpretação a ser dada ao dispositivo deve ser restritiva, no sentido de que o cargo militar a ser cumulado com o cargo de saúde



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

deve ser privativo da área de saúde, como por exemplo os cargos de médico e dentista da PMDF;

- Observa-se, portanto, que a nota diferenciadora entre o entendimento do Corpo Técnico, este ratificado pelo Tribunal, e o do MPC é que o enquadramento da função militar, para o parquet, tem de ser necessariamente como profissional de saúde, não comportando a acumulação de cargo militar estranho àquela área com o cargo civil em saúde. Seja qual for a interpretação adotada, importa ressaltar que não existe qualquer ressalva quanto ao disposto na alínea "b", pelo que se pode concluir que a carreira militar pode ser considerada como cargo técnico, sendo lícita a cumulação com outro cargo civil de professor, que é justamente o objeto desta análise;

- Sem embargo do entendimento adotado pelo TCDF, data maxima venia, nesta Assessoria, filiamo-nos ao entendimento exarado pelo parquet de contas. Este DGP já se manifestou em diversas ocasiões de militares licenciados por haverem tomado posse em cargos privativos de profissionais de saúde antes da entrada em vigor da emenda constitucional ora aludida. Em que pese o cerne da análise tenha versado sobre eventual retroatividade da nova emenda, abordou-se a questão das possibilidades de acúmulo;

- O ponto fundamental para corroborar a tese para a aplicação da alínea "b" do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal é o fato de que, sem qualquer resquício de dúvida, a função de policial militar combatente é por sua própria natureza uma função técnica. Em que pese o conceito de função técnica se afigure algo vago, restou delineado em alguns julgados do STJ, cujas transcrições seguem abaixo:

RMS - ADMINISTRATIVO - CARGO CIENTÍFICO - CARGO TÉCNICO - CARGO CIENTÍFICO E O CONJUNTO DE ATRIBUIÇÕES CUJA EXECUÇÃO TEM POR FINALIDADE INVESTIGAÇÃO COORDENADA E SISTEMATIZADA DE FATOS, PREDOMINANTEMENTE DE ESPECULAÇÃO, VISANDO A AMPLIAR O CONHECIMENTO HUMANO. CARGO TÉCNICO É O CONJUNTO DE ATRIBUIÇÕES CUJA EXECUÇÃO RECLAMA CONHECIMENTO ESPECÍFICO DE UMA ÁREA DO SABER. (STJ - RMS: 7550 PB 1996/0051830-0, Relator: Ministro LUIZ VICENTE CERNICCHIARO, Data de Julgamento: 23/09/1997, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJ 02/03/1998 p. 152)

ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE APOSENTADORIAS. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. PROFESSOR E TÉCNICO EM POLÍTICAS CULTURAIS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Conforme consignado pela Corte local, está "evidenciada a impossibilidade de cumulação das aposentadorias outrora percebidas pelo impetrante. uma vez que o cargo de técnico em assuntos culturais não possui natureza técnica, pois não demanda formação profissional específica para o respectivo exercício". 2. De acordo com a



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

jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, cargo técnico é aquele que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau. 3. É possível verificar que o cargo ocupado pelo recorrente, "Técnico em Políticas Culturais", exige apenas nível médio (fl. 50, eSTJ), não se enquadrando, portanto, na definição acima. 4. Recurso Ordinário não provido. (grifei) (STJ - RMS: 42392 AC 2013/0118786-1, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 10/02/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/03/2015)

- O conhecimento empregado na atividade policial militar é, indubitavelmente, altamente especializado. Não existe qualquer paralelo no meio privado ou em outros órgãos do serviço público civil (excetuando-se as polícias, e em apenas alguns aspectos). As competências, habilidades e atitudes a serem aplicadas na prestação do serviço de segurança pública e policiamento ostensivo, são tão únicas que é necessário ministrar extenso curso de formação, com elevada carga horária, de disciplinas que envolvem, dentre outras técnicas: tiro policial, abordagem, pilotagem veicular para atividade policial, Direito aplicado à atividade policial, ordem unida, gerenciamento de crises, etc;

- Tais cursos de formação, não raro, ultrapassam a carga horária de cursos de pós graduação ou, no caso da formação do oficialato, ultrapassam até mesmo a carga horária da maioria dos cursos de nível superior. Sendo assim, por tais razões, repisa-se que é inegável o caráter técnico das funções exercidas tanto por oficiais quanto por praças das corporações militares estaduais, pelo que não há que se falar em cargo militar de natureza geral, que remeteria à ideia de cargo com afazeres repetitivos ou meramente burocráticos;

- Deste modo, no mérito, seja qual for a interpretação a ser acolhida, não merecem prosperar as razões aduzidas pelo TCU de que o cargo militar tem de ser necessariamente de professor militar ou de saúde militar, excluindo a hipótese de o cargo de combatente ser considerado cargo técnico, o que, como bem anotado pela DPM, esvaziaria totalmente o sendo da EC nº 101/2019, tornando-a praticamente inócua.

7. Ao fim, a Assessoria Técnica da DGP da PMDF traz à baila a matéria relativa à competência para fiscalizar as acumulações incorridas pelos policiais militares daquela Corporação (se do TCDF ou do TCU), consignando as seguintes opiniões:

- A questão adquire complexidade devido ao mandamento contido no art. 21, inciso XIV da Constituição Federal, que determina ser competente a União para "organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal". É dizer, tais instituições são consideradas instituições distritais, cujo pessoal está vinculado ao Distrito Federal, sendo,



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

contudo, custeados com verba proveniente da União, que é repassada a um fundo denominado Fundo Constitucional do Distrito Federal;

- Diante de tal singularidade, exsurge naturalmente a dúvida sobre o escopo de fiscalização da Corte de Contas Federal sobre a PMDF, assim como sobre o escopo de fiscalização da Corte de Contas Distrital. No que concerne à gestão de recursos financeiros, tal distinção já fora anteriormente abordada por esta Assessoria no bojo do Processo SEI 00054- 00129977/2020- 71, na Informação Técnica nº 315/2020. Naquela ocasião foi assentado o entendimento de que a fiscalização da aplicação dos recursos remetidos ao Fundo Constitucional do DF é prerrogativa do Tribunal de Contas da União;

- Com efeito, considerando serem os policiais militares do Distrito Federal agentes públicos desta unidade da federação, por imposição lógica, a fiscalização de tudo quanto se referir a pessoal deveria ficar a cargo do TCDF e não do TCU. Importa frisar, neste ponto, que a peculiaridade de a PMDF ser órgão da administração distrital, mas custeada por recurso oriundo da União aponta para uma repartição de competências das duas cortes de contas. Isso se evidencia no fato de que, na prática, todas as admissões de pessoal e processos de reforma passam pelo crivo do TCDF, não havendo que se falar em ingerência do TCU em tais situações;

- o art. 70 da Carta Magna é explícito em asseverar que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é da União, e, como dito, os militares do Distrito Federal não são servidores da União, em que pese custeados com recursos daquele ente;

- Nessa toada, portanto, entendemos não ser o TCU competente para realizar qualquer tipo de fiscalização e determinar qualquer tipo de providência em se tratando da temática aqui vertente.

Da análise da consulta

8. Duas matérias constituem o objeto da consulta: a aplicação da Emenda Constitucional nº 101/2019 no âmbito da PMDF e o órgão competente para o controle externo de atos relativos a acumulações de cargos que envolvam policiais militares da Corporação.

9. Cabe inicialmente ressaltar que a CF/88 traz a regra geral de proibição de acumulação de cargos, empregos e funções públicas (art. 37, XVI). Todavia a norma constitucional traz três exceções:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;



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

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

10. A CF/88, em sua redação dada pela EC nº 18/98, determinava que “o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente será transferido para a reserva, nos termos da lei” (art. 142, § 3º, II).

11. Esse cenário começou a ser alterado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 77/2014, que retificou a redação da citada regra:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

(...)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

(...)

II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", será transferido para a reserva, nos termos da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 77, de 2014)

12. Assim, a partir da EC nº 77/2014, tornou-se possível ao policial militar da PMDF da área de saúde acumular cargo semelhante no serviço público civil. Há de se ressaltar que a acumulação em questão somente se afigura constitucional se o posto/graduação do policial militar refere-se à área de saúde, ou seja, o ingresso na Corporação deve ter ocorrido em quadro específico da área de saúde (a exemplo do Quadro de Policiais Militares de Saúde).

13. Nesse sentido, temos a Decisão Plenária nº 3614/2016 (Processo nº 19792/2016):

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento do Edital nº 001/2016, publicado no DODF de 01.07.16 (Edição Extra), que divulga Concurso Público para matrícula no Curso de Habilitação de Oficiais Bombeiros Militares (CHOBM), para provimento de vagas dos Quadros de Oficiais Bombeiros Militares Complementar (QOBM/Compl.) e de Saúde (QOBM/S), do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem



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

como do ato autorizativo do Conselho de Política de Recursos Humanos, devidamente homologado pelo Governador do Distrito Federal, para a realização do referido certame, publicado no DODF de 15.04.14; II – determinar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no prazo de 5 (cinco) dias, retifique o citado Edital nº 001/2016, para prever, no subitem 4.1, XIV, **a exceção contida no art. 142, inciso II, da Constituição Federal (com redação dada pela EC nº 77/14), no sentido de que é permitido aos militares que desempenham funções na área de saúde a acumulação de cargo/emprego público civil de mesma natureza**; III – autorizar o retorno dos autos à SEFIPE para o acompanhamento do concurso. (grifamos)

14. No mesmo sentido a deliberação plenária por diligência havida na Decisão nº 5209/2020, item II, a¹ (Processo nº 00600-00000140/2020-61-e), bem como a Decisão nº 5500/2018, III, b².

15. Nesse contexto, havia a possibilidade do policial militar da área de saúde acumular cargo/emprego público também da área de saúde, mas ainda não o era a acumulação com cargo/emprego público de professor ou técnico/científico. Para equalizar tal desequilíbrio foi promulgada a EC nº 101/2019, que trouxe a seguinte redação ao art. 42, §3º:

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.

(...)

§ 3º Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade militar.

16. Portanto, as três exceções³ à vedação de acumulação de cargos, empregos e funções públicas constantes do inciso XVI do art. 37 da CF que eram permitidas aos servidores civis passaram a ser aplicadas aos policiais militares da PMDF. Passemos então a discorrer sobre as três hipóteses de acumulação.

Alínea a: “a de dois cargos de professor”

17. O servidor público titular de cargo/emprego/função de professor

¹ (...) II – determinar, em especial, ao CBMDF e à PMDF e, no que couber, à SES/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias: a) em relação à seus respectivos integrantes profissionais de saúde que acumulam outro vínculo público na área de saúde, arrolados nos quadros sinóticos constantes do § 27 da Informação nº 72/2020 – 2ª DIFIPE: (...)

² III – na aba Dados da Concessão do SIRAC: a) informe o ato de retificação referido no item I; b) registre as informações sobre os cargos acumulados pelo ex-miliciano, o nome do cargo exercido na SES-DF, data de admissão, data da aposentadoria, o número do processo autuado, juntando a documentação comprobatória na aba Anexos e Observações do SIRAC, confirmando também se o ex-miliciano atuava em funções da área de saúde na PMDF.

³ XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;



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

pode acumular outro cargo/emprego ou função de professor. Portanto, ao militar professor também se afigura possível a acumulação com outro cargo/emprego/função/posto/graduação de professor. Todavia, na PMDF inexistente quadro próprio de professor, o que acarreta a não produção de efeitos jurídicos da referida alínea ao atual cenário daquela Corporação.

Alínea b: “a de um cargo de professor com outro técnico ou científico”

18. Conforme já assentado no parágrafo anterior, não há na Corporação posto/graduação de professor, de sorte que não há a possibilidade de o policial militar acumular cargo/emprego/função técnico ou científico.

19. Lado outro, afigura-se possível a acumulação, por tal alínea, de um cargo/emprego/função de professor, vez que a atividade policial militar possui a natureza técnica, conforme bem ressaltado pela Corporação

20. O policial militar, ao ser aprovado em concurso público, ingressará em um Curso de Formação, no qual aprenderá as técnicas necessárias para a prestação do serviço de segurança pública. Nos cursos são ministradas disciplinas que envolvem técnicas como tiro policial, abordagem, pilotagem veicular para a atividade, Direito aplicado à atividade policial etc.

21. Há, nesse diapasão, de ser ressaltado que, no Distrito Federal, a exigência de nível superior para o ingresso nos Quadros daquela Corporação, o que por si só já demonstra a natureza técnica dos postos/graduações, procedimento já aplicável aos servidores civis na forma do § 1º do art. 46 da LC nº 840/2011. Não se trata, portanto, do exercício de meras atividades burocráticas, mas sim o desempenho de atribuições que requerem nível superior de escolaridade e o conhecimento e aptidão para a aplicação de diversas técnicas adquiridas e exercitadas durante o Curso de Formação Profissional.

22. Portanto, não restam dúvidas de que as atribuições dos policiais militares da PMDF (e também do CBMDF) possuem natureza técnica. Dessa forma, é possível a acumulação do posto/graduação militar do DF com cargo/emprego/função de professor.

Alínea c: “a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas”

23. A acumulação em questão já era possível desde a promulgação da EC nº 77/2014, não tendo havido alterações com o advento da EC nº 101/2019.

24. Assim, ao policial militar do DF da área de saúde se mostra possível a acumulação de cargo/emprego/função da área de saúde,



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

com profissões regulamentadas e jornadas compatíveis, com prevalência da atividade militar.

25. Ademais, conforme consta do Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ao opinar pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 141/2015 que culminou na EC nº 101/2019, tal proposição se justificava pela “necessidade de ser eliminada do texto da Constituição flagrante discriminação contra os militares” em relação aos servidores civis.

26. Assim, a finalidade da EC nº 101/2019 foi colocar em situação de igualdade os servidores civis e militares. Essa afirmação pode ser observada no mencionado parecer, onde consta que “quanto à constitucionalidade material e mérito, entendemos que a proposição se coaduna com o princípio isonômico contido no caput do art. 5º da Constituição Federal, ao pretender estender aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios faculdade atribuída constitucionalmente aos servidores públicos civis de, em hipóteses excepcionais (art. 37, inciso XVI, alíneas a, b e c), e havendo compatibilidade de horários, exercer cargos públicos remunerados de forma cumulativa”. O que se estendeu aos militares foi o mesmo direito já ofertado aos servidores civis, nem mais nem menos.

27. Portanto, em atenção ao princípio constitucional da isonomia, a mencionada EC apenas estendeu aos servidores militares as hipóteses de acumulação nos exatos termos que já eram permitidas aos servidores civis. Por essa razão, tal EC foi clara ao prever que “aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI”.

28. Diante disso, não pode a aplicação da EC nº 101/2019 servir de amparo para permitir ao militar que não exerce, de forma permanente, atividade laboral na área de saúde acumular funções típicas do posto ou da graduação com outro cargo, civil ou militar, da área de saúde, pois tal permissão estaria afrontando exatamente o princípio da isonomia, que motivou sua elaboração, uma vez que não é permitida ao servidor civil essa hipótese de acumulação (qualquer cargo civil com um da área de saúde).

29. Nesse sentido trazemos deliberações do TCDF de determinar à PMDF e ao CBMDF diligência para esclarecer se o posto/graduação do militar que acumula com cargo público é da área de saúde: Decisões nºs 3821/2020, 1545/2021 e 3406/2019 (na qual o Conselheiro Relator do feito aderiu ao Voto do Conselheiro Revisor Inácio Magalhães Filho).

30. Ademais, ressalta-se que o Ministério Público junto ao TCDF (MPjTCDF) vem defendendo, em diversos processos do TCDF, a tese de que o militar, para acumular cargo público na área de saúde, também deve exercer posto/graduação privativo da área de saúde (a exemplo dos Pareceres nºs 0761/2019 – G3P, Processo TCDF nº



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

1069/2002, e 0666/2019 – G3P, Processo nº 28634/2018).

31. Por outro lado, constata-se um precedente do TCDF de que o militar em geral (independentemente se o posto/graduação seja privativo da área de saúde) pode acumular cargo público da área de saúde: a Decisão RES nº 35/2020 (exarada no Processo nº 1069/2002), que considerou regulares acumulações de militares com cargos públicos da área de saúde. Todavia, trata-se de uma deliberação que foi tomada em sessão na qual não participaram todos os Conselheiros do TCDF e que, à vista de precedentes citados alhures em sentido contrário, constitui uma decisão isolada.

32. Nesse sentido, e em conformidade com diversos precedentes do TCDF e pareceres do MPjTCDF, temos que a melhor interpretação da alínea c do inciso XVI do art. 37 c/c § 3º do art. 42, ambos da CF/88, levando-se em conta o princípio da isonomia entre os servidores públicos efetivos e os militares, é aquela no sentido de que o posto/graduação ocupada pelo militar seja privativo da área de saúde (ingresso no quadro de área de saúde da Corporação) para que possa acumular cargo/emprego/função na área de saúde.

33. Assim, propomos a seguinte resposta aos dois primeiros quesitos da Consulta (1. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 101/2019, observando-se eventual compatibilidade de horários, tornou-se possível a acumulação do cargo de policial militar do Distrito Federal com qualquer outro cargo público de professor, técnico/científico ou de saúde? 2. Nos termos da referida Emenda Constitucional, um policial militar de quadro diverso do quadro de saúde pode exercer função cumulativa com cargo público de saúde em outro órgão público?):

No âmbito da PMDF (e CBMDF), com a promulgação da Emenda Constitucional nº 101/2019, caso haja compatibilidade de horários, o militar pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/função de professor (art. 37, XVI, b), à vista do caráter técnico das atividades militares, e o militar da área de saúde (ingresso na Corporação em quadro privativo de saúde, com profissões regulamentadas) pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/função privativo (a) da área de saúde, com profissões regulamentadas.

34. No que diz respeito à Corte de Contas competente para a análise da legalidade de acumulações por parte de militares da PMDF, temos que cabe ao Tribunal de Contas do Distrito Federal o controle externo sobre tais atos, tendo em vista a Polícia Militar do Distrito Federal (e também o CBMDF), apesar de ser organizada e mantida pela União (art. 21, XIV, da CF⁴), ser uma instituição/órgão do Distrito Federal.

⁴ Art. 21. Compete à União: (...) XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, 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 104, de 2019)



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

Seus integrantes são militares do Distrito Federal (e não da União), de sorte que a fiscalização dos atos relativos a seu pessoal (admissões, o que inclui acumulações, reformas, aposentarias e pensões) é de competência do TCDF, nos termos do art. 78, III, da LODF.

35. Por fim, impende consignar que, malgrado a presente consulta tenha sido formulada pela PMDF, o tema guarda estreita relação com os militares do CBMDF, de modo que, em nosso ver, a decisão que vier a ser proferida deve ser encaminhada as duas Corporações.

Do exposto, em face da análise ora empreendida, sugerimos ao Plenário:

I – conhecer da consulta formulada pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF (Ofício Nº 355/2021 – PMDF/GCG/SAD/CH, Peça 28, e anexos, Peças 1/27 e 29), por meio da qual solicita manifestação do TCDF acerca da interpretação a ser dada à Emenda Constitucional nº 101/2019;

II – esclarecer àquela Corporação, em resposta aos quesitos por ela formulados na consulta, que: a) no âmbito da PMDF (e CBMDF), com a promulgação da Emenda Constitucional nº 101/2019, caso haja compatibilidade de horários, o militar pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/ função de professor (art. 37, XVI, b), à vista do caráter técnico das atividades militares, e o militar da área de saúde (ingresso na Corporação em quadro privativo de saúde, com profissões regulamentadas) pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/função privativo (a) da área de saúde, com profissões regulamentadas; b) cabe ao Tribunal de Contas do Distrito Federal o controle externo sobre as acumulações incorridas pelos militares da PMDF e do CBMDF, tendo em vista que as referidas Corporações, apesar de serem organizadas e mantidas pela União (art. 21, XIV, da CF), são instituições/órgãos do Distrito Federal e seus integrantes serem militares do Distrito Federal;

III – dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, bem como ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF;

IV – autorizar o retorno dos autos à SEFIPE para fins de arquivamento.”.

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público, nos termos do Parecer n.º 767/2021 – G3P/CF (e-DOC 9720DE61-e), da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, após contextualizar o feito, manifestou-se de forma convergente com a instrução. Eis, no essencial, a sua manifestação:

“(…)

Do cabimento da Consulta



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

7. Preliminarmente, no que diz respeito à admissibilidade, entendo que a Consulta ora em exame deve ser conhecida, pois preenchidos os requisitos do artigo 264 do Regimento Interno desta c. Corte:

“Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações.

§ 1º As consultas deverão versar direito em tese, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.

§ 2º A resposta à consulta terá caráter normativo e constituirá prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 3º A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos cinco Conselheiros, incluindo o Presidente e Auditores convocados.” (Grifos acrescidos)

Da Competência do Órgão de Controle Externo (TCU ou TCDF) para analisar a legalidade de acumulação de cargos que envolvam policiais militares da PMDF

8. O art. 78, III da Lei Orgânica do Distrito Federal é expresso em atribuir a competência ao Tribunal de Contas do Distrito Federal para *“apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.*

9. Nesse mesmo sentido, o art. 1º, III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno do TCDF estabelece:

“Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Lei Complementar do DF nº 1, de 9 de maio de 1994, compete:

(...) III - apreciar, para fins de registro, a legalidade:

a) dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;

b) das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;”(Grifos acrescidos)

10. Assim, tendo em conta que a Polícia Militar do Distrito Federal é jurisdicionada do TCDF, a competência da Corte é incontestável.



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

11. Entretanto, não se pode olvidar que a Polícia Militar, assim como o Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Civil do Distrito Federal, são organizados e mantidos pela União, nos termos do art. 21, XIV da CF/88, conforme se destaca:

*“Art. 21. Compete à União: (...) XIV - **organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, 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;**” (Grifos acrescidos)*

12. Assim, os recursos destinados à manutenção da segurança pública e à execução dos serviços públicos do Distrito Federal mencionados no dispositivo supramencionado, pertencem aos cofres federais (Tesouro Nacional) e são repassados pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, instituído pela Lei nº 10.633/2002, consoante decidiu o STF MS nº 28.584⁵:

*“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. RECURSOS. FISCALIZAÇÃO. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos termos do art. 21, XIV, 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. 2. **Os recursos destinados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal pertencem aos cofres federais, consoante disposto na Lei 10.663/2002.** 3. **A competência para fiscalizar a aplicação dos recursos da União repassados ao FCDF é do Tribunal de Contas da União.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 28584 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 28/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 12-11-2019 PUBLIC 18-11-2019)” (Grifos acrescidos)*

13. Logo, competiria, também, ao Tribunal de Contas da União a fiscalização de sua correta aplicação, conforme prescrevem os arts. 70 e 71, VI, da CF/88:

*“Art. 70. **A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.***

*Art. 71. **O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:***

*(...) **VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;**” (Grifos acrescidos)*

⁵ O tema, nem de longe, está pacificado. Nessa linha, já houve, inclusive, Decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), redigida pelo ministro Bruno Dantas, que determinou que o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) seja ressarcido pela cessão de pessoal dos órgãos de segurança pública do DF que tenha ocorrido no período de 1º de abril de 2014 a 9 de julho de 2018, suspensa, todavia, pelo STF (ACO 3455).



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

14. Reconhecendo esta realidade, o TCDF proferiu a Decisão 2581/05, defendendo, por exemplo, que “aos policiais civis do DF aplica-se a legislação federal e, por consequência, os critérios interpretativos adotados naquela esfera de Governo”.

15. De modo semelhante, ao tratar de Processo nº.7103/21, o CT defendeu que tendo em vista a aludida Decisão nº 2.581/2005 (item II, in fine) deste Tribunal e o entendimento exarado pelo TCU no Acórdão 1253/2020 - Plenário/TCU, este deveria ser aplicado (INFORMAÇÃO Nº 48/2021-2ª DIFIPE, item 28).

16. De fato, não é possível dissociar questões operacionais, como de cessão de pessoal ou acúmulo de cargos, da questão financeira, uma vez que tais questões impactam diretamente no FCDF.

17. Vale salientar, inclusive, que no bojo do Processo TC-015.649/2011-3, discutiu-se, além da competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos originários do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, custeado pelo Tesouro Nacional (Lei 10.633/2002), a possibilidade de acumulação remunerada de cargos públicos por parte de militares, especialmente de militares profissionais de saúde:

“9.2 nos termos dos arts. 21, inciso XIV, 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, do art. 1º da Lei 10.633/2002 e da jurisprudência firmada por este Tribunal mediante a Decisão 1.235/2002 e os Acórdãos 739/2004 e 824/2004, todos do Plenário, reafirmar a competência desta Corte de Contas para fiscalizar os atos administrativos que envolvam a gestão de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, o que inclui o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal no rol de unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas da União”.

18. Contudo, após pesquisar junto àquela Corte, não se encontrou manifestação conclusiva a respeito do tema presente.

19. Com efeito, o TCDF é competente para responder à consulta que lhe foi formulada.

20. Em reforço, leia-se o entendimento do STJ:

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. LEITOS DE UNIDADE DE TERAPIA INTENSIVA (UTI). REPASSE DE VERBA FEDERAL. FISCALIZAÇÃO EXTERNA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. POSSIBILIDADE.

1. Por força dos arts. 71 e 75 da Constituição Federal e do art. 78 da Lei Orgânica do Distrito Federal, o Tribunal de Contas do Distrito Federal tem competência para fiscalizar a aplicação de recursos federais repassados ao Distrito Federal.

2. Considerada a autonomia própria dos entes federados, a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, dos recursos federais repassados ao



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

Distrito Federal não impede a realização de fiscalização, pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, na aplicação desses mesmos recursos no âmbito deste ente, que, inclusive, tem pleno e legítimo interesse na regular prestação dos serviços de saúde no seu território.

3. No caso dos autos, o Tribunal de Justiça decidiu: "embora não se afaste a competência do Tribunal de Contas da União para a análise dos pagamentos efetuados à empresa impetrante, depreende-se que também é possível a apreciação da regularidade de tais pagamentos por parte do Tribunal de Contas do Distrito Federal, seja em virtude da determinação contida na decisão do TCU, acima transcrita, seja em razão da existência de diversos pagamentos comprovadamente realizados com recursos do Distrito Federal".

4. Recurso ordinário não provido. (RMS 61.997/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/06/2020, DJe 18/06/2020)" (Grifos acrescidos)

Do mérito

21. Vencidas as análises preliminares de admissibilidade da Consulta, passa-se ao mérito, o que será feito em tópicos, iniciando-se por esclarecimentos iniciais fundamentais e finalizando objetivamente com as conclusões que responderão às perguntas trazidas na consulta em tela

Das alterações trazidas pela EC 101/2019 e da possibilidade de acumulação de cargos pelos militares

22. A CF/88, em regra, proíbe a acumulação remunerada de cargos ou empregos públicos, contudo, a própria CF/88 prevê exceções, nos termos do que dispõe o art. 37, XVI:

“Art. 37 (...) XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

***c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;”* (Grifos acrescidos)**

23. Havia polêmica sobre o tema, existindo uma grande parcela da doutrina afirmando que tais exceções não valeriam para os militares, uma vez que o art. 142, § 3º, VIII, da CF/88 mencionava quais que os incisos do art. 37 eram aplicáveis aos membros das Forças Armadas, sem mencionar o transcrito inciso XVI do art. 37⁶.

24. A EC 77/2014 modificou essa situação ao inserir, no art. 142, § 3º, VIII, ⁷ a menção à alínea “c” do inciso XVI do art. 37, permitindo

⁶ Este entendimento, de que o rol descrito na CF era taxativo, foi consagrado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme decidido, a exemplo, no Recurso Extraordinário RE 197.479-6/DF e no Mandado de Segurança MS 566028. Essa mesma proibição foi estendida aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, por força do contido no art. 42, § 1º, da Carta Magna, o qual dispôs sobre a aplicação a tais militares das disposições do art. 142, §§ 2º e 3º.

⁷ “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (...) § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (...) II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil



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

expressamente que os militares acumulassem cargos e/ou empregos de profissionais da saúde. No entanto, como bem destacou o Corpo Técnico, a acumulação só poderia acontecer se o posto/graduação do militar fosse da área de saúde.

25. Vejamos a Decisão nº 3.614/2016, proferida nos autos do Processo nº 1.972/2016, no qual o TCDF se manifestou nesse sentido:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento do Edital nº 001/2016, publicado no DODF de 01.07.16 (Edição Extra), que divulga Concurso Público para matrícula no Curso de Habilitação de Oficiais Bombeiros Militares (CHOBM), para provimento de vagas dos Quadros de Oficiais Bombeiros Militares Complementar (QOBM/Compl.) e de Saúde (QOBM/S), do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como do ato autorizativo do Conselho de Política de Recursos Humanos, devidamente homologado pelo Governador do Distrito Federal, para a realização do referido certame, publicado no DODF de 15.04.14; II – determinar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no prazo de 5 (cinco) dias, retifique o citado Edital nº 001/2016, para prever, no subitem 4.1, XIV, **a exceção contida no art. 142, inciso II, da Constituição Federal (com redação dada pela EC nº 77/14), no sentido de que é permitido aos militares que desempenham funções na área de saúde a acumulação de cargo/emprego público civil de mesma natureza;** III – autorizar o retorno dos autos à SEFIPE para o acompanhamento do concurso. “(Grifos acrescidos)*

26. O Superior Tribunal de justiça – STJ acolheu esse entendimento, passando a permitir que a acumulação de cargos privativos de médico por militares⁸, conforme se destaca:

*“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS PRIVATIVOS DE MÉDICO. MILITAR ESTADUAL (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS) E CIVIL (HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DE GOIÁS). EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 77/2014. PREVISÃO EXPRESSA. 1. **A jurisprudência desta Corte admite a acumulação de cargos privativos de médico por militares.** Precedentes. 2. A Emenda Constitucional nº 77/2014 alterou a redação do inciso II do § 3º do art. 142 da Constituição Federal para **permitir, expressamente, a acumulação, por militares, de dois cargos públicos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.** 3. Recurso ordinário provido. Segurança concedida. (RMS 34.239/GO, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/10/2016, DJe 09/11/2016)” (Grifos acrescidos)*

permanente, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea “c”, será transferido para a reserva, nos termos da lei;” (...). VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV, bem como, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, no art. 37, inciso XVI, alínea “c”; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 77, de 2014)

⁸ STF e do STJ sustentam a possibilidade e a viabilidade da acumulação de cargos públicos por parte de militares profissionais de saúde (STF: AI 551988, Despacho do Relator Ministro Marco Aurélio, julgamento 1º.10.2009, DJe 6.11.2009; STJ: RMS 22765/RJ, Sexta Turma, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura; julgamento 3.8.2010, DJe 23.8.2010). Cite--se: “2. Diante da interpretação sistemática do art. 37, XVI, alínea “c”; c/c os arts. 42, § 1º, e 142, § 3º, II, da Constituição de 1988, é possível acumular dois cargos privativos na área de saúde, no âmbito das esferas civil e militar, desde que o servidor público não desempenhe as funções tipicamente exigidas para a atividade castrense, e sim atribuições inerentes a profissões de civis” (Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança (AgRg no RMS) 28.234/PA, da relatoria do Ministro Vasco Della Giustina, Sexta Turma do STJ decidiu, por unanimidade, julgamento em 20.10.2011, DJe 9.11.2011). TCU, nos mesmos moldes do entendimento adotado nos Acórdãos 3.295/2010 – Plenário e 3.382/2008 – 1ª Câmara



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

27. Posteriormente, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 101/2019, acrescentando o §3º ao art. 42 da Constituição Federal⁹, aplicando aos militares a acumulação em todas as exceções previstas no inciso XVI do art. 37 da CF, ou seja, além da possibilidade de acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde (inciso XVI, alínea “a”, do art. 37, CF), permitiu a acumulação de dois cargos de professor (inciso XVI, alínea “a”, do art. 37, CF); um cargo de professor com outro de técnico/científico (inciso XVI, alínea “b”, do art. 37, CF).

28. Conforme consta na análise do zeloso Corpo Técnico, “a finalidade da EC nº 101/2019 foi colocar em situação de igualdade os servidores civis e militares”. Assim, “o que se estendeu aos militares foi o mesmo direito já ofertado aos servidores civis, nem mais nem menos”.

29. Ademais, importante asseverar, que a regra é a proibição de acumulação remunerada de cargos públicos, sendo que as alíneas do inciso XVI são exceções, interpretadas restritivamente, sendo inviável a criação de novas exceções que não estejam expressamente listadas no dispositivo constitucional.

30. Desta feita, entendo que para verificar a legalidade da acumulação do policial militar com as exceções estabelecidas no art. 37, inciso XVI, deve ser considerado, além da compatibilidade de horários, as funções típicas do posto ou graduação desempenhados junto à Corporação.

31. Nesse sentido, este Parquet se manifestou nos autos do Processo nº 1.069/2002, por meio do Parecer nº 761/2019-G3P¹⁰, da lavra do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, cujo excerto considero importante reproduzir:

“23. O inciso XVI deixa claro que há a necessidade de averiguação da “compatibilidade de horários”, o que não se discute. A “aplicação” aos militares do disposto nas alíneas “a”, “b”, e “c”, por consequência, pressupõe, portanto, o enquadramento em uma das hipóteses, em síntese, a título exemplificativo:

a) **dois** cargos públicos **de professor (um professor civil e um professor militar)**;

b) um cargo público **de professor (civil) e um técnico ou científico (militar)**, e vice-versa;

c) **dois** cargos públicos **de profissional de saúde (um profissional de saúde civil e um profissional de saúde militar)**; 11 “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. (...) 3º Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade

⁹ “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. (...)”

^{3º} **Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade militar.**” (Grifos acrescidos)

¹⁰ e-DOC 962C89E1



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

militar.” (Grifos acrescentados) 12 e-DOC 962C89E1

24. Dessa forma, dadas as devidas proporções, e sem embargo das peculiaridades dos cargos da carreira militar, aduz-se que:

- quanto à alínea “a”, a **função militar** teria que ser **precípua de magistério**, visto que para os dos cargos exige-se o enquadramento de **professor**;

- quanto à alínea “b”, poder-se-ia ter o enquadramento da **função militar**, de um lado, como professor, ou do outro, como técnico ou científico, e desde que conjugada as duas situações;

- quanto à alínea “c”, que seria a hipótese aqui passível de questionamento, o enquadramento da **função militar, necessariamente**, há que ser como profissional de saúde, posto que **há que ser conjugado com outro da mesma espécie** (profissional de saúde);

(...)

28. Portanto, o MPC/DF entende que as acumulações da **espécie somente serão consideradas plausíveis se o cargo exercido na PMDF “seja da área de saúde”, juntamente com o outro cargo civil de profissional de saúde** (nos casos aqui, envolvendo a SES/DF), conforme art. 37, inciso XVI, alínea “c”, da CF, sem embargo das possíveis acumulações, também, **de cargos de professor (nos casos aqui, da SE/DF), moldes das alíneas “a” e “b” do mesmo inciso.**” (Grifos acrescentados)

32. Assim, como observou o Corpo Técnico, como no atual cenário da PMDF não existe quadro próprio de professor, a alínea “a”, do inciso XVI, do art. 37, da CF, não produz efeitos jurídicos.

33. Quanto à acumulação prevista na alínea “b”, do inciso XVI, do art. 37, da CF, o Corpo Técnico se manifestou pela possibilidade de acumulação, por entender que as atribuições dos policiais militares da PMDF (e também do CBMDF) possuem natureza técnica, conforme excerto a seguir destacado:

“20. O policial militar, ao ser aprovado em concurso público, ingressará **em um Curso de Formação**, no qual aprenderá **as técnicas necessárias para a prestação do serviço de segurança pública**. Nos cursos são ministradas disciplinas que envolvem técnicas como tiro policial, abordagem, pilotagem veicular para a atividade, Direito aplicado à atividade policial etc.

21. Há, nesse diapasão, de ser ressaltado que, no Distrito Federal, a **exigência de nível superior para o ingresso nos Quadros daquela Corporação**, o que por si só já demonstra a natureza técnica dos postos/graduações, procedimento já aplicável ao servidores civis na forma do § 1º do art. 46 da LC nº 840/2011. **Não se trata, portanto, do exercício de meras atividades burocráticas, mas sim o desempenho de atribuições que requerem nível superior de escolaridade e o conhecimento e aptidão para a aplicação de diversas técnicas adquiridas e exercitadas durante o Curso de Formação Profissional.**

22. Portanto, **não restam dúvidas de que as atribuições dos policiais militares da PMDF (e também do CBMDF) possuem natureza técnica.** Dessa forma, é **possível a acumulação do posto/graduação militar do DF com cargo/emprego/função de professor.**” (Grifos acrescentados)

34. Com efeito, o STJ, no RMS 20.033/RS, firmou o conceito de “cargo técnico ou científico”, para fins de acumulação com o cargo de professor, nos termos do art. 37, XVII, da CF/88 é aquele para cujo exercício sejam exigidos conhecimentos técnicos específicos e



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

habilitação legal, não necessariamente de nível superior¹¹.

35. Cargo técnico é aquele que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau¹². Segundo já decidiu o STJ, somente se pode considerar que um cargo tem natureza técnica se ele exigir, no desempenho de suas atribuições, a aplicação de conhecimentos especializados de alguma área do saber.

36. Assim, não podem ser considerados cargos técnicos aqueles que impliquem a prática de atividades meramente burocráticas, de caráter repetitivo e que não exijam formação específica.¹³

37. Desta feita, ainda que, para ingressar na carreira de policial militar não se exija formação específica para o desempenho das atribuições atinentes de um policial militar, são necessários conhecimentos técnicos e habilidades específicas que são adquiridos em Curso de Formação de Praças, razão pela qual entendo, em harmonia com o CT, que as atribuições de um policial militar possuem natureza técnica, portanto, possível acumular com um cargo de professor, conforme previsto na alínea “b”, do inciso XVI, do art. 37, da CF¹⁴.

38. Por sua vez, para acumulação prevista na alínea “c”, do inciso XVI, do art. 37, da CF, conforme aduziu o CT e entendimento já manifestado por este órgão Ministerial em outras oportunidades, conforme mencionado no parágrafo 17, se faz necessário que o policial militar exerça, de forma permanente, atividade privativa de profissional de saúde nos quadros da Corporação, e que o cargo que se pretenda acumular também seja privativo de profissional de saúde,

¹¹ STJ. 5ª Turma. RMS 20.033/RS, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 15/02/2007

¹² STJ. 2ª Turma. RMS 42.392/AC, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 10/02/2015.

¹³ STF. 1ª Turma. RMS 28497/DF, rel. orig. Min. Luiz Fux, red. p/ o acórdão Min. Cármen Lúcia, julgado em 20/5/2014. Info 747

¹⁴ “o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que a posse de militar da ativa em cargo público permanente está condicionada à prévia transferência para a reserva remunerada, nos termos do art. 98, § 3º, alínea a, da Lei 6.880/1980 (MS 22.402/RJ, 22.481/SP, 22.431/MA e 310.235/RJ). 41. Portanto, a conclusão lógica a que se chega é a de que o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o militar que passar para a reserva remunerada com a autorização do Presidente da República ou do Ministro da Defesa possa exercer o magistério. Com isso, não vejo sentido em se admitir que o militar que passou para a reserva nos termos do art. 98, § 3º, do Estatuto do Militares possa acumular os seus proventos da inatividade com o vencimento do cargo de professor e, ao mesmo tempo, seja negado igual direito ao militar que voluntariamente passou à condição da reserva ou de reformado. (...) É oportuno assinalar que o Supremo Tribunal Federal já deliberou nesse mesmo sentido. É o que se depreende do Acórdão proferido no Mandado de Segurança 22.182-8/RJ, no qual o STF decidiu que a questão da acumulação de proventos com vencimentos, quer se trate de servidor público militar, quer se trate de servidor público civil, se disciplina constitucionalmente de modo igual. Assim, entendo que a presente consulta deve ser respondida afirmativamente quanto à possibilidade de que o militar inativo exerça cargo de magistério público e acumule os seus proventos da inatividade com os vencimentos do cargo de professor” (TC 036.695/2011-4). Exemplo: militar inativo com os vencimentos do cargo de professor titular do ITA. Contudo, a jurisprudência era negativa para a acumulação de cargo de BM com professor: “1. Conforme sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 377 de Repercussão Geral: “Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público”. 2. O cargo de bombeiro militar é de dedicação exclusiva (Estatuto dos Bombeiros Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal - Leis nº 6.022/74 e nº 7.479/86), não havendo autorização constitucional para a sua cumulação com o cargo de professor (art. 97 da Constituição Federal de 1967 e art. 37, inciso XVI da Constituição Federal de 1988). 3. Constatada a ilicitude da cumulação, inviável a aplicação do Tema 377 (STF).” Acórdão 1161044, 07052380620188070018, Relator: DIAULAS COSTA RIBEIRO, Oitava Turma Cível, data de julgamento: 20/3/2019, publicado no DJE: 1/4/2019. Por outro lado, o cargo de médico possui natureza científica, para o efeito de permitir a sua acumulação com o cargo de professor. RMS 39157-GO.



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

ambos devidamente regulamentados.

39. *A esse respeito, destaco sentença proferida nos autos do Processo nº 0763775- 64.2019.8.07.0016¹⁵:*

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XVI, prevê como regra a impossibilidade de acúmulo de cargos públicos, porém admite exceções em casos específicos. Confira-se:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (grifei)

Da leitura do dispositivo constitucional, verifica-se que a procedência do pedido está condicionada a dois requisitos, a saber, (i) a demonstração de que ambos os cargos são privativos de profissionais de saúde e (ii) a existência de regulamentação das profissões.

No caso dos autos, a improcedência dos pedidos é imperativa, porquanto a profissão de Bombeiro Militar não é privativa de profissional de saúde. Notase que a Carta Magna é clara ao autorizar a cumulação “de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde”, de forma que o critério a ser adotado para a cumulação é a natureza do cargo, não a atividade fim realizada pelo servidor em exercício no aludido cargo.

*Dessa forma, uma vez que o requisito constitucional não foi atendido, a improcedência dos pedidos é medida impositiva. Posto isso, **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido. Em decorrência, resolvo o mérito da demanda, com fundamento no art. 487, I, do Código de Processo Civil.” (Grifos acrescidos)*

40. *Em sede de recurso interposto em face da sentença supra mencionada, a 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do TJDF¹⁶ confirmou o entendimento. Vejamos:*

“EMENTA

ADMINISTRATIVO. CUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PÚBLICOS – CARGOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAL DE SAÚDE – INOCORRÊNCIA. DEDICAÇÃO INTEGRAL AO SERVIÇO – COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS NÃO COMPROVADA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. Trata-se de recurso inominado interposto pela autora, soldado bombeiro militar do CBMDF, contra sentença que julgou improcedente seu pedido de declaração de licitude da cumulação de seu cargo público naquela corporação com outro que exerce na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal como fisioterapeuta.

2. O art. 37, XVI, “c”, da Constituição Federal (CF) prevê a possibilidade de cumulação remunerada de dois cargos ou empregos privativos de profissional de saúde, com profissões regulamentadas. Já o art. 142, § 3º, II, da CF, por sua vez, admite que militares cumulem cargos, nos termos do art. 37, XVI, “c”.

¹⁵<https://pje.tjdft.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalleProcesoConsultaPublica/documentoSemLoginHML.seam?ca=f449dcac92f64343140e5b9cef7153f0f85e84f4a973e602d9541d9d899e57ed9f742021dce2dade1440be3f945baa5adc2fcd772321d243&idProcesoDoc=59111005>

¹⁶ Acórdão nº 1287950 (RECURSO INOMINADO CÍVEL 0763775-64.2019.8.07.00



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

3. A autora, ora recorrente, é soldado Bombeiro Militar Geral Operacional e ingressou nas fileiras do Corpo de Bombeiros em 28/12/2017, através de concurso público. Em 13/04/2018 foi admitida no cargo de Especialista em Saúde, Especialidade Fisioterapeuta, da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, também por concurso. Após ser notificada a optar por um deles, nos termos do art. 48 da Lei Complementar Distrital nº 840/2011 (ID Num. 16970926 - Pág. 1), manejou esta ação em que pretende ver assegurada a cumulação dos dois cargos mencionados.

4. Irretocável a sentença que julgou improcedente o pedido. Senão, vejamos.

5. A Constituição Federal permite a cumulação de cargos públicos, desde que haja compatibilidade de horários, dentre outras hipóteses, no caso de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. Sobressai não ser esse o caso dos autos. É certo que a autora exerce um cargo público privativo de profissional de saúde, enquanto servidora da Secretaria de Estado de Saúde do DF, como fisioterapeuta.

6. Contudo, o outro cargo público que ocupa (Bombeiro Militar Geral Operacional – QBMG-1) não tem essa mesma natureza, uma vez que: o edital de seleção para provimento daquele cargo prevê, dentre outros, o requisito de apresentação de diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de nível superior, sem especificar área de formação, menos ainda que seja na área de saúde (item 4.1, IV do edital de ID Num. 16970948 - Pág. 10); o mesmo edital elenca as atribuições do Soldado Bombeiro Militar Operacional descritas no item 1.5 do Instrumento Convocatório (ID Num. 16970948 - Pág. 8) que, por sua vez, são de natureza eminentemente castrense e não de profissionais da área de saúde. (...)

10. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

41. Em razão do exposto, o Ministério Público de Contas, opina por que o e. Tribunal acolha as sugestões com ajustes¹⁷ da Unidade Técnica, constantes da Informação nº 215/2021 – DIFIPE3, nos termos desta Peça.”

É o relatório.

¹⁷ 1º) Incluir na resposta sugerida pelo CT ao órgão a alínea “a”, inciso XVI, do art. 37, da CF, nos termos dos §§29 a 32 deste Parecer; 2º) Informar que há competência concorrente do TCDF e TCU, nos termos dos §§8º a 20 deste Parecer.



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

VOTO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, objetivando resposta desta Corte de Contas aos seguintes quesitos relacionados no Ofício n.º 355/2021 – PMDF/GCG/SAD/CH, Peça 28, e anexos, Peças 1/27 e 29:

- 1. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 101/2019, observando-se eventual compatibilidade de horários, tornou-se possível a acumulação do cargo de policial militar do Distrito Federal com qualquer outro cargo público de professor, técnico/científico ou de saúde?*
- 2. Nos termos da referida Emenda Constitucional, um policial militar de quadro diverso do quadro de saúde pode exercer função cumulativa com cargo público de saúde em outro órgão público?*
- 3. Qual órgão de controle externo (TCU ou TCDF) detém competência para analisar a legalidade de acumulação de cargos que envolvam policiais militares da PMDF?*

Inicialmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal foram preenchidos. Assim, deve o Plenário conhecer da Consulta.

A Sefipe/TCDF, ao empreender o exame do mérito da consulta, consoante Informação n.º 215/2021 – DIFIPE3 (e DOC-5D27E04E-e), ressaltou de início que “a CF/88 traz a regra geral de **proibição** de acumulação de cargos, empregos e funções públicas (art. 37, XVI). Todavia a norma constitucional traz três exceções:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;*
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;*
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;”.*

A unidade instrutiva acrescentou que a CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 18/1998, todavia, determinava a transferência para a reserva, nos termos da lei, do militar em atividade que tomasse posse em cargo ou emprego público civil permanente (art. 142, § 3º, inciso II).



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

Informou, ainda, que tal situação passou a ser alterada com o advento da Emenda Constitucional n.º 77/2014, que permitiu ao policial militar da PMDF pertencente ao quadro de saúde da Corporação acumular cargo semelhante no serviço público civil.

Destacou a área instrutiva que, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 101/2019, as três exceções à vedação de acumulação de cargos, empregos e funções públicas constantes do inciso XVI do art. 37 da CF, que eram permitidas somente aos servidores civis, passaram a ser aplicadas aos policiais militares da PMDF.

Ao final, a Sefipe deste Tribunal passou, então, a examinar cada uma das três hipóteses de acumulação permitidas aos policiais militares da PMDF.

De sua análise, destacamos os seguintes excertos:

“Alínea a: “a de dois cargos de professor”

17. O servidor público titular de cargo/emprego/função de professor pode acumular outro cargo/emprego ou função de professor. Portanto, ao militar professor também se afigura possível a acumulação com outro cargo/emprego/função/posto/graduação de professor. Todavia, na PMDF inexistente quadro próprio de professor, o que acarreta a não produção de efeitos jurídicos da referida alínea ao atual cenário daquela Corporação.

Alínea b: “a de um cargo de professor com outro técnico ou científico”

18. Conforme já assentado no parágrafo anterior, não há na Corporação posto/graduação de professor, de sorte que não há a possibilidade de o policial militar acumular cargo/emprego/função técnico ou científico.

19. Lado outro, afigura-se possível a acumulação, por tal alínea, de um cargo/emprego/função de professor, vez que a atividade policial militar possui a natureza técnica, conforme bem ressaltado pela Corporação

20. O policial militar, ao ser aprovado em concurso público, ingressará em um Curso de Formação, no qual aprenderá as técnicas necessárias para a prestação do serviço de segurança pública. Nos cursos são ministradas disciplinas que envolvem técnicas como tiro policial, abordagem, pilotagem veicular para a atividade, Direito aplicado à atividade policial etc.

21. Há, nesse diapasão, de ser ressaltado que, no Distrito Federal, a



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

exigência de nível superior para o ingresso nos Quadros daquela Corporação, o que por si só já demonstra a natureza técnica dos postos/graduações, procedimento já aplicável aos servidores civis na forma do § 1º do art. 46 da LC nº 840/2011. Não se trata, portanto, do exercício de meras atividades burocráticas, mas sim o desempenho de atribuições que requerem nível superior de escolaridade e o conhecimento e aptidão para a aplicação de diversas técnicas adquiridas e exercitadas durante o Curso de Formação Profissional.

22. Portanto, não restam dúvidas de que as atribuições dos policiais militares da PMDF (e também do CBMDF) possuem natureza técnica. Dessa forma, é possível a acumulação do posto/graduação militar do DF com cargo/emprego/função de professor.

Alínea c: “a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas”

23. A acumulação em questão já era possível desde a promulgação da EC nº 77/2014, não tendo havido alterações com o advento da EC nº 101/2019.

24. Assim, ao policial militar do DF da área de saúde se mostra possível a acumulação de cargo/emprego/função da área de saúde, com profissões regulamentadas e jornadas compatíveis, com prevalência da atividade militar.”

O órgão instrutivo, com esteio em sua análise, propõe a seguinte resposta aos dois primeiros quesitos da Consulta:

“No âmbito da PMDF (e CBMDF), com a promulgação da Emenda Constitucional nº 101/2019, caso haja compatibilidade de horários, o militar pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/função de professor (art. 37, XVI, b), à vista do caráter técnico das atividades militares, e o militar da área de saúde (ingresso na Corporação em quadro privativo de saúde, com profissões regulamentadas) pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/função privativo (a) da área de saúde, com profissões regulamentadas.”

Quanto ao terceiro quesito da Consulta, afirmou que “cabe ao Tribunal de Contas do Distrito Federal o controle externo sobre tais atos, tendo em vista a Polícia Militar do Distrito Federal (e também o CBMDF), apesar de ser organizada e mantida pela União (art. 21, XIV, da CF), ser uma instituição/órgão do Distrito Federal. Seus integrantes são militares do Distrito Federal (e não da União), de sorte que a fiscalização dos atos relativos a seu pessoal (admissões, o que inclui acumulações,



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

reformas, aposentarias e pensões) é de competência do TCDF, nos termos do art. 78, III, da LODF.”

A unidade instrutiva consignou, ainda, que o tema guarda estreita relação com os militares do CBMDF, razão pela qual considera que a decisão que vier a ser proferida deva também ser encaminhada àquela Corporação.

Ao final, sugeriu ao Tribunal:

“I – conhecer da consulta formulada pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF (Ofício Nº 355/2021 – PMDF/GCG/SAD/CH, Peça 28, e anexos, Peças 1/27 e 29), por meio da qual solicita manifestação do TCDF acerca da interpretação a ser dada à Emenda Constitucional nº 101/2019;

II – esclarecer àquela Corporação, em resposta aos quesitos por ela formulados na consulta, que: a) no âmbito da PMDF (e CBMDF), com a promulgação da Emenda Constitucional nº 101/2019, caso haja compatibilidade de horários, o militar pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/ função de professor (art. 37, XVI, b), à vista do caráter técnico das atividades militares, e o militar da área de saúde (ingresso na Corporação em quadro privativo de saúde, com profissões regulamentadas) pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/função privativo (a) da área de saúde, com profissões regulamentadas; b) cabe ao Tribunal de Contas do Distrito Federal o controle externo sobre as acumulações incorridas pelos militares da PMDF e do CBMDF, tendo em vista que as referidas Corporações, apesar de serem organizadas e mantidas pela União (art. 21, XIV, da CF), são instituições/órgãos do Distrito Federal e seus integrantes serem militares do Distrito Federal;

III – dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, bem como ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF;

IV – autorizar o retorno dos autos à SEFIPE para fins de arquivamento.”

O Ministério Público, nos termos do Parecer n.º 767/2021 – G3P/CF (e-DOC 9720DE61-e), da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, opina por que o Tribunal acolha as sugestões da Sefipe/TCDF, com os seguintes ajustes: 1º) Incluir na resposta sugerida pelo órgão instrutiva à PMDF a alínea “a”, inciso XVI, do art. 37, da CF, nos termos dos parágrafos 29 a 32 de seu Parecer; 2º) Informar que há competência concorrente do TCDF e TCU para a fiscalização dos atos relativos a pessoal da PMDF.

Ao compulsar os autos, concordo, em parte, com a conclusão a que chegaram a Sefipe/TCDF e o *Parquet*. Permito-me, para tanto, tecer comentários adicionais sobre o tema, com o propósito sempre de enriquecer o debate.



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

Assim, colhe-se primeiramente a pergunta do consulente e, depois, a resposta que se pretende levar ao egrégio Plenário. Veja-se.

1ª pergunta:

“1. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 101/2019, observando-se eventual compatibilidade de horários, tornou-se possível a acumulação do cargo de policial militar do Distrito Federal com qualquer outro cargo público de professor, técnico/científico ou de saúde”?

A resposta deve ser parcialmente positiva. Isso porque, como explicado pela instrução processual, ao policial militar distrital, aí incluído o bombeiro militar, é possível, em tese, a acumulação de seu seu cargo militar com outro cargo civil de professor. Da mesma forma, caso o cargo militar seja ligado à área da saúde, também poderá haver acumulação com outro cargo ou emprego privativo de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. Explico.

De fato, com a publicação da EC n.º 101/2019, passou-se a entender que o cargo militar seria um cargo técnico ou científico, conforme bem aduzido pela Sefipe/TCDF.

Nada obstante, essa questão ainda merecerá maior debate. Isso porque a definição do cargo militar como se fosse científico ou técnico comporta problemas. Lembre-se de que há Estados que exigem nível superior para admissão de soldados, por exemplo, enquanto em outros tal exigência não existe. Assim, a atividade das praças pode ser considerada técnica ou somente de caráter operacional?

Será que o simples fato de exigir nível superior autorizaria a acumulação? Se a resposta for afirmativa, pode-se ter uma situação assimétrica, porquanto em certos entes subnacionais estaria autorizada a acumulação e, em outros, não.

Dessa forma, soa razoável que a análise se dê caso a caso, onde se possa extrair, de fato, as condições precípuas para que se confirme a natureza técnica ou científica do cargo militar.

O que se procura demonstrar é o real alcance do instituto da acumulação de cargos, que, antes de interessar ao servidor, deve atender aos anseios do Estado. Tanto assim, que, não de forma aleatória, as possibilidades de acumulação sempre recaem nas áreas de saúde e educação, sensíveis, por natureza, aos interesses da sociedade.

Em todo caso, para o que ora se debate, é impotante deixar claro que, mesmo considerando o cargo militar, em observação, como técnico ou científico, tal condição não possibilita o direito de acumular com outro cargo técnico ou científico. Note-se que a EC n.º 101/2019 veio trazer isonomia dos militares dos Estados com os civis e não dar-lhes mais direitos do que os reconhecidos a estes. Sim, porque ao servidor ocupante de cargo civil não é permitido acumular dois cargos técnicos ou científicos. Tampouco ao militar a citada emenda garantiu tal benesse.

Convém esclarecer, ainda, que, com a devida vênia, o ajuste requerido pelo *Parquet*, no que tange à inclusão, na resposta ao consulente, da letra “a”, do inciso XVI, do art. 37 da CF, torna-se desnecessário, porquanto, efetivamente,



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

não existe na estrutura militar o cargo de professor, de forma que a acumulação prevista constitucionalmente, de dois cargos de professor, não se aplica no âmbito da caserna. Tal ajuste teria, quer-se crer, apenas o potencial de causar dúvidas desnecessárias.

Em suma, a acumulação do cargo militar é permitida em dois casos:

- com outro civil que seja de professor, desde que, verificadas as atribuições do cargo militar em exame, se possa confirmar sua natureza técnica ou científica;
- um cargo militar privativo de profissional de saúde com outro cargo ou emprego civil também privativo de profissional de saúde, com profissões regulamentadas.

2ª pergunta:

“2. Nos termos da referida Emenda Constitucional, um policial militar de quadro diverso do quadro de saúde pode exercer função cumulativa com cargo público de saúde em outro órgão público?”

A resposta deve ser negativa. A Constituição é clara em pressupor dois cargos privativos de profissionais de saúde para que possa haver a excepcionalidade da acumulação. Ainda que, porventura, o militar admitido na corporação em função estranha à saúde, esteja, de fato, exercendo atividades em local destinado a essa área, tal fato não lhe atrai o direito à acumulação.

Observe-se, nesse sentido, julgado do TJDF¹⁸:

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. EXCEÇÕES. CARGOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DA SAÚDE. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. CARGO CIVIL E MILITAR. TÉCNICO EM ENFERMAGEM E TERCEIRO SARGENTO DO CORPO MILITAR DE BOMBEIROS DO DISTRITO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. SEM HONORÁRIOS. SENTENÇA MANTIDA. (...)

3.1 A simples lotação de bombeiro militar na qualificação QBMG em divisão ou departamento de saúde ou a assunção de função de Enfermeiro não é suficiente para considerar ser o impetrante ocupante de cargo de profissional da saúde, circunstância que inviabiliza o enquadramento no permissivo constitucional para a acumulação. 3.2 Como aponta o § 2º do Art. 30 da Lei 8.255/1991, os quadros de oficiais em saúde no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal são constituídos por aqueles que ingressaram na corporação mediante concurso específico para área da saúde, com exigência de diploma, o que não é a situação dos autos. 4. Apelação cível conhecida e desprovida. Sem majoração de honorários, com base na

¹⁸ TJDF 07021768420208070018 DF 0702176-84.2020.8.07.0018, Relator: ROBERTO FREITAS, Data de Julgamento: 18/08/2021, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 03/09/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.



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

súmula 512 do STF.”

Assim, a acumulação será devida apenas para aqueles que, no caso do cargo militar, tenham ingressado na Corporação mediante concurso público específico para a área da saúde, inclusive com a exigência de diploma.

A propósito, cumpre registrar que a referência normativa de cargos e empregos privativos de profissionais de saúde de nível superior, para fins de acumulação, deve ser a Resolução n.º 287/1998 do Conselho Nacional de Saúde, a qual relaciona as seguintes categorias profissionais, a saber:

1. *Assistentes Sociais;*
2. *Biólogos;*
3. *Biomédicos;*
4. *Profissionais de Educação Física;*
5. *Enfermeiros;*
6. *Farmacêuticos;*
7. *Fisioterapeutas;*
8. *Fonoaudiólogos;*
9. *Médicos;*
10. *Médicos Veterinários;*
11. *Nutricionistas;*
12. *Odontólogos;*
13. *Psicólogos; e*
14. *Terapeutas Ocupacionais.”*

3ª pergunta:

“3. Qual órgão de controle externo (TCU ou TCDF) detém competência para analisar a legalidade de acumulação de cargos que envolvam policiais militares da PMDF?”

No tocante à fiscalização dos atos relativos a pessoal das corporações militares do Distrito Federal, acolho as considerações feitas pela Sefipe/TCDF, no sentido de que cabe a este Tribunal de Contas o controle externo sobre tais atos (admissões, o que inclui acumulações, reformas, aposentarias e pensões), de sorte que compete a esta Corte fiscalizá-los, nos termos do art. 78, inciso III, da LODF.

Dessa forma, entendo que deve ser esclarecido ao consulente, dando-se ciência da decisão que vier a ser proferida ao Corpo de Bombeiros Militar do DF, que:

- a) com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 101/2019, caso haja compatibilidade de horários, o militar pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/ função civil de professor (art. 37, inciso XVI, b), desde que, verificadas as atribuições do cargo militar em exame, se possa confirmar sua natureza técnica ou científica;
- b) mesmo considerando o cargo militar, em observação, como técnico



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

ou científico, tal condição não possibilita o direito de acumular com outro cargo civil técnico ou científico. Isso porque a EC n.º 101/2019 veio trazer isonomia dos militares dos Estados com os civis e não dar-lhes mais direitos do que os reconhecidos a estes;

c) o militar da área de saúde (ingresso na Corporação em quadro privativo de saúde, com profissões regulamentadas) pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/função civil privativo da área de saúde, com profissões regulamentadas;

d) cabe ao Tribunal de Contas do Distrito Federal o controle externo sobre as acumulações incorridas pelos militares da PMDF e do CBMDF, tendo em vista que as referidas Corporações, apesar de serem organizadas e mantidas pela União (art. 21, inciso XIV, da CF), são instituições/órgãos do Distrito Federal e seus integrantes são militares do Distrito Federal.

Ante o exposto, acolhendo, em parte, as sugestões apresentadas pela unidade instrutiva e pelo *Parquet*, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento:
 - a) da Consulta formulada pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF (Ofício n.º 355/2021 – PMDF/GCG/SAD/CH, Peça 28, e anexos, Peças 1/27 e 29), por meio da qual solicita manifestação do TCDF acerca da interpretação a ser dada à Emenda Constitucional n.º 101/2019;
 - b) da Informação n.º 215/2021 – DIFIPE3 (Peça 32);
 - c) do Parecer n.º 767/2021 – G3P/CF (Peça 36), da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
- II. esclareça àquela Corporação (incluso o CBMDF), em resposta aos quesitos por ela formulados na Consulta, que:
 - a) com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 101/2019, caso haja compatibilidade de horários, o militar pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/função civil de professor (art. 37, inciso XVI, b), desde que, verificadas as atribuições do cargo militar em exame, se possa confirmar sua natureza técnica ou científica;
 - b) mesmo considerando o cargo militar, em observação, como técnico ou científico, tal condição não possibilita o direito de acumulação com outro cargo civil técnico ou científico. Isso porque a EC n.º 101/2019 veio trazer isonomia dos militares dos Estados com os civis e não dar-lhes mais direitos do que os reconhecidos a estes;
 - c) o militar da área de saúde (ingresso na Corporação em quadro privativo de saúde, com profissões regulamentadas) pode cumular seu posto/graduação com cargo/emprego/função civil privativo da área de saúde, com profissões regulamentadas;
 - d) cabe ao Tribunal de Contas do Distrito Federal o controle externo sobre as acumulações incorridas pelos militares da PMDF e do CBMDF, tendo



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

em vista que as referidas Corporações, apesar de serem organizadas e mantidas pela União (art. 21, inciso XIV, da CF), são instituições/órgãos do Distrito Federal e seus integrantes são militares do Distrito Federal;

III. dê conhecimento da decisão que vier a ser proferida à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, bem como ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF;

IV. autorize o retorno dos autos à Sefipe/TCDF, para fins de arquivamento.

Sala das Sessões, 15 de dezembro de 2021

NÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator