

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

PARECER: 307/2024–G3P/ML**ASSUNTO:** CONSULTA**REFERÊNCIA:** PROCESSO Nº 00600-00016282/2023-93-e

EMENTA: 1. CONSULTA. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE CESSÃO DE MILITARES À CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 11.134/2005.

2. UNIDADE TÉCNICA SUGERE O **CONHECIMENTO** DA CONSULTA, APRESENTA CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA PROPÕE ESCLARECIMENTOS AO CONSULENTE, COM O CONSEQUENTE ARQUIVAMENTO DO FEITO.

3. PARECER **CONVERGENTE** DO MPC/DF.

1. Cuida-se de consulta formulada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF (Peças nºs 3 e 7), por meio da qual indaga a esta Corte de Contas acerca da possibilidade de bombeiros militares serem cedidos à Câmara Legislativa do Distrito Federal, com base no art. 29-A, inciso XII, da Lei nº 11.134, de 15 de julho de 2005, alterada pela Lei nº 13.690/2018.

2. A consulta em tela foi encaminhada tendo em vista os termos da Nota Técnica nº 368/2023 - CBMDF/GABCG/ASJUR (Peça nº 1) e da Cota de Aprovação - CBMDF/GABCG/ASJUR (Peça nº 2), elaborada por força do pedido oriundo do Gabinete do Comandante-Geral do CBMDF “*com vistas à formulação de consulta junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, no que diz respeito à cessão de militares para o exercício de funções em outros órgãos, notadamente em se tratando da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF*”.

3. Procedendo ao exame da **questão**, a 2ª Divisão de Fiscalização de Pessoal, após relatar o conteúdo da consulta e verificar o atendimento ao que dispõe o art. 264 do RI/TCDF, asseverou que seria primordial para o esclarecimento da demanda rememorar-se o histórico legislativo que envolve o tema. A propósito, transcrevo excertos da Informação nº 27/2024-2ª DIFIPE (Peça nº 10), no que interessa:

“DO HISTÓRICO LEGISLATIVO

10. Em face às oscilações no regramento da matéria, é salutar descrever uma breve síntese sobre as disposições normativas referentes à cessão de policiais militares e bombeiros militares para o desempenho de atividades consideradas como função de natureza ou interesse militar em outros órgãos, com especial enfoque às modificações atreladas à designação de servidores para o Poder Legislativo. Tal histórico perpassa pelo:

a) Decreto nº 88.777/1983, o qual aprovou o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200);

b) Decreto nº 5.416/2005, o qual promoveu alterações no Decreto nº 88.777/1983, de modo a elencar especificamente a possibilidade de cessão de militares aos órgãos policiais de segurança parlamentar da CLDF; e



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

c) Lei nº 13.690/2018, a qual derogou os dispositivos do Decreto nº 88.777/1983, bem como modificações posteriores, que tratam de cessão de militares do Distrito Federal.

11. O Decreto nº 88.777/1983, na redação dada pelo Decreto nº 4.431/2002, ao dispor sobre a cessão de servidores militares especificou os órgãos em que as atividades desempenhadas por estes são enquadradas como exercício de função de natureza ou interesse de policial militar ou de bombeiro militar. É imperioso observar que, inicialmente, o Poder Legislativo não foi contemplado pela legislação:

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

1 - Gabinetes da Presidência e da Vice-Presidência da República;

2 - Ministério da Defesa;

3 - Gabinete de Segurança Institucional;

5 - Secretaria Nacional de Segurança Pública e Conselho Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça; e

6 - Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional

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

1) Casa Militar do Governador;

2) Gabinete do Vice-Governador;

3) Órgãos da Justiça Militar Estadual.

12. Em conformidade com o entendimento jurídico predominante à época, o e.g Tribunal, ao pronunciar-se, no âmbito de inspeção instaurada com o intuito de averiguar a cessão de policiais militares para exercício de cargos sem agregação (Processo 3542/1998, Decisão 2613/2003), manifestou pela ausência de amparo legal na agregação de servidores militares em função militar na CLDF:

O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu:

I) tomar conhecimento da documentação de fls. 410/476, 487/492 e 508/518, bem assim do anexo, considerando parcialmente cumpridas as determinações constantes da Decisão 7790/2001 e relevando os atrasos apontados;

II) considerar regular a agregação dos policiais militares em função militar que se encontram à disposição da Escola Nacional de Segurança Pública da Polícia Federal (Ministério da Justiça), amparada pelo disposto no inciso 3 do art. 20 do Decreto nº 88.777/83;

III) considerar satisfatórias as providências adotadas pela PMDF em relação ao Centro de Assistência Judiciária - Defensoria Pública, com o retorno do PM que estava à sua disposição;

IV) reiterar à PMDF a recomendação para instituir sistema de controle, por órgão, com a respectiva legislação autorizativa atualizada, dos PM cedidos, de modo a evitar que esses ultrapassem o quadro organizacional autorizado, com vista a permitir o conhecimento a qualquer tempo dos quantitativos em cada caso de agregação, o que será verificado em futura fiscalização; [...]

VII) comunicar, ainda, à mesma autoridade que a agregação de PM em função militar na CLDF não encontra amparo no Decreto 88.777/83;

VIII) recomendar ao Governador do Distrito Federal que promova a revisão do Decreto nº 23.029/2002, no tocante ao Quadro Organo-Funcional da Assessoria Militar do Gabinete do Vice-Governador e da Casa Militar do Gabinete do Governador do Distrito Federal, estipulando quantitativos fixos e certos (sem efetivo variável) de oficiais e praças com lotação naquelas unidades administrativas, de modo a dar efetivo cumprimento ao disposto no art. 21, § 2º, do Regulamento para as



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto Federal nº 88.777/83 [...]

13. *Posteriormente, com a publicação do Decreto nº 5.416/2005, foi incorporado ao texto legal a possibilidade de cessão de militares aos órgãos policiais de segurança parlamentar da CLDF:*

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

*6) **órgãos policiais de segurança parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal; [...]***

14. *Nessa toada, no âmbito da Decisão nº 596/2006, Processo 3.542/1998, o posicionamento jurídico da Casa foi submetido à nova apreciação, com o propósito de averiguar as modificações efetuadas na legislação:*

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução, decidiu: I) tomar conhecimento da Informação nº 3/2006, da 1ª ICE, bem como dos Ofícios 146/2005 e 139/2004, da CLDF (fls. 834/848 e 850/858), e das peças de fls. 860/863;

II) informar à Câmara Legislativa do Distrito Federal que esta Corte passa a considerar que as cessões de militares àquela Casa, a partir de 8.4.2005, são reputadas de natureza ou de interesse policial-militar ou bombeiro-militar, desde que para atuação nos órgãos de segurança daquela Casa Legislativa (Decreto Federal 5.416, de 7.4.2005);

III) dar ciência desta decisão à CLDF, à PMDF e ao CBMDF;

IV) autorizar: a) a verificação, em futura fiscalização na PCDF, das providências adotadas após o deslinde do Processo/TJDFT 2001.01.1.105887-3; b) o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações

15. *Não obstante ao regramento legal acima exposto, persistiam questionamentos sobre os parâmetros básicos de designação de militares distritais para atuar em outros órgãos, bem como sobre os impactos orçamentários e financeiros desta cessão, circunstâncias expostas no Acórdão nº 1318/2021 – Plenário - proferido pelo TCU e na Decisão nº 5.102/2017 emanada por esta Casa.*

REPRESENTAÇÃO. APURAÇÃO DE VALORES DE RESSARCIMENTO AO FCDF POR CESSIONÁRIOS DE SERVIDORES PAGOS COM RECURSOS DO FUNDO. ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PELOS GESTORES RESPONSÁVEIS, PORÉM COM RESULTADOS AINDA PARCIAIS. NECESSIDADE DE CONTINUIDADE DAS MEDIDAS DE RESSARCIMENTO E DE INSCRIÇÃO DOS INADIMPLENTES NO CADIN. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CRITÉRIOS LEGAIS E REGULAMENTARES QUE ORIENTAM AS HIPÓTESES DE RESSARCIMENTO EM CASOS DE CESSÃO DE SERVIDORES. SUSPENSÃO DE PAGAMENTO A SERVIDORES CEDIDOS, QUANDO HÁ PRESTAÇÃO LABORAL, CONDICIONADA À HIPÓTESE DE NÃO ATENDIMENTO A NOTIFICAÇÃO PARA RETORNO AO ÓRGÃO DE ORIGEM. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DO ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1.047/2014-TCUPRIMEIRA CÂMARA. ATRIBUTO DE SCN. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.

1. O dever de ressarcir, ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, por parte do cessionário, o valor da remuneração dos servidores cedidos decorre da finalidade específica desse fundo, não da natureza do regime jurídico dos servidores cedidos ou de normas específicas de pessoal.

2. A suspensão de pagamento a servidor cedido, quando houver prestação laboral, restringe-se à hipótese de não atendimento a notificação para retorno ao órgão de origem. (Número do acórdão ACÓRDÃO 1318/2021 – PLENÁRIO; Relator RAIMUNDO CARREIRO; Processo 002.493/2018-7; Tipo de processo



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

REPRESENTAÇÃO (REPR); Data da sessão 02/06/2021; Número da ata 19/2021 – Plenário)

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I - tomar 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, 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 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 Distrito Federal 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 - orientar as unidades gestoras do FCDF no SIAFI e/ou no Siggo a procederem ao 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; [...]

16. Nesse contexto, foi proposta complementação da Lei nº 11.134/2005¹, com a finalidade de garantir maior clareza e objetividade na delimitação das cessões de militares para cooperar com outros órgãos.

17. Ao justificar a modificação dos dispositivos que tratam da cessão de militares do Distrito Federal, o Relatório Legislativo de 23/05/2018², elaborado no âmbito das discussões da Medida Provisória 821/2018³, destacou que:

A terceira emenda acrescenta dispositivos que tratam da cessão de militares do DF e policiais civis do DF para cooperar com outros órgãos públicos, em especial, no que tange ao ônus da remuneração do policial militar e bombeiro militar agregado no exercício da função de natureza ou interesse policial militar ou bombeiro militar.

*Tal emenda visa complementar a redação do art. 6º e do inciso I do § 1º do art. 77 da Lei nº 7.289, de 18 de dezembro de 1984 (Estatuto dos Policiais Militares da Polícia Militar do DF), e do art. 6º e do inciso I do § 1º do art. 78 da Lei nº 7.479, de 2 de junho de 1986 (Estatuto dos Bombeiros Militares do Corpo de Bombeiros do DF), **de modo a assegurar a definição de contornos mais objetivos quanto ao tema, adequando tais disposições à realidade vigente, além de restringir o poder regulamentar atualmente exteriorizado pelo Regulamento para as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares (R200), cuja interpretação do que se considera função de natureza ou interesse policial militar ou bombeiro militar para os militares do DF acabou desvirtuada ao longo dos anos.***



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

Tal medida é reforçada pelo peculiar contexto que envolve o DF, ente federativo de autonomia parcialmente tutelada pela União, que, no caso concreto, é exteriorizada pela responsabilidade de manutenção e organização das corporações em comento, justamente por abrigar a sede do Governo Federal.

A relevância da emenda pode ser exemplificada pelo fato de militares do DF atuarem na proteção pessoal do Presidente e do Vice-Presidente da República e do Governador e do Vice-Governador do DF. A urgência da emenda se deve à premente necessidade de correção das distorções decorrentes do Decreto nº 88.777, de 1983, e citadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 1.774/2017-TCU Plenário.

18. O Projeto de Lei de Conversão s/n anexado ao Relatório Legislativo, citado no parágrafo anterior, enumerou os órgãos em que as atividades desempenhadas por bombeiros militares são enquadradas no conceito de função de natureza ou interesse bombeiro militar. Nesta proposta inicial, consta a expressa previsão do Poder Legislativo Federal e Distrital, vejamos:

Art. 11. A Lei no 11.134, de 15 de julho de 2005, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 29-A: 'Art. 29-A. São considerados no exercício de função de natureza ou interesse policial militar ou bombeiro militar os policiais militares e bombeiros militares da ativa nomeados ou designados para os seguintes órgãos:

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

II – Ministério ou órgão equivalente, para o exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança;

III – demais órgãos da Administração Pública Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS101.4 ou equivalente;

IV – Congresso Nacional, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS 101.4, ou equivalente, em gabinete de Deputado Federal ou Senador da República eleito pelo Distrito Federal, limitado a um militar do Distrito Federal por gabinete;

V – Câmara Legislativa do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

VI – Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e Conselho Nacional de Justiça, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS101.4 ou equivalente;

VII – Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS101.4 ou equivalente;

VIII – Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público, para o exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança;

IX – Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

X – Gabinete Militar, Casa Militar, Gabinete de Segurança Institucional ou órgão equivalente dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, para o exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança;

XI – Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, para o exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança;

XII – Secretaria de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal ou órgão equivalente, para o exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança;

XIII – órgãos da Justiça Militar Estadual e do Distrito Federal;

XIV – Secretaria de Defesa Civil dos Estados e do Distrito Federal ou órgão equivalente;



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

XV – demais órgãos da Administração Pública do Distrito Federal considerados estratégicos ou de interesse da segurança pública, a critério do Governador do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente [...]

19. Entretanto, a redação exposta acima não prevaleceu, tendo sofrido diversas modificações, das quais se destaca a exclusão dos incisos que previam designação de militares distritais para o Congresso Nacional ou para a Câmara Legislativa do Distrito Federal, conforme se observa no Projeto de Lei de Conversão s/n anexado ao Relatório Legislativo – Complementação – de 29/05/2018⁴, posteriormente transformado no Projeto de Lei de Conversão nº 16/20185 .

Art. 11. A Lei no 11.134, de 15 de julho de 2005, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 29-A:

Art. 29-A. São considerados no exercício de função de natureza ou interesse policial militar ou bombeiro militar os policiais militares e bombeiros militares da ativa nomeados ou designados para os seguintes órgãos:

I – Presidência e Vice-Presidência da República, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II – Ministério ou órgão equivalente, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

III – Supremo Tribunal Federal, demais Tribunais Superiores e Conselho Nacional de Justiça, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS101.4 ou equivalente;

IV – órgãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região situados no Distrito Federal, Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, órgãos do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região situados no Distrito Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

V – órgãos do Ministério Público da União situados no Distrito Federal e Conselho Nacional do Ministério Público, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

VI – órgãos do Tribunal de Contas da União situados no Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

VII – Casa Militar do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

VIII – Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

IX – Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

X – Defesa Civil do Distrito Federal ou órgão equivalente;

XI – Justiça Militar do Distrito Federal; e

XII – demais órgãos da Administração Pública do Distrito Federal considerados estratégicos, a critério do Governador do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente.

20. O Projeto de Lei de Conversão nº 16/2018 foi promulgado, sem alterações significativas quanto à previsão de cessão dos militares distritais para o Congresso Nacional ou para a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Ao final do trâmite legislativo, este projeto foi transformado na Lei nº 13.690/2018, oportunidade em que as disposições do Decreto nº 88.777/1983 foram parcialmente derogadas para os servidores militares do Distrito Federal.

21. Da análise do processo legislativo é possível extrair duas conclusões, quais sejam:

a) os dispositivos da Lei nº 13.690/2018 visam restringir as hipóteses delineadas pelo Decreto nº 88.777/1983, bem como estabelecer parâmetros precisos para cessão de



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

servidores militares do Distrito Federal, não cabendo, portanto, interpretação extensiva do rol previsto na legislação; e
b) a exclusão do Congresso Nacional e da Câmara Legislativa do Distrito Federal do texto final da Lei, demonstra a intenção do legislador em eliminar a premissa de que em tais Poderes são desempenhadas funções que guardem estrita pertinência com as atribuições do policial militar e do bombeiro militar.

22. Em outras palavras, conclui-se que, caso essa fosse a intenção do legislador, o Poder Legislativo, por sua envergadura constitucional, estaria expressamente previsto no rol do art. 29-A da Lei 11.134/2005 ao lado dos demais órgãos, tais como TJDF, Tribunais Superiores, Ministério Público da União e Conselho Nacional de Justiça. Tal interpretação ganha relevo ao averiguar-se que no trâmite do projeto da lei tanto o Congresso Nacional quanto a CLDF foram excluídos das hipóteses legais.”

4. Na sequência, a Unidade Técnica passou a trazer sua compreensão acerca do disposto no art. 29-A da Lei nº 11.134/2005, para a caracterização dos “órgãos estratégicos da Administração Pública”, mencionados no inciso XII do citado dispositivo. Eis sua manifestação:

“DOS ÓRGÃOS ESTRATÉGICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

24. Dimensionar a abrangência do inciso XII do art. 29-A da Lei 11.134/2005 perpassa, necessariamente, pela avaliação da matéria sob perspectiva do princípio da separação dos poderes, por ser este o pilar que orienta a dinâmica das relações políticas e administrativas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

25. A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), em perfeita consonância com a CF/88, organiza o Ente com base no preceito da separação dos poderes, o qual tem o intuito de gerar um sistema equilibrado, em que cada Poder tem autonomia para exercer sua função ao mesmo tempo em que é controlado pelos demais poderes, com o objetivo de afastar arbitrariedades ou abusos que podem ser cometidos por seus titulares.

26. Cabe, nesse ponto, salientar a subdivisão do princípio da separação dos poderes proposta por José Afonso da Silva:

A divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: **a) especialização funcional**, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função legislativa; ao Executivo, a função executiva; ao Judiciário, a função jurisdicional; **b) independência orgânica**, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. Trata-se, pois, como se vê, de uma forma de organização jurídica das manifestações do Poder.

27. Ao averiguar o teor do inciso XII do art. 29-A da Lei 11.134/2005, observa-se que a designação de servidores militares para os demais órgãos integrantes da administração pública, de modo a manter o enquadramento de atividade de função ou interesse militar, está condicionada à exclusiva manifestação do Governador quanto ao caráter estratégico do órgão.

28. Esta manifestação do Governador está atrelada ao seu juízo de conveniência e oportunidade, expresso em ato infralegal, fatores que demandam uma postura cautelosa nas hipóteses em que seus efeitos serão impostos a entes não integrantes da estrutura do Poder Executivo, sob pena de desrespeitar o princípio da separação dos poderes. Por salutar, destaca-se, novamente, a literalidade do dispositivo:

Art. 29-A. São considerados no exercício de função de natureza ou interesse policial militar ou bombeiro militar os policiais militares e bombeiros militares da ativa nomeados ou designados para os seguintes órgãos: [...]

XII – demais órgãos da administração pública do Distrito Federal considerados estratégicos, a critério do Governador do Distrito Federal, para o exercício de



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente.

[...]

29. *Depreende-se desse contexto que a interpretação, a qual designa ao Chefe do Poder Executivo a faculdade de classificar a Câmara Legislativa como órgão estratégico para efeitos de cessão de servidores militares, tem o condão de violar o preceito da separação dos poderes, por configurar meio de subordinação incompatível com a independência orgânica do Poder Legislativo e por decorrência distorcer os mecanismos de controle recíprocos previstos no ordenamento jurídico constitucional.*

30. *Ao pronunciar-se sobre o modelo de pesos e contrapesos no âmbito dos entes subnacionais, o Supremo Tribunal Federal salientou que:*

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 53, inciso IV, e art. 81, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Necessidade de prévia autorização da Assembleia Legislativa para o afastamento do governador e do vice-governador do País por qualquer tempo. Princípio da simetria. Princípio da separação dos Poderes. Confirmação da medida cautelar. Procedência.

1. A Carta da República, em seus arts. 49, inciso III, e 83, dispôs ser da competência do Congresso Nacional autorizar o presidente e o vice-presidente da República a se ausentarem do País quando a ausência for por período superior a quinze dias.

2. Afronta os princípios da separação dos Poderes e da simetria disposição da Constituição estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o governador e o vice-governador se ausentem do País por qualquer prazo.

3. Trata-se de mecanismo do sistema de freios e contrapesos, o qual somente se legitima nos termos já delineados pela própria Lei Maior, sendo vedado aos estados-membros criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental.

Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 775; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI; Julgamento: 03/04/2014; Publicação: 26/05/2014)

31. *Ademais, a exegese proposta pelo consulente minimiza indevidamente a essencialidade das atribuições do Poder Legislativo, a qual é extraída diretamente da Carta Magna e da LODF, e não por manifestação unilateral e discricionária emitida pelo Poder Executivo.*

32. *Observa-se, portanto, que a expressão “outros órgãos da administração pública considerados estratégicos” inserida no inciso XII do art. 29-A da Lei 11.134/2005 refere-se aos órgãos integrantes do Poder Executivo, os quais compõem a sua estrutura hierárquica e, por esse motivo, estão submetidos ao juízo de conveniência e oportunidade do Governador.*

33. *Por fim, cabe salientar que a Lei nº 11.134/2005, com as modificações introduzidas pela Lei nº 13.690/2018, estabelece os parâmetros interpretativos dos atos infralegais que regulamentam a matéria, ainda que tais atos sejam anteriores às recentes alterações na legislação.*

34. *Desse modo, em que pese haja expressa previsão de cessão de militares distritais para a CLDF no Decreto Distrital nº 37.215/2016, isso não significa que as atividades desempenhadas por estes servidores serão enquadradas no conceito natureza ou interesse militar, pois não cabe a este regulamento extrapolar os contornos definidos por lei.*

35. *O mesmo raciocínio é aplicado às Empresas Públicas e às Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal, as quais estão inseridas no mesmo contexto:*

Art. 1º Fica delegada competência ao Chefe da Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal, vedada à subdelegação, para, observadas as disposições legais, praticar os seguintes atos:

II - autorizar a cessão e a prorrogação da cessão dos militares distritais para a Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Ministério Público do Distrito Federal e



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

Territórios, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista do Distrito Federal, após manifestação do Comandante-Geral da Corporação envolvida

36. *Em face às modificações legislativas no regramento da cessão de militares do Distrito Federal, bem como ao preceito constitucional da separação dos poderes, conclui-se que o Governador, por razões de conveniência e oportunidade, somente poderá considerar estratégicos os órgãos compreendidos na estrutura do Poder Executivo, nos termos do inciso XII do art. 29-A da Lei 11.135/2005.” (Grifos no original e acrescidos).*

5. Em razão do exposto, sugeriu ao Plenário do TCDF:

“I. conhecer da consulta formulada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF, posto que satisfaz os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 264 do Regimento Interno deste Tribunal;

II. esclarecer ao consulente que a expressão ‘demais órgãos da Administração Pública do Distrito Federal considerados estratégicos, a critério do Governador do Distrito Federal’ empregada pelo inciso XII do art. 29-A da Lei 11.135/2005 refere-se somente aos órgãos integrantes do Poder Executivo;’

III. dar ciência da decisão que vier a ser proferida no presente feito ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF; e

IV. autorizar o arquivamento dos autos”.

6. Anterior ao envio dos autos ao Ministério Público de Contas, os termos da Informação nº 27/2024 – 2ª DIFIPE foram acolhidos integralmente pelo Diretor-Substituto da Segunda Divisão de Fiscalização de Pessoal e pelo Secretário de Fiscalização de Pessoal (Peça nº 11).

7. Após, em cumprimento ao Despacho Singular nº 113/2024-GCRR (Peça nº 15), os autos foram encaminhados à Procuradoria-Geral do **Parquet** e, depois, distribuídos a esta Terceira Procuradoria para manifestação.

8. **É o relatório.**

9. Passo à análise do presente feito, informando que atuo nos presentes autos em **substituição**, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF

10. Antes de adentrar especificamente ao mérito da presente consulta, é **imprescindível** observar o seu cabimento, ou seja, verificar o preenchimento dos requisitos – que são cumulativos – exigidos para a sua admissibilidade, conforme previsto no art. 264 do RI/TCDF:

*“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, com publicação no Diário Oficial do Distrito Federal***



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

do relatório/voto condutor da decisão. (Parágrafo Alterado(a) pelo(a) Emenda Regimental 5 de 26/01/2022)

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

11. Nesse sentido, **em comunhão** com a Segunda Divisão de Fiscalização de Pessoal, **entendo** que a consulta foi formulada por autoridade competente, **Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal**, versa sobre **direito em tese e indica com precisão seu objeto**, posto que a dúvida gira em torno da **possibilidade militares do CBMDF serem cedidos à CLDF, à luz do que estabelece o art. 29-A, inciso XII, da Lei nº 11.134, de 15 de julho de 2005, alterada pela Lei nº 13.690/2018**. Além disso, a peça veio acompanhada de parecer técnico-jurídico (Nota Técnica N.º 368/2023 - CBMDF/GABCG/ASJUR), razão pela qual este Ministério Público de Contas não vislumbra óbice para que o Tribunal **admita** a presente consulta.

12. Ultrapassada a barreira do conhecimento, avalia o MPC/DF que o mérito da Consulta foi adequadamente abordado pela Instrução. Vale, no entanto, destacar alguns aspectos dignos de reforço.

13. Pois bem. A Lei nº 11.134/2005, alterada pela Lei nº 13.690/2018, enumera os órgãos para os quais o bombeiro militar poderá ser cedido para o exercício de função de natureza ou interesse militar (art. 29-A).

14. Tal alteração se deu por meio do Projeto de Lei de Conversão nº 16/2018², proveniente da Medida Provisória nº 821/2018, cuja redação final acresceu à Lei nº 11.134/2005 o art. 29-A, **in verbis**:

“Art. 29-A. São considerados no exercício de função de natureza ou interesse policial militar ou bombeiro militar os policiais militares e bombeiros militares da ativa nomeados ou designados para os seguintes órgãos:

I – Presidência e Vice-Presidência da República, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II – Ministério ou órgão equivalente, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

III – Supremo Tribunal Federal, demais Tribunais Superiores e Conselho Nacional de Justiça, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS101.4 ou equivalente;

IV – órgãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região situados no Distrito Federal, Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, órgãos do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região situados no Distrito Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

V – órgãos do Ministério Público da União situados no Distrito Federal e Conselho Nacional do Ministério Público, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

VI – órgãos do Tribunal de Contas da União situados no Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

² Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7737366&ts=1630427247088&disposition=inline>

Acessado em 12/4/2024



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

VII – Casa Militar do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

VIII – Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

IX – Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

X – Defesa Civil do Distrito Federal ou órgão equivalente;

XI – Justiça Militar do Distrito Federal; e

XII – demais órgãos da Administração Pública do Distrito Federal considerados estratégicos, a critério do Governador do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente.

§ 1º A **cessão** de militares do Distrito Federal somente será autorizada para o exercício de cargo ou função correlata à atividade de policial militar ou bombeiro militar **nos órgãos elencados nos incisos do caput deste artigo.**

§ 2º O **ônus da remuneração do militar cedido** será de responsabilidade do órgão cessionário, salvo quando a cessão ocorrer para órgão da União, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, órgão da Justiça Militar Distrital, Casa Militar do Distrito Federal, Vice-Governadoria do Distrito Federal, Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, ou Defesa Civil do Distrito Federal ou órgão equivalente.

§ 3º O militar distrital só poderá ser **cedido** após completar cinco anos de efetivo serviço na corporação de origem.

§ 4º O número total de **cessões** de militares do Distrito Federal não poderá exceder 5% (cinco por cento) do efetivo existente nas respectivas corporações.

§ 5º A **cessão** à Presidência e Vice-Presidência da República, ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, ao Ministério da Justiça, ao Ministério da Segurança Pública, à Presidência do Supremo Tribunal Federal, à Presidência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, à Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, à Defesa Civil do Distrito Federal ou órgão equivalente, e às unidades de inteligência da administração pública federal e distrital e dos Tribunais de Contas da União e do Distrito Federal é considerada de interesse policial militar, resguardados todos os direitos e vantagens da carreira policial.” (NR)

15. Observa-se, da simples leitura, que a Câmara Legislativa do Distrito Federal não foi contemplada no citado dispositivo. Ainda, vê-se que o legislador restringiu a cessão apenas aos órgãos acima mencionados, consoante se depreende do § 1º.

16. **No entanto**, ao realizar o estudo histórico do PL de Conversão em comento, a Unidade Técnica identificou que a CLDF e o Congresso Nacional compunham o rol elencado na proposta inicial³:

“Art. 29-A. São considerados no exercício de função de natureza ou interesse policial militar ou bombeiro militar os policiais militares e bombeiros militares da ativa nomeados ou designados para os seguintes órgãos:

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

³ Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7735011&ts=1630427246600&disposition=inline>

Acessado em 12/04/2024



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

II – Ministério ou órgão equivalente, para o exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança;

III – demais órgãos da Administração Pública Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

IV – Congresso Nacional, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS101.4, ou equivalente, em gabinete de Deputado Federal ou Senador da República eleito pelo Distrito Federal, limitado a um militar do Distrito Federal por gabinete;

V – Câmara Legislativa do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

VI – Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e Conselho Nacional de Justiça, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS101.4 ou equivalente;

VII – Tribunal Regional Federal da 1º Região, Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS101.4 ou equivalente;

VIII – Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público, para o exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança;

IX – Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

X – Gabinete Militar, Casa Militar, Gabinete de Segurança Institucional ou órgão equivalente dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, para o exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança;

XI – Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, para o exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança;

XII – Secretaria de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal ou órgão equivalente, para o exercício de qualquer cargo em comissão ou função de confiança;

XIII – órgãos da Justiça Militar Estadual e do Distrito Federal;

XIV – Secretaria de Defesa Civil dos Estados e do Distrito Federal ou órgão equivalente;

XV – demais órgãos da Administração Pública do Distrito Federal considerados estratégicos ou de interesse da segurança pública, a critério do Governador do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente.

§ 1º A cessão de militares do Distrito Federal somente será autorizada para os órgãos de que trata esta Lei.

§ 2º O ônus da remuneração do militar cedido será de responsabilidade do órgão cessionário, salvo quando a cessão ocorrer para órgão da União, Tribunal de Justiça do Distrito Federal, órgãos da Justiça Militar Distrital, ou ainda para a Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal, o Gabinete da Vice-Governadoria do Distrito Federal, a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, a Defesa Civil do Distrito Federal ou órgãos equivalentes.

§ 3º O militar distrital só poderá ser cedido após completar cinco anos de efetivo serviço na corporação de origem.

§ 4º O número total de cessões de militares do Distrito Federal não poderá exceder 5% (cinco por cento) do efetivo existente nas respectivas corporações.” (NR)

17. Sem embargo, o que se tem é que, quando das discussões, tanto a CLDF como o Congresso Nacional foram excluídos da proposta, tendo a Lei sido promulgada sem a menção expressa aos citados órgãos – Lei nº 13.690/2018, que alterou a Lei nº 11.134/2005.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

18. **In casu**, o questionamento do CBMDF, externado na Nota Técnica nº 368/2023 - CBMDF/GABCG/ASJUR (Peça 1, pág. 3), assinala que:

“A dúvida reside, por conseguinte, na aplicabilidade e no alcance do inciso XII do art. 29-A aos militares do CBMDF que venham, por ventura, ser requisitados para exercer função na CLDF: poderia a CLDF ser abrangida pela dimensão da norma, caso seja considerada como órgão estratégico pelo Governador do DF? Pensamos que sim.”

19. Pois bem. Ao avaliar o contexto histórico-legislativo e a opção adotada pelo legislador infraconstitucional, entendo que razão assiste ao Corpo Técnico, quando considera que na redação do inciso XII do art. 29-A da Lei nº 11.134/2005 não se pode contemplar a CLDF. Ainda que o Decreto nº 37.215/2016 autorize a cessão e a prorrogação da cessão de militares distritais para a CLDF, não há como sustentar sua prevalência sobre o conteúdo da novel legislação que alterou a Lei nº 11.134/2005 e que não incluiu explicitamente em seu rol o Poder Legislativo local. Há, no caso, derrogação tácita do texto infralegal.

20. No que toca à interpretação a ser dada ao conteúdo do art. 29-A, XII, da Lei nº 11.134/2005, **convirjo** igualmente com a conclusão manifestada na Informação nº 27/2024 – 2ª DIFIPE, que, pela importância, reputo necessário destacar os seguintes trechos:

“32. Observa-se, portanto, que a expressão ‘outros órgãos da administração pública considerados estratégicos’ inserida no inciso XII do art. 29-A da Lei 11.134/2005 refere-se aos órgãos integrantes do Poder Executivo, os quais compõem a sua estrutura hierárquica e, por esse motivo, estão submetidos ao juízo de conveniência e oportunidade do Governador.

33. Por fim, cabe salientar que a Lei nº 11.134/2005, com as modificações introduzidas pela Lei nº 13.690/2018, estabelece os parâmetros interpretativos dos atos infralegais que regulamentam a matéria, ainda que tais atos sejam anteriores às recentes alterações na legislação.

34. Desse modo, em que pese haja expressa previsão de cessão de militares distritais para a CLDF no Decreto Distrital nº 37.215/2016, isso não significa que as atividades desempenhadas por estes servidores serão enquadradas no conceito natureza ou interesse militar, pois não cabe a este regulamento extrapolar os contornos definidos por lei.”

21. Assim, o MPC/DF avalia que a expressão “*demais órgãos da Administração Pública do Distrito Federal considerados estratégicos, a critério do Governador do Distrito Federal*”, contida no inciso XII do art. 29-A da Lei 11.135/2005, **não contempla a CLDF, mas apenas os órgãos integrantes do Poder Executivo.**

22. Ante o exposto, este Representante do **Parquet** especial **coaduna, na essência**, com a conclusão alcançada pelo Corpo Técnico.

É o Parecer.

Brasília, 22 de maio de 2024

Marcos Felipe Pinheiro Lima

Procurador em Substituição