



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

INFORMAÇÃO Nº 81/2024 - 2ª DIFIPE

Brasília, 14 de outubro de 2024.

PROCESSO Nº 00600-00016282/2023-93-e

ÓRGÃO: Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

ASSUNTO: **Consulta.**

EMENTA: Consulta formulada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal sobre a possibilidade de militares serem cedidos à Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do inciso XII do art. 29-A da Lei nº 11.134/2005.

Admissibilidade. Considerações. Arquivamento.

Senhor Diretor,

Tratam os autos, na atual etapa processual, de reinstrução de consulta formulada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) acerca da possibilidade de bombeiros militares serem cedidos à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), em face ao disposto no inciso XII do art. 29-A da Lei nº 11.134/2005, nos termos mencionados na ementa.

1. Em síntese, esta Unidade Técnica manifestou-se pela inviabilidade de enquadrar a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) no conceito de órgão da administração pública considerado estratégico pelo Chefe do Poder Executivo, para fins de cessão de militares distritais (Informação nº 27/2024 - 2ª DIFIPE, eDOC 12B3D1BE, peça 10), em consonância com o inciso XII do art. 29-A da Lei nº 11.134/2005:

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

2. Para corroborar tal posicionamento, salientou-se na mencionada informação que a caracterização de órgão estratégico está atrelada à manifestação unilateral e discricionária do Governador, expressa em ato infralegal, circunstância que restringe a incidência do inciso XII do art. 29-A, da Lei nº 11.134/2005 aos órgãos que compõem a própria estrutura do Poder Executivo, sob pena de violação ao preceito da separação dos poderes, mais especificamente, à independência orgânica da CLDF.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

3. Ao apreciar o mérito da presente consulta, através do Parecer nº 307/2024-G3P/ML (eDOC 354030D1, peça 16), o MPJTCDf convergiu com a conclusão exposta na Informação nº 27/2024 - 2ª DIFIPE, no sentido de que a expressão “*demais órgãos da administração pública do Distrito Federal considerados estratégicos pelo Governador do Distrito Federal*”, não contempla a CLDF, mas apenas os órgãos integrantes do Poder Executivo.
4. Nada obstante, antes que o processo fosse apreciado pelo Tribunal, a CLDF, através do Ofício nº 120/2024-GMD-LEGIS (eDOC D2C87A7E, peça 18), solicitou consulta a esta Corte Cortas, acerca de interpretação dos dispositivos da Lei nº 11.134/2005, do Decreto Federal nº 88.777/1983, e do Decreto Distrital nº 37.215/2016, referente à cessão de militares do CBMDF e da PMDF para o Poder Legislativo distrital.
5. Ao pronunciar-se sobre a matéria, a CLDF (eDOC 0BEE3973, peça 17) aduziu que:
- a) a autorização de porte de arma aos inspetores e agentes de polícia legislativa da CLDF foi declarada inconstitucional no âmbito da ADI nº 5284/DF, circunstância que coloca os parlamentares em posição de vulnerabilidade;
 - b) a vedação de cessão de policiais ou bombeiros militares para o exercício de atividade de natureza militar somente para o Poder Legislativo atenta contra o princípio constitucional da isonomia, por impor tratamento diferenciado em relação aos demais órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário, Conselhos Nacionais de Justiça, Tribunais de Contas, dentre outros;
 - c) as disposições do art. 29-A da Lei nº 11.134/2005 incorre em inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, tendo em vista que sua inclusão, no trâmite do processo legislativo, ocorreu por emenda parlamentar, apesar de tratar de regime jurídico de servidores públicos, matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo;
 - d) a expressão “*demais órgãos da administração pública do Distrito Federal*” refere-se ao ente distrital como um todo, abrangendo, além dos órgãos do Poder Executivo, o Poder Legislativo.
6. Assim, expostos os principais elementos que compõem o ofício parlamentar, passa-se à análise de mérito da documentação acostada.
7. Com o intuito de esclarecer as nuances do caso, a análise do estudo em epígrafe será subdividida em três etapas, na **primeira etapa** serão expostos os fundamentos jurídicos que impedem a Corte de Contas de pronunciar o afastamento da incidência do art. 29-A da Lei nº 11.134/2005, na **segunda etapa** serão averiguados os parâmetros hermenêuticos que norteiam a interpretação do instituto da cessão de militares distritais, na **terceira etapa** será analisada a abrangência da



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

expressão “*órgãos da administração pública do Distrito Federal*” contida no inciso XII do art. 29-A da Lei nº 11.134/2005.

DO AFASTAMENTO DA INCIDÊNCIA DO ART. 29-A LEI Nº 11.134/2005 - SÚMULA 347 - STF

8. Antes de manifestar sobre eventual incidência de inconstitucionalidade do art. 29-A da Lei nº 11.134/2005, é imprescindível examinar o teor da Súmula 347 do STF, em consonância com os mecanismos de controle de constitucionalidade previstos na Carta Magna de 1988 e em convergência com os recentes pronunciamentos da Suprema Corte.

Súmula 347-STF O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal.

9. Extrai-se do teor da Súmula 347-STF, que a manifestação da Corte de Contas sobre a compatibilidade de determinado ato normativo perante à CF/1988 e à LODF é subsidiária e excepcional, cabendo estrita observância ao rito processual constitucional a ser conduzido pelos demais Poderes competentes. Nesse sentido, consignou-se no MS 25.888 Agr/DF que:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAL DE CONTAS. APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS. SÚMULA 347. ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. DEVER DE LICITAR. EMPRESA ESTATAL.

1. O Tribunal de Contas da União firmou compreensão no sentido da inconstitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997, segundo o qual “os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República”; e por consequente do Decreto 2.745/1998, que com base no dispositivo legal veiculou Regulamento licitatório da empresa estatal.

2. Ausência de inconstitucionalidade manifesta. No caso em exame, a invocação da Súmula 347 do STF, pela autoridade coatora, rendeu-lhe a possibilidade de vulnerar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, considerando que o quadro revelava cenário em que: (i) não havia inconstitucionalidade manifesta; (ii) não existia jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do tema; (iii) a doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal de Contas da União.

3. A Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país. Embora a nova Constituição tenha preservado a apreciação incidental ou difusa, é certo que a tônica reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado, o que causa necessário decote do âmbito de atuação daquele. Doutrina de Gerhard Anschütz.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

4. A normatividade da Constituição é antes de tudo um dever a ser observado por parte dos órgãos do Estado que lidam com a aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Se ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos públicos. Jurisprudência desta Corte quanto à apreciação de questões constitucionais pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. O tratamento de questões constitucionais, por parte de um Tribunal de Contas, observa a finalidade de reforçar a normatividade constitucional. Da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo.

5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).

6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021).

7. Caso concreto. O Tribunal de Contas da União incorreu em uso inadequado da Súmula 347: simplesmente vocalizar o enunciado não perfaz condição suficiente para se vencer a presunção de constitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do regulamento simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/1998. Disso, entretanto, não exsurge a concessão da segurança, dada a perda do objeto: o advento da Lei 13.303/2016 não só revoga o art. 67 da Lei 9.478/1997, mas também elimina a lacuna até então existente quanto a tal importante aspecto do regime próprio das empresas estatais. Precedente: MS 27.796 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 29.3.2019, DJe 69, 4.4.2019.

8. Inviabilidade de o mandado de segurança em curso firmar tese no sentido da impossibilidade de o TCU aplicar sanções à Petrobras por atos praticados antes da vigência da Lei 13.303/2016: (i) ausência de pedido expresso, na petição inicial; (ii) o ordenamento jurídico brasileiro não comporta a veiculação de tutela declaratória pela via do mandado de segurança, o assim chamado “mandamus normativo”, desde sempre proscrito pela jurisprudência superior.

9. Agravo regimental conhecido e, no mérito, não provido.

10. É salutar a transcrição do seguinte trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes do Acórdão exarado no MS 25888/DF, cujo embasamento jurídico auxiliam a compreender o caso em epígrafe:



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

“Como se sabe, o controle repressivo de constitucionalidade é restrito, primordialmente, ao Poder Judiciário (art. 97 da CF) e, excepcionalmente, ao Poder Legislativo (art. 49, V, da CF) – ADI 748/RS, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 6.11.1992. **Já no que se refere à administração pública, o entendimento tradicionalmente esposado pelo direito constitucional brasileiro é no sentido de que lhe assiste a possibilidade de deixar de aplicar lei ou ato normativo inconstitucional.** (MONTEIRO, Ruy Carlos de Barros. “O argumento de inconstitucionalidade e o repúdio da lei pelo Poder Executivo”. In: Revista Forense. Vol. 79, n. 284, outubro-dezembro de 1983, p. 101-119; MENDES, Gilmar Ferreira. “O Poder Executivo e o Poder Legislativo no controle de constitucionalidade”. In: Revista de Informação Legislativa. Ano 34, n. 134. Brasília: Senado Federal, abril-junho de 1997, p. 18-19; BINENBOJM, Gustavo. A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 270-280). Entendimento que, inclusive, recebeu a chancela do Supremo Tribunal Federal, na Representação 980/SP (Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, j. 21.11.1979, Publicação: DJ 19.9.1980).

A lógica subjacente ao afastamento (pela não aplicação) da norma, pela administração pública – tomando-se assim o cuidado para não se incorrer em um total nivelamento com a declaração de inconstitucionalidade de uma norma, a importar na retirada desta do mundo jurídico –, de certa maneira, é a mesma que anima o método incidental de controle de inconstitucionalidade, que, nos termos postos pelo art. 13, § 10, da Lei 221/1894, anunciava que “os juízes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais”. (STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 132). Todavia, no julgamento da demanda, prevaleceu, entre os membros da Segunda Turma do STF, o entendimento no sentido de que o Conselho Nacional de Justiça não era incompetente para a prolação da decisão então impugnada, não havendo, portanto, qualquer usurpação de competência da Corte constitucional pelo CNJ. **Entenderam os Ministros que é possível que órgãos autônomos — como CNJ, CNMP, o Tribunal de Contas da União, dentre outros — profiram decisão no sentido de afastar a aplicação de determinado ato normativo por vício de inconstitucionalidade, desde que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal seja pacífica em reconhecer a inconstitucionalidade da matéria. Nessa linha, o que se espera dos órgãos não jurisdicionais é a aplicação da jurisprudência da Corte ao caso concreto, com possível afastamento de determinado ato normativo caso verificada expressa incompatibilidade com o texto constitucional, nos termos fixados pelo próprio Supremo Tribunal Federal.** Consoante preconizei em meu voto no MS 31.667/DF – AgR (Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 11.9.2018), não há empecilho para que a administração pública deixe de aplicar solução normativa inconstitucional, assim entendida como aquela em confronto com a Lei Maior ou baseada em interpretação tida como incompatível pela Suprema Corte, em jurisprudência solidificada.”



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

11. Em que pese a aparente semelhança dos mecanismos de declaração de inconstitucionalidade e o afastamento de normas jurídicas com teor nitidamente inconstitucional, tais institutos não se confundem, cabendo à Corte de Cortas, no exercício do controle administrativo, tão somente, o afastamento de normas em confronto com a Carta Magna, baseada em interpretação tida como incompatível pela Suprema Corte em jurisprudência consolidada.

12. Nessa linha de raciocínio, vale sublinhar, o teor dos julgados proferidos no MS 35.410/DF e MS 35.824/DF:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal.

2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal.

3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes.

4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004. (MS 35410, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021) (Grifado)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DETERMINAÇÃO DA CESSAÇÃO DO PAGAMENTO DO “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA”, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1. A declaração incidental de inconstitucionalidade somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais, devendo o magistrado garantir a supremacia das normas constitucionais ao solucionar de forma



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

definitiva o caso concreto posto em juízo. Trata-se, portanto, de excepcionalidade concedida somente aos órgãos exercentes de função jurisdicional, aceita pelos mecanismos de freios e contrapesos existentes na separação de poderes e não extensível a qualquer outro órgão administrativo.

2. Decisão do TCU que, no exercício de sua função constitucional de apreciação da legalidade de atos de concessão de aposentadoria de servidores públicos (art. 71, III, CF), determinou a cessação do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade, criado pelos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17, ambos da Lei 13.464/2017, aos servidores substituídos pelo impetrante.

3. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para determinar ao Tribunal de Contas da União que reaprecie os julgados que ensejaram a presente impetração, abstendo-se de afastar a incidência dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017. (MS 35824, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 16-06-2021 PUBLIC 17-06-2021) (Grifado).

13. Tendo em consideração os preceitos dos recentes julgados da Suprema Corte, cabe, nos próximos parágrafos, averiguar se estão presentes no caso concreto todos os pressupostos que ensejam o afastamento da incidência do art. 29-A da Lei nº 11.134/2005.

14. A União, no âmbito de sua competência privativa, inseriu o art. 29-A na Lei nº 11.134/2005 com o intuito de promover maior clareza e objetividade ao instituto da cessão de militares distritais para cooperar com outros órgãos, em face às distorções detectadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 1.774/2017-TCU Plenário, conforme o exposto no Relatório Legislativo de 23/05/2018¹.

15. Nessa toada, fica evidente que eventual afastamento de incidência do normativo federal por esta Corte de Contas, além de representar ofensa à repartição de competências definidas constitucionalmente, tem o potencial de elevar a insegurança jurídica, de modo a impactar nas diretrizes da gestão de pessoal até então implementadas na CBMDF e na PMDF, tendo esse afastamento, por conseguinte, efeitos *erga omnes*.

16. Ao confrontar a natureza e as finalidades precípua do mencionado dispositivo com o objeto desta Consulta, extrai-se, também, que a vigência do normativo não interfere ou, sequer, gera prejuízos ao exercício das funções designadas pelo texto constitucional, dispondo este Tribunal de todos os instrumentos para o cumprimento de sua missão institucional no âmbito dos questionamentos formulados.

17. Ademais, não foi constatada flagrante inconstitucionalidade decorrente de jurisprudência sedimentada do STF, sendo as discussões efetuadas no bojo do processo legislativo insuficientes para ensejar o afastamento da incidência do mencionado normativo, nos moldes preceituados pela Súmula 347 – STF.

¹ Relatório Legislativo de 23/05/2018 disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7735011&ts=1630427246600&disposition=inline>



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

18. Em face às deliberações do STF e às especificidades do caso em epígrafe, a pretensão relativa à inconstitucionalidade do art. 29-A da Lei nº 11.134/2005 deverá ser apreciada pelo Poder Judiciário, o qual detém competência jurisdicional em sentido estrito para apreciar a matéria.

DOS PARÂMETROS HERMENÊUTICOS

19. Em que pese as diversas modificações no regramento da cessão de policiais militares e bombeiros militares para o desempenho em outros órgãos de atividades consideradas como função de natureza ou interesse militar, historicamente, o e.g Tribunal tem adotado como diretriz interpretativa o sentido literal dos termos empregados pela legislação, conforme o contexto em que estes estão inseridos.

20. Esse posicionamento é corroborado ao se averiguar que, sob a égide do Decreto nº 88.777/1983, na redação dada pelo Decreto nº 4.431/2002, esta Corte manifestou pela ausência de amparo legal na agregação de servidores militares em função militar na CLDF (Processo 3542/1998, Decisão 2613/2003). Entendimento que somente foi alterado com a específica inclusão da CLDF no rol de órgãos em que o desempenho de atividades por militares configura exercício de função ou interesse de natureza militar, por meio da publicação do Decreto nº 5.416/2005 (Processo 3.542/1998, Decisão nº 596/2006)².

21. As recentes alterações dos dispositivos legais, conforme se extrai dos relatórios e do trâmite do processo legislativo que culminou na inserção do do art. 29-A na Lei nº 11.134/2005, não impactaram nos métodos interpretativos, portanto, a interpretação literal continua sendo o mecanismo hermenêutico mais adequado para delimitar a abrangência do instituto da cessão de militares distritais, conforme se observa abaixo:

a) o art. 29-A da Lei nº 11.134/2005 visa restringir as hipóteses de cessão militar até então delineadas pela legislação vigente, com o propósito de atribuir contornos objetivos ao tema, de modo a corrigir as distorções detectadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 1.774/2017-TCU Plenário³;

b) o Congresso Nacional e a Câmara Legislativa do Distrito Federal constavam na redação original do Projeto de Lei, entretanto tais Poderes foram excluídos do texto final, circunstância que demonstra a intenção do legislador em eliminar a premissa de que em tais órgãos são desempenhadas funções que guardem estrita pertinência com as atribuições do policial militar e do bombeiro militar; e

² O histórico legislativo e de decisões do Tribunal referentes à matéria em epígrafe estão disponíveis na Informação nº 24/2024 – 2ª DIFIPE.

³ Relatório Legislativo de 23/05/2018, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7735011&ts=1630427246600&disposition=inline>



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

c) o Poder Legislativo, por sua envergadura constitucional, caso essa fosse a intenção, 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.

22. Encerrados os comentários atinentes ao método interpretativo aplicável ao caso em epígrafe, nos próximos parágrafos será analisada a abrangência da expressão “*órgãos da administração pública do Distrito Federal*”, contida no art. 29-A da Lei 11.134/2005.

DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

23. Ao averiguar o teor do inciso XII do art. 29-A da Lei 11.134/2005, observa-se que a expressão “*órgãos da administração pública do Distrito Federal*” é qualificada pelo termo “*considerados estratégicos, a critério do Governador do Distrito Federal*”, construção gramatical que impossibilita considerar o complexo distrital como um todo e por decorrência enseja o seguinte questionamento: “*quais órgãos podem ser considerados estratégicos pelo Chefe do Poder Executivo?*”.

24. A caracterização de órgão estratégico pelo Governador por estar atrelada ao seu juízo de conveniência e oportunidade, expresso em ato infralegal, delimita os efeitos jurídicos dessa manifestação às unidades que integram a estrutura hierárquica do Poder Executivo.

25. Nesse sentido, verifica-se que não cabe ao Chefe do Poder Executivo classificar a Câmara Legislativa como órgão estratégico, por configurar meio de subordinação incompatível com a independência orgânica do Poder Legislativo e por distorcer os mecanismos de controle recíprocos previstos no ordenamento jurídico constitucional.

26. Além do mais, é imperioso frisar que a exegese proposta pelos consulentes 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.

27. Cabe salientar, também, que as modificações introduzidas pela Lei nº 13.690/2018 geraram a derrogação dos normativos com disposição em contrário. 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.

28. Por fim, esta Unidade Técnica compreende que a resposta a presente Consulta está estritamente limitada aos aspectos jurídicos que regem o instituto da cessão de militares distritais, motivo pelo qual as questões atinentes à autorização de porte de arma aos inspetores e agentes de polícia legislativa da CLDF e ao tratamento, em tese, anti-isonômico dado ao Poder Legislativo deverão ser tratadas no



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

bojo de processo legislativo que vise ponderar e reavaliar atual redação dos dispositivos pertinentes à matéria.

29. Das considerações apresentadas, constata-se que não foram apresentados fatos novos ou supervenientes que ensejem a modificação das ponderações efetuadas na Informação nº 24/2024-2ª DIFIPE (eDOC 12B3D1BE, peça 10), razão pela qual se reiteram as conclusões expostas na mencionada Informação.

30. Pelo exposto, sugere-se ao e. Tribunal:

- I. conhecer da consulta formulada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), através do Ofício nº 2229/2023 - CBMDF/GABCG (eDOC CEA49786, peça 3), e pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), através do Ofício nº 120/2024-GMD-LEGIS (eDOC D2C87A7E, peça 18), posto que satisfazem 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 à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF); e
- IV. autorizar o arquivamento dos autos.

À consideração superior.

Mayara Almeida Marinho Lima

Auditora de Controle Externo

Matr. nº 1876