



Informação nº 023/2012 – SEGEF

Brasília (DF), 11 de outubro de 2012.

Processo nº: 36649/10

Jurisdicionado(a): Câmara Legislativa do Distrito Federal e Outros

Assunto: Denúncia

Ementa: Denúncia do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Distrito Federal – SINDICAL. Possível ausência de contabilização/ressarcimento de despesas com servidores requisitados, com possível impacto nos limites de gastos com pessoal. Cômputo de despesas custeadas com recursos do Fundo Constitucional do DF nos limites de gastos com pessoal do Distrito Federal. Instrução pelo conhecimento dos resultados da análise ao denunciante, à CLDF, à Secretaria de Fazenda e à Administração do Tribunal de Contas do DF. Cota do titular da unidade instrutiva pela prévia colheita de manifestação da CLDF. Parecer do Ministério Público de Contas parcialmente convergente: oitiva, também, do Poder Executivo e da Administração desta Casa. Voto parcialmente convergente com os Pareceres. Abertura do contraditório à CLDF. Realização de diligência saneadora e análise das informações recebidas. Presença da obrigação de ressarcir despesas remuneratórias referentes a servidores requisitados da área de segurança do Distrito Federal, a teor do art. 4º do Decreto federal nº 4.050/01. Arquivamento.

Senhor Chefe,

O presente processo foi instaurado para averiguar denúncia apresentada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Distrito Federal – SINDICAL, alegando que a Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF vinha se abstendo de realizar despesas com pessoal referentes a servidores cedidos pela Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, fato que estaria implicando publicações de Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs com valores divergentes da realidade, desde 2008.



I – Das Manifestações Iniciais e Decisão desta Corte

2. Mediante Informação de fls. 47/56, o Chefe do Serviço de Gestão Fiscal, em síntese, registrou que a denúncia dava conta de que a CLDF estaria postergando o reconhecimento de despesas de pessoal para que os pagamentos ocorressem em exercícios futuros e assim deixassem de integrar a despesa líquida de pessoal, quando da apuração do respectivo limite de gasto estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

3. Destacou que, segundo levantamento realizado com dados até junho de 2010, não só a CLDF, mas também o Poder Executivo e este Tribunal de Contas possuíam pendências no ressarcimento de despesas referentes a pessoal oriundo dos quadros da área de segurança.

4. Entendeu que a situação constituía descumprimento das normas de contabilidade e de execução orçamentária e financeira, mas a despesa que estaria deixando de ser computada referia-se a pessoal da área de segurança custeada com recursos transferidos pela União, na forma do inciso XIV da Constituição Federal, e que o inciso V do § 1º do art. 19 da LRF alberga as exclusões das despesas financiadas com recursos do FCDF quando da verificação do cumprimento dos respectivos limites de gasto para Distrito Federal estabelecidos naquela Lei.

5. Assim, concluiu a instrução que os demonstrativos da despesa com pessoal, no que se referia ao total da despesa líquida, não estariam sendo impactados e que, conseqüentemente, os percentuais de gasto apresentados nos respectivos RGFs dos exercícios pretéritos não teriam apresentado distorções.

6. Por fim, sugeriu ao e. Tribunal que:

I – em atendimento às disposições do § 1º do art. 54 da Lei Orgânica deste Tribunal (LC distrital nº 01/94), decida quanto a manter ou não o sigilo relativo à denúncia em exame, dando conhecimento ao denunciante quanto aos resultados da presente análise;

II – por ter atendido aos pressupostos legais, conheça da denúncia encaminhada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, formulada nos termos do Ofício nº 135/2010/SINDICAL (fl. 01), bem assim do Anexo I e dos demais documentos juntados aos autos;

III – em atenção às disposições do inciso V do § 1º do art. 19 da LC nº 101/00 (LRF), firme o entendimento de que, na verificação do atendimento dos limites da despesa de pessoal do Poder Executivo e dos órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal, não serão computadas as despesas com pessoal custeadas, no órgão de origem do servidor cedido, com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal;

IV – determine à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal que crie, dentro do Elemento 96 (Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado), Subelemento específico para registrar os ressarcimentos relativos a “Pessoal Custeado na Forma dos Incisos XIII e XIV da Constituição”, como forma de facilitar a apresentação de tais gastos no respectivo demonstrativo da despesa de pessoal que integra o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, dando conhecimento e expedindo as orientações de praxe aos usuários do Sistema Integrado de Gestão Governamental – Siggo, para a correta contabilização;



V – dê conhecimento desta instrução e da decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Fazenda e à Câmara Legislativa do Distrito Federal, bem assim à administração deste Tribunal, para que adotem as providências necessárias ao destaque, no Relatório de Gestão Fiscal, dos eventuais valores despendidos a título de ressarcimento por pessoal oriundo das áreas de segurança, saúde e educação, quando enquadradas no item III, supra;

VI – tendo em vista que o quanto proposto nos itens anteriores pode ser acompanhado nos respectivos Processos que cuidam dos Relatórios de Gestão Fiscal de 2010 (Processos nº 16915/10, 16923/10 e 16931/10) e também no Processo nº 35944/10, autorize o arquivamento dos presentes autos, sem prejuízo de futuras averiguações.”

7. Em quota adicional, o titular da então 5ª Inspeção de Controle Externo manifestou-se às fls. 69/75, sintetizando os principais disciplinamentos da matéria, da seguinte forma:

- *estão proibidas novas cessões de servidores das áreas de saúde, educação e segurança (art. 1º do Decreto nº 28.763/08);*
- *cessões desses servidores vigentes em 11.02.2008 podem ser renovadas, desde que obedecidas as condições estabelecidas no Decreto nº 28.763/08, entre elas para exercício de cargo em comissão ou função de confiança de nível igual ou superior ao DF-06 no Poder Executivo, na CLDF ou no TCDF (art. 2º do Decreto nº 28.763/08);*
- *os policiais militares e bombeiros militares são considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou bombeiro-militar quando em serviço nos órgãos policiais de segurança parlamentar da CLDF, assim entendidos os cargos ou funções subordinados à Coordenadoria de Segurança da CLDF (art. 21, § 1º, item 6, do Decreto federal 88.777/83 c/c art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei distrital nº 2.469/99);*
- *o art. 3º da Lei nº 3.556/05, que considerava como de efetivo exercício de atividade policial o tempo de serviço prestado pelo policial civil a outros órgãos públicos, foi declarado inconstitucional pelo STF, pois, entre outros motivos, permitiria a contagem para fins de aposentadoria especial de tempo de serviço prestado fora das condições especiais que justificassem essa diferenciação (ADIn 3.817-6/DF);*
- *embora a Lei nº 2.469/1999 atribuísse ao cedente o ônus da cessão de servidores para órgãos e entidades dos Poderes do próprio Distrito Federal, o Decreto nº 28.763/08 impôs ao cessionário a obrigatoriedade de efetuar ressarcimento mensal quando se tratar de servidor cedido da área de segurança pública. (art. 1º, § 2º, do Decreto nº 28.763/08).”*

8. Além disso, teceu ponderações sobre o sigilo do processo e o mérito da questão; noticiou os posicionamentos da Controladoria-Geral da União (atestado em docs. de fls. 04/11) e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (Parecer nº 992/2009-PROPES-PGDF), ambos favoráveis à exigência de ressarcimento ao FCDF de valores relativos à remuneração de policiais civis cedidos; e, dissentindo parcialmente das proposições da instrução inicial, sugeriu ao egrégio Plenário:

- “a) conhecer do Ofício nº 134/2010/SINDICAL (fl. 1) como se denúncia fosse;
- b) nos termos do art. 4º da Resolução TCDF nº 207/2010, não classificar os presentes autos como sigilosos;
- c) tomar conhecimento dos Ofícios nºs 291/2010-MPC/PG (fls. 29/36) e 019/2011-MPC/PG (fls. 37/41);



d) *preliminarmente, conceder à Câmara Legislativa do Distrito Federal o prazo de 15 (quinze) dias para, querendo, manifestar-se sobre os termos do documento de fls. 1/28, bem como do Parecer nº 992/2009 – PROPES – PGDF (fls. 57/68)."*

9. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 744/2011-MF, fls. 78/84, também se posicionou sobre o sigilo dos autos e concluiu sua peça escrevendo:

“.....

24. *O Ministério Público, quanto à admissibilidade da denúncia, entende que a matéria é de competência do TCDF e que foi formulada por parte legítima, no caso, sindicato, podendo ser conhecida nos termos do art. 52 da LC nº 01/94.*

25. *Entretanto, a chancela de sigilo decorre do disposto no art. 54 da LC nº 01/94, cabendo ao e. Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia ao proferir decisão definitiva sobre a matéria, nos termos do § 1º desse artigo.*

26. *A verificação do cumprimento da LRF não passível de classificação como sigilosa nos termos do inciso III do art. 4º da Resolução TCDF nº 207/2010 não se aplica ao caso, pois os instrumentos de transparência da gestão fiscal a que faz referência o art. 48 da LRF, aos quais deve ser dada ampla divulgação, são “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”. Tampouco se aplica ao caso o disposto no parágrafo único desse artigo que prevê seja também assegurada a transparência mediante “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”; “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” e “adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A”.*

27. *Deve, portanto, o processo tramitar sob a chancela de sigiloso até decisão definitiva.*

28. *O Parquet entende apropriada a proposição do d. Inspetor da 5ª ICE em, preliminarmente, chamar aos autos a CLDF para que se manifeste para melhor subsidiar o e. Plenário sobre o tema, posto que interessada.*

29. *Não obstante, tendo em vista que além da CLDF também órgãos do Poder Executivo e o TCDF encontram-se na mesma situação, conforme demonstrativo de fls. 07 e 08, a sugestão “d” do d. Inspetor da 5ª ICE deve ser estendida ao Governador do Distrito Federal e a esta c. Corte de Contas.*

30. *O MPC se pronunciará sobre o mérito após a oitiva dos interessados: CLDF, Poder Executivo e TCDF.*

31. *Nesses termos, o Ministério Público pugna pelo acolhimento das sugestões do d. Inspetor com as alterações nas alíneas “b” e “d” propostas neste parecer.”*

10. Ao proferir seu Voto, o nobre Relator entendeu que o feito não possuía o caráter sigiloso e propôs deliberações, acolhidas por esta Corte, que resultaram na Decisão nº 5.563/11, fls. 97, nos seguintes termos:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - conhecer do Ofício nº 134/2010/SINDICAL (fl. 1), com fulcro no art. 73-A da LC nº 101/2000; II - tomar conhecimento dos Ofícios nºs 291/2010-MPC/PG (fls. 29/36) e 019/2011-MPC/PG (fls. 37/41); III - preliminarmente, conceder à Câmara



Legislativa do Distrito Federal o prazo de 30 (trinta) dias, para, querendo, manifestar-se sobre os termos do documento de fls. 1/28, bem como do Parecer nº 992/2009 - PROPEs - PGDF (fls. 57/68), autorizando o envio de cópia dessas peças àquela Casa, para auxiliá-la na elaboração da manifestação; IV - autorizar o retorno dos autos à 5ª ICE, para, à luz das informações de fls. 07/08 e do parecer ministerial, examinar os procedimentos adotados no ressarcimento das despesas com a remuneração de pessoal cedido pela Polícia Civil do DF aos demais órgãos do Poder Executivo e ao TCDF.".

II – Da Manifestação da Câmara Legislativa do Distrito Federal

11. Conforme o documento de fls. 99, a Decisão nº 5.563/2011 foi recebida pela jurisdicionada em 09.11.11. Valendo-se do Ofício nº 355/11 – GP, de 02.12.11, acostado às fls. 100/101, tempestivamente o Senhor Presidente da Câmara Legislativa do DF manifestou-se sobre a demanda da seguinte forma:

“

A Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000, em seu art. 19, § 1º, inc. V, estabelece que as despesas custeadas pelo ente com recursos do fundo constitucional, in casu, com segurança, não são computados no total da despesa com pessoal. Senão vejamos, (...)

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

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

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

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

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

Nesse contexto, impende destacar que a Câmara Legislativa do Distrito Federal, por força do comando constitucional – princípio da simetria (art. 51, IV da CF), do preceptivo inserto no art. 60, II da Lei Orgânica do Distrito Federal (compete à Câmara Legislativa dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos), possui em seus quadros a estrutura da Polícia Legislativa que atua na atividade de segurança pública, inclusive contando com a Coordenadoria de Polícia Legislativa.

Equivale a dizer que as despesas repassadas pelo fundo constitucional para as atividades de segurança, consoante o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, encontram-se albergadas nas atividades desenvolvidas pelos policiais civis



cedidos à Câmara Legislativa nos setores de segurança (Coordenadoria de Polícia Legislativa). Assim, não mais compete a esta Casa de Leis proceder ao ressarcimento em tais hipóteses.

Obviamente que as despesas relacionadas àqueles servidores lotados em setores que desenvolvem atividades estranhas à segurança pública entrariam no cômputo total da despesa com pessoal. Nesse sentido, elucidativo é o Parecer nº 0992/2009 – PROPES da doutra Procuradoria-Geral do Distrito Federal, o qual concluiu que as verbas que integram o Fundo Constitucional 'destinam-se apenas à manutenção da força policial, o que não inclui a remuneração, por exemplo, de agentes cedidos para o desempenho de funções outras de governo'."

12. Depreende-se que a jurisdicionada considera-se desobrigada de ressarcir por servidores cedidos pela PCDF, por entender que tais servidores desenvolvem atividades estritas de segurança pública e que, assim sendo, as despesas estariam albergadas pelo dispositivo da LRF destacado acima e que ampararia a exclusão das despesas custeadas pelo FCDF da apuração de gastos com pessoal do Distrito Federal.

13. Apresenta como fundamento apenas dispositivos constitucionais que dizem respeito às competências privativas da Câmara dos Deputados e da própria CLDF. Como se verá adiante, as normas que tratam do ressarcimento de servidores cedidos não vinculam o ônus da despesa ao exercício da atividade de origem.

III – Da Obrigação de Ressarcir Despesa com Servidor Requisitado e da Competência do DF para Legislar sobre o Assunto

14. Até a edição da Lei Complementar nº 840, de 23.12.11, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, a cessão de servidores no âmbito do DF foi regulada: pela Lei nº 2.469, de 21.10.99, fls. 127/128; pelo Decreto nº 28.763, de 11.02.08, fls. 42; e pelo Decreto nº 30.231, de 31.03.09, fls. 126. .

15. De acordo com a art. 1º, § 1º, da Lei nº 2.469/99, exceto para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança em órgãos ou entidades da União, dos Estados ou dos Municípios, o ônus do pagamento da remuneração era do cedente. No entanto, o art. 5º da mesma Lei estabelecia: "O Governador do Distrito Federal poderá, em caráter excepcional autorizar cessões e requisições fora das hipóteses previstas nesta Lei."

16. Em que pese não mencionar dispositivos da Lei nº 2.469/99 para fundamentar o ato, o então Governador do DF editou o Decreto nº 28.763/08, com o seguinte regramento:

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

Art. 2º Poderão ser renovadas as cessões efetivadas de servidores das referidas áreas até a presente data, desde que concedidas nas seguintes condições:

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



II – ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público do Distrito Federal e

Territórios, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, cuja remuneração seja igual ou superior à fixada para o DF-11;

III – ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, nas hipóteses previstas na legislação específica.

IV – aos demais órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, cuja remuneração seja igual ou superior à fixada para o DF-11;

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

§ 1º Nas hipóteses dos incisos I, II, III e IV, o órgão cessionário fica dispensado de proceder ao ressarcimento das despesas realizadas com o pagamento da remuneração do servidor cedido.

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

17. Posteriormente, em 01.04.09, publicou o Decreto nº 30.231/09 que suspendia quaisquer cessões de integrantes das corporações do sistema de segurança pública do Distrito Federal para órgãos externos à Administração Direta e Indireta do DF, em desacordo, no tocante aos militares distritais, com o estabelecido no artigo 21 do Decreto federal nº 88.777/83, e com cargos ou funções não correlatas.

18. A Lei Complementar nº 840/11 revogou expressamente a Lei nº 2.469/99 e dispôs, *in verbis*:

"Art. 152. Desde que não haja prejuízo para o serviço, o servidor efetivo pode ser cedido a outro órgão ou entidade dos Poderes do Distrito Federal, da União, dos Estados ou dos Municípios, para o exercício de:

I – emprego ou cargo em comissão ou função de confiança, cuja remuneração ou subsídio seja superior a:

a) um décimo do subsídio de Secretário de Estado no caso do Distrito Federal;

b) um quinto do subsídio de Secretário de Estado nos demais casos;

II – cargos integrantes da Governadoria ou Vice-Governadoria do Distrito Federal ou da Casa Civil e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

III – cargo em comissão ou função de confiança em gabinete de Deputado Federal ou Senador da República integrante da bancada do Distrito Federal;

IV – cargo em comissão ou função de confiança de Secretário Municipal nos Municípios que constituem a RIDE;

V – cargo em comissão ou função de confiança, nas áreas correlatas da União, de servidores das áreas de saúde, educação ou segurança pública.

§ 1º À cessão de servidor do Poder Executivo para órgão do Poder Legislativo aplica-se o seguinte:

I – no caso da Câmara Legislativa, podem ser cedidos até cinco servidores por Gabinete Parlamentar;



II – no caso do Congresso Nacional, podem ser cedidos até dois servidores por gabinete de Deputado Federal ou Senador da República eleito pelo Distrito Federal.

§ 2º A cessão de servidor é autorizada pelo:

I – Governador, no Poder Executivo;

II – Presidente da Câmara Legislativa;

III – Presidente do Tribunal de Contas.

§ 3º Em caráter excepcional, pode ser autorizada cessão e requisição fora das hipóteses previstas neste artigo e no art. 154.

§ 4º O servidor tem garantidos todos os direitos referentes ao exercício do cargo efetivo durante o período em que estiver cedido.

[...]

Art. 154. O ônus da cessão é do órgão ou entidade cessionária.

Parágrafo único. Excetua-se do disposto neste artigo, passando o ônus para o órgão, autarquia ou fundação cedente, a cessão para exercício de cargo:

I – previsto no art. 152, II a V e § 1º;

II – em comissão da administração direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes do Distrito Federal.”

19. No que refere ao exercício de funções consideradas de segurança cabe lembrar que a Lei nº 3.556/05 permanece com seu art. 3º declarado inconstitucional pelo STF (ADIn 3.817-6/DF). Este artigo estabelecia como de efetivo exercício de atividade policial o tempo de serviço prestado por servidor das carreiras policiais civis da PCDF a outros órgãos públicos.

20. Na área militar, o Decreto federal nº 88.777/83 também continua vigente e dispõe, em seu art. 21, § 1º, *in verbis*:

“§ 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:(Redação dada pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

1) o Gabinete Militar, a Casa Militar ou o Gabinete de Segurança Institucional, ou órgão equivalente, dos Governos dos Estados e do Distrito Federal;(Redação dada pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

2) o Gabinete do Vice-Governador;(Redação dada pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

3) a Secretaria de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal, ou órgão equivalente;(Redação dada pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

4) órgãos da Justiça Militar Estadual e do Distrito Federal; e(Incluído pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

5) a Secretaria de Defesa Civil dos Estados e do Distrito Federal, ou órgão equivalente.(Incluído pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

6) órgãos policiais de segurança parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal. (Incluído pelo Decreto nº 5.416, de 2005)

7) Administrador Regional e Secretário de Estado do Governo do Distrito Federal, ou equivalente, e cargos de Natureza Especial níveis DF-14 ou CNE-7 e superiores nas Secretarias e Administrações Regionais de interesse da segurança pública, definidos em ato do Governador do Distrito Federal; e (Incluído pelo Decreto nº 6.745, de 2009)



8) *Diretor de unidade da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, em áreas de risco ou de interesse da segurança pública definidas em ato do Governador do Distrito Federal. (Incluído pelo Decreto nº 6.745, de 2009)*

9) *a Secretaria de Estado de Ordem Pública e Social do Distrito Federal. (Incluído pelo Decreto nº 7.292, de 2010)”.*

21. O regramento básico contido na Lei nº 2.469/99 e na Lei Complementar nº 840/11, que revogou a primeira, ocorre no sentido de que o ônus do servidor cedido para exercer cargo em comissão ou função de confiança, especialmente para a administração de quaisquer dos Poderes do DF, é do órgão ou da entidade cedente.

22. Inicialmente suscitou dúvida sobre a validade do Decreto nº 28.763/08, pois poderia estar contrariado norma de hierarquia superior. Porém, as próprias normas, em princípio afrontadas, fixaram dispositivos permitindo que, em caráter excepcional, fossem autorizadas cessões e requisições fora das hipóteses previstas por elas. No caso, o art. 5º da Lei nº 2.469/99, enquanto vigente, e o atual art. 152, § 3º, da Lei Complementar nº 840/11.

23. Por esse entendimento o Decreto local nº 28.763/08, que, entre outras providências, estabelece regra específica para o ressarcimento de servidores cedidos pela área de segurança pública, teria amparo legal e permaneceria vigente.

24. De acordo com seu art. 2º, § 2º, **quando se tratar de servidor cedido da área de segurança pública** para órgãos do Poder Executivo do DF, para a Câmara Legislativa do DF e para este Tribunal de Contas, **o órgão cessionário deverá proceder, mensalmente, ao ressarcimento das despesas.**

25. Em relação a este normativo desponta nova questão, a competência do Distrito Federal para legislar sobre o tema. No que refere a sua aplicação às polícias e ao corpo de bombeiros do DF, tal decreto pode ser considerado inconstitucional, tendo em conta que o disposto no art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, estabelece que 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”**.

26. Nesse sentido, listam-se, a seguir, várias decisões¹ do Supremo Tribunal Federal que negam a constitucionalidade de normas editadas pelo Distrito Federal no âmbito das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

“Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar do Distrito Federal.” (Súmula 647 – STF)

•“Ao instituir a chamada ‘gratificação por risco de vida’ dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, o Poder Legislativo distrital usurpou a competência material da União para ‘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’ (inciso XIV do art. 21 da CF). Incidência da Súmula 647/STF.” (ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 16- 6- 2010, Plenário, DJE de 27- 8- 2010.)

¹ A Constituição e o Supremo. Supremo Tribunal Federal - 4ª ed. - Brasília, 2011 (disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/default.asp>).



•“Cumpre à União organizar e manter a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, surgindo a inconstitucionalidade de diploma local versando a matéria.” (**ADI 1.045**, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 15- 4- 2009, Plenário, DJE de 12- 6- 2009.) **No mesmo sentido: ADI 3.791**, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 16- 6- 2010, Plenário, DJE de 27- 8- 2010; **ADI 2.102**, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 15- 4- 2009, Plenário, DJE de 21- 8- 2009; **ADI 1.136**, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 16- 8- 2006, Plenário, DJE de 13- 10- 2006.

•“Art. 3º da Lei distrital 3.556/2005. Servidores das carreiras policiais civis cedidos à administração pública direta e indireta da União e do Distrito Federal: tempo de serviço considerado pela norma questionada como de efetivo exercício de atividade policial. Ampliação do benefício de aposentadoria especial dos policiais civis estabelecidos no art. 1º da LC federal 51, de 20- 12- 1985. (...) Inexistência de afronta ao art. 40, § 4º, da CR, por restringir- se a exigência constitucional de lei complementar à matéria relativa à aposentadoria especial do servidor público, o que não foi tratado no dispositivo impugnado. Inconstitucionalidade formal por desobediência ao art. 21, XIV, da CR, que outorga competência privativa à União legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal. O art. 1º da LC federal 51/1985, que dispõe que o policial será aposentado voluntariamente, com proventos integrais, após trinta anos de serviço, desde que conte pelo menos vinte anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, foi recepcionado pela CR de 1988. A combinação desse dispositivo com o art. 3º da Lei distrital 3.556/2005 autoriza a contagem do período de vinte anos previsto na LC 51/1985 sem que o servidor público tenha, necessariamente, exercido atividades de natureza estritamente policial, expondo sua integridade física a risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial do art. 40, § 4º, da CR: inconstitucionalidade configurada.” (**ADI 3.817**, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 13- 11- 2008, Plenário, DJE de 3- 4- 2009.) **No mesmo sentido: RE 567.110**, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 13- 10- 2010, Plenário, DJE de 11- 4- 2011, com repercussão geral.

•“Instituição de vantagem a servidores militares do Distrito Federal a serviço da Câmara Legislativa. Art. 21, XIV, e 22, XXI, da CF. Competência privativa da União para legislar sobre matéria concernente à polícia militar do DF. Art. 61, § 1º, II, a, da CF. Invasão da iniciativa exclusiva do chefe do Executivo para propor a elaboração de lei que vise à criação de função ou aumento da remuneração de servidor público. Observância obrigatória por parte dos Estados e do Distrito Federal.” (**ADI 2.705**, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 9- 10- 2003, Plenário, DJ de 31- 10- 2003.).”

27. Cabe registrar a Decisão nº 6.868/06 deste Tribunal, Processo nº 17.929/05, que trata de Representação do Ministério Público junto à Corte, formulada pelo então Procurador Inácio Magalhães Filho, requerendo a realização de estudos com a finalidade de definir o regime jurídico a que estão submetidos os policiais civis do Distrito Federal.

28. Esta Casa Decidiu:

“I - aplicar aos servidores ocupantes de cargos das Carreiras de Delegado de Polícia e Polícia Civil do Distrito Federal o Regime Jurídico disciplinado pela Lei nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965, e, subsidiariamente, o Regime Jurídico estabelecido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ambas com as modificações ocorridas na área federal; II - excepcionalmente, em razão da nova sistemática remuneratória introduzida pela Lei federal nº 11.361, de 19/10/06, e em benefício do princípio da segurança jurídica, considerar regulares os procedimentos até então realizados pela Polícia Civil do Distrito Federal quanto à forma e à legislação utilizada para fundamentar a concessão de licença-prêmio



*por assiduidade e a incorporação de quintos ou décimos, opção e representação e parcelas de adicional por tempo de serviço aos vencimentos, proventos e pensões referentes aos policiais civis do Distrito Federal; III - **vincular a definição quanto à competência para legislar sobre a organização administrativa das unidades e respectivos cargos ou funções comissionados da Polícia Civil do Distrito Federal ao que vier a ser decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 3666, que aprecia a constitucionalidade das Leis distritais nos 2.835/2001, 3.100/2002 e 3.656/2005**; IV - informar o teor desta decisão à Governadora do Distrito Federal, ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal; V - autorizar o arquivamento dos autos.”.*

29. Em consulta ao sistema de acompanhamento processual da Suprema Corte não se verificou decisão sobre a referida ADI nº 3666. A Lei nº 2.835/01, alterada pelas Leis nº 3.100/02 e nº 3.656/05, dispõe sobre a reestruturação da Polícia Civil do Distrito Federal.

30. Vale lembrar que normas básicas sobre as polícias e o corpo de bombeiros do DF são federais. A Lei nº 4.878/65 dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal; o Decreto Lei nº 2.266/85 dispõe sobre a criação da Carreira Policial Civil do Distrito Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências; e o Decreto nº 88.777/83 aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares.

31. Dadas essas normas constitucionais e infraconstitucionais, entende-se que cabe à União legislar sobre a cessão, e o respectivo ônus da despesa, de servidores da PCDF, da PMDF e do CBMDF.

32. Além disso, esta Corte pode considerar o Decreto distrital nº 28.763/08, no que refere às polícias civil e militar e ao corpo de bombeiros do DF, em desconformidade com a Constituição Federal. Nesse sentido, importa lembrar que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 347, com o seguinte teor: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”

33. Citam-se como precedentes as seguintes decisões desta Casa:

*“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, **decidiu**: I. tomar conhecimento da Representação Conjunta nº 7/2008 – IMF; II. **considerar, com base na Súmula 347/STF, que o critério de preferência previsto no art. 1º da Lei nº 4.138/2008 não guarda conformidade com o disposto nos artigos 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição Federal**, em razão da impossibilidade de o Distrito Federal legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, bem assim por contrapor-se ao princípio da isonomia (...). Decisão nº 1.879/09.*

*“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, **decidiu**: I. tomar conhecimento: a) da Informação nº 23/11 - 3ª ICE/Acomp (fls. 611/614); b) do Parecer nº 638/11 - MF (fls. 617/618); II. de forma a garantir a segurança jurídica sobre o tema, rever as Decisões nºs 1.876/03 e 6.534/08, a fim de **considerar que a exigência de certificado de adesão ao PBQP-H no Distrito Federal como requisito de qualificação técnica nos editais de licitação, prevista no Decreto Distrital nº 21.681/00 e na Portaria Conjunta SO/SEDUH nº 1/01, não guarda conformidade com o contido nos arts. 37, XXI, e 22, XXVII, ambos da Constituição Federal**, e nem com o art. 30 da Lei nº 8.666/93, por não integrar o*



rol da documentação exigida por lei para comprovação de capacidade técnica do licitante, admitindo-se a sua previsão, apenas, como critério de pontuação técnica; III. determinar aos órgãos e entidades jurisdicionados do Distrito Federal que não mais incluam em seus editais de licitação de obras, projetos e serviços de engenharia, exigências relativas à demonstração da qualidade de produtos e serviços conforme critérios do PBQP-H, sob pena da multa prevista no art. 57, II, da LC nº 1/94, c/c o art. 182, I, do RI/TCDF (...). Decisão nº 2.835/11.

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Representação Conjunta nº 06/2010-CF, do Ministério Público de Contas do Distrito Federal; II – com fulcro na Súmula-STF nº 347, considerar que o artigo 41 da Lei distrital nº 4.356/2009, não guarda conformidade com o artigo 84, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, caracterizando vício de iniciativa, além da ausência de pertinência temática e invasão de matéria reservada à lei complementar, nos termos do artigo 169 da Constituição Federal (...). Decisão nº 2.899/12.

34. Ainda que o Decreto distrital nº 28.763/08 venha a ser considerado em desconformidade com a Constituição, o ressarcimento por servidores cedidos pelas polícias civil e militar e pelo corpo de bombeiros, custeados pelo FCDF, pode ser embasado no Decreto federal nº 4.050/01.

35. Esta norma estabelece, *in verbis*:

“Art. 2º O servidor da Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações poderá ser cedido a outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo as empresas públicas e sociedades de economia mista, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e, ainda, para atender a situações previstas em leis específicas.

Parágrafo único. Ressalvadas as cessões no âmbito do Poder Executivo e os casos previstos em leis específicas, a cessão será concedida pelo prazo de até um ano, podendo ser prorrogado no interesse dos órgãos ou das entidades cedentes e cessionários.

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

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

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

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

§ 1º O valor a ser reembolsado será apresentado mensalmente ao cessionário pelo cedente, discriminado por parcela remuneratória e servidor, e o reembolso será efetuado no mês subsequente.

§ 2º O descumprimento do disposto no § 1º implicará o término da cessão, devendo o servidor cedido apresentar-se ao seu órgão de origem a partir de notificação pessoal expedida pelo órgão ou entidade cedente.



§ 3º O dirigente máximo do órgão ou entidade cedente é o responsável pelo cumprimento das determinações contidas nos §§ 1o e 2o.

36. Conforme informações de fls. 04, 10 e 107, a Controladoria Geral da União indica o art. 4º desse decreto como fundamento para cobrança de ressarcimento ao FCDF pela PCDF, mas esta tem adotado (fls. 04 e 19/28) o art. 2º, § 2º, o Decreto local nº 28.763/08 para esse fim. O decreto distrital é também o principal fundamento legal tido como descumprido pela CLDF na peça do denunciante acostada às fls. 30/34.

37. A utilização do Decreto nº 4.050/01 como amparo legal, em que pese tratar servidores dos órgãos de segurança do DF como se fossem servidores federais, é a que mais se alinha às normas constitucionais e decisões da Suprema Corte sobre a competência da União para legislar sobre o assunto.

38. Ressalta-se que as disposições do Decreto federal nº 4.050/01 alcançam não só a PCDF, mas também a PMDF e o CBMDF.

IV – Dos Procedimentos Adotados no Ressarcimento das Despesas com Pessoal Cedido por órgãos da Área de Segurança

39. Em Inspeção antes realizada no âmbito do Processo nº 16915/10 foram solicitadas informações sobre valores não quitados até o encerramento do exercício de 2010 e rotinas de cobrança referentes a servidores cedidos pela PCDF, pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF e pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF.

40. Cópias das Notas de Inspeções e das respostas estão inseridas às fls. 102/121, com dados mais atualizados que os fornecidos pela PCDF às fs. 07/08 destes autos. Os valores informados pela PCDF, fls. 109, referentes a despesas com servidores cedidos pendentes de ressarcimento, **até 31.12.10**, constam da tabela a seguir.

R\$ 1,00

Fonte: Processo TCDF nº 16915/10.

41. Naquela oportunidade, a PMDF apresentou o demonstrativo de fls. 119, do qual se extrai que, **em 31.12.10**, dos R\$ 53,4 milhões a receber por servidores cedidos, R\$ 745,3 mil seriam dívidas da CLDF e o restante de órgãos/entidades do Poder Executivo do DF. No que refere à cobrança de ressarcimento dos valores informou não fazê-lo sem indicar o motivo.

42. Em resposta ao mesmo questionamento feito à época para a PCDF e PMDF, o CBMDF, por meio dos documentos de fls. 120/121, entendeu que o



Decreto nº 28.763/08 estava revogado pelo de nº 30.231/09, e informou que não havia registro de valores pagos e nenhuma rotina de cobrança.

43. Assim, apenas a PCDF, inclusive para atender recomendação da Corregedoria Geral da União, relatou, às fls.106/110, providências com vistas a receber a dívida.

44. Em atendimento à Diligência Saneadora realizada por esta Secretaria mediante o Ofício de fls. 122, a PCDF encaminhou, fls. 123/125, dados **atualizados até 4.09.12**, de ressarcimentos pendentes, relativos a despesas com servidores cedidos pela mesma. Tais valores são apresentados na tabela que segue.

R\$ 1,00

Fonte: Planilha de fls. 104/105.

45. A tabela à frente apresenta o resultado de levantamento realizado no Siggo – Sistema Integrado de Gestão Governamental do DF, da execução orçamentária relativa ao ressarcimento de despesas, por órgãos e entidades do Governo local, referente a servidores cedidos pela PCDF, pela PMDF e pelo CBMDF.

R\$ 1,00

Fonte: Siggo.

Obs.:

1. Dados de 2012: Até 03.09.12.

2. FCDF - Fundo Constitucional do Distrito Federal.

3. PCDF - Polícia Civil do Distrito Federal.

46. Destacam-se os seguintes pontos sobre o levantamento realizado no Siggo:

- a. todas as despesas empenhadas foram classificadas no Grupo de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, um dos requisitos adotado quando da verificação dos limites de gastos com pessoal. Portanto, foram consideradas nos respectivos Relatórios de Gestão Fiscal - RGFs do Poder ou órgão;
- b. não foram verificados empenhos emitidos por este Tribunal, no período analisado (2009 a 2012), com a finalidade de ressarcir



despesas com servidores requisitados da PCDF ou de outro órgão da área de segurança;

- c. em 2010 foi verificada uma nota de empenho, de R\$ 5,7 milhões, no Elemento de Despesa 92, referente a pagamentos dos anos de 2008 e 2009, emitida pela Câmara Legislativa do DF com a finalidade de ressarcir à PCDF por servidores requisitados;
- d. os demais valores referem-se a ressarcimentos de órgãos ou entidades da estrutura do Poder Executivo do DF;
- e. parte dos empenhos emitidos para o FCDF identifica apenas despesa referente a servidores cedidos pela PCDF; outra parte, não as identifica, não sendo possível saber se abrangia servidor do quadro da PMDF ou do CBMDF;

47. Confrontando-se os valores a ressarcir apresentados pela PCDF, constantes nas tabelas dos parágrafos 40 (posição de 31.12.10) e 44 (posição de 04.09.12), deste relatório, verifica-se o seguinte sobre a evolução da dívida:

- a. no caso da CLDF: manteve o mesmo patamar até 2010, R\$ 9,5 milhões, e foi acrescida de R\$ 3,5 milhões relativos a 2011 e 2012;
- b. no caso dos órgãos/entidade do Poder Executivo: foi reduzida de R\$ 14,4 milhões para R\$ 4,4 milhões, até 2010, e acrescida de R\$ 3,9 milhões relativos a 2011 e 2012;
- c. no caso do TCDF: deixou de existir para o período até 2010 e foi acrescida de R\$ 47,2 mil relativos a 2011 e 2012;.

48. O comportamento verificado tem correspondência com os empenhos da despesa emitidos para esse fim, cujos valores e comentários constam da tabela do parágrafo 45 da presente instrução.

49. Há indicativo de que a despesa que vem sendo ressarcida com servidores cedidos da área de segurança seja referente somente aos servidores da PCDF. Em outras palavras, as parcelas relativas aos servidores cedidos pelo PMDF e pelo CBMDF, não estariam sendo objeto de ressarcimento. Tal fato pode ser atribuído a interpretações desconformes das normas que levam, por um lado, à ausência de cobrança por parte dos órgãos cedentes e, por outro, o entendimento de órgão cessionário de que não há a obrigação de ressarcir.

50. Observa-se ainda que despesas relativas aos ressarcimentos não são previamente empenhadas. Valores apontados pela PCDF (tabelas dos parágrafos 40 e 44) são superiores aos empenhados (tabela do parágrafo 45) para a própria jurisdicionada e para o FCDF e há descrições em Notas de Empenho indicando que o período de referência da despesa é anterior às datas de emissão das respectivas NEs. O procedimento contraria a Lei nº 4.320/64 (art. 60), o Decreto



nº 16.098/94 (art. 42) e seu sucessor, o Decreto nº 32.598/10 (art. 48). Tais dispositivos vedam a realização de despesa sem prévio empenho.

51. A realização de despesa sem o devido empenho implica em consequências contábeis, vez que, não empenhada, a despesa deixa de ser contabilizada, tornando indisponíveis informações relevantes como o total da obrigação, quanto foi pago e quanto restou inscrito em restos a pagar ao final do exercício.

V – Da Inclusão de Despesas com Servidores Cedidos nos Relatórios de Gestão Fiscal

52. Considerando que os órgãos e entidades de quaisquer dos Poderes do Distrito Federal, por força do art. 4º do Decreto federal nº 4.050/01, têm a obrigação de ressarcir ao FCDF por servidores cedidos pelos órgãos de segurança pública do DF, resta enfrentar a questão do câputo dessa despesa nos limites de gastos com pessoal inseridos nos RGFs.

53. Verificou-se que as despesas que vêm sendo ressarcidas são em sua totalidade classificadas no Grupo de Natureza da Despesa 1 – Pessoal e Encargos sociais. Assim, observados os demais critérios de apuração do limite de gastos com pessoal, os valores regularmente empenhados durante o exercício de competência estão sendo naturalmente computados nos respectivos RGFs.

54. Entende-se que essa é a forma correta. A despesa relativa ao ressarcimento por servidores cedidos deve ser incluída nos demonstrativos de gastos com pessoal dos RGFs do Poder ou órgão que tenha a obrigação de assumir o ônus. No caso de servidores da área de segurança, de acordo com o art. 4º do Decreto federal nº 4.050/01, esse ônus é do cessionário.

55. A exclusão de despesas, quando da apuração dos limites de gasto com pessoal, amparada pelo art. 19, § 1º, inciso V, da LRF diz respeito apenas aos casos em que o custeio da despesa é efetivamente realizado pelo FCDF. Assim, se o ônus do servidor cedido por órgãos da área de segurança pública do DF é obrigação do cessionário, não há que se falar que o FCDF custeou a despesa.

VI – Da Conclusão e das Proposições

56. A CLDF atendeu tempestivamente a diligência contida no item III da Decisão nº 5.563/11. Depreende-se de sua manifestação que a jurisdicionada considera-se desobrigada de ressarcir por servidores cedidos pela PCDF por entender que tais servidores desenvolvem atividades estritas de segurança pública e que, assim sendo, as despesas estariam albergadas pelo art. 19, § 1º, inciso V, da LC nº 101/00 (LRF), que ampara a exclusão das despesas custeadas pelo FCDF da apuração de gastos com pessoal do Distrito Federal.

57. As normas que tratam da cessão de servidores não vinculam o ônus dessa despesa à necessidade de o servidor exercer, no âmbito do cessionário, atividades correlatas a de origem. No entanto, a questão do ressarcimento por servidores cedidos pelas polícias civil e militar e pelo corpo de bombeiros do DF levanta discussão preliminar sobre a validade das normas distritais diante da



competência do Distrito Federal para legislar sobre o assunto e, na ausência desta, a aplicabilidade do Decreto federal 4.050/01.

58. O regramento básico (discriminado no item III deste relatório) contido na Lei nº 2.469/99 e na Lei Complementar nº 840/11, que revogou a primeira, é no sentido de que o ônus do servidor cedido para ocupar cargo em comissão ou função de confiança, especialmente para a administração de quaisquer dos Poderes do DF, é do órgão ou da entidade cedente.

59. Inicialmente, suscitou-se dúvida sobre a validade do Decreto nº 28.763/08, pois poderia estar contrariado as supracitadas leis. Porém, as próprias normas, em princípio afrontadas, fixaram dispositivos permitindo que, em caráter excepcional, fossem autorizadas cessões e requisições fora das hipóteses previstas por elas.

60. Por esse entendimento o Decreto local nº 28.763/08, que, entre outras providências, estabelece regra específica para o ressarcimento de servidores cedidos pela área de segurança pública, teria amparo legal e permaneceria vigente. De acordo com seu art. 2º, § 2º, quando se tratar de servidor cedido da área de segurança pública para órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo do DF o cessionário deverá proceder, mensalmente, ao ressarcimento das despesas.

61. Entretanto, no que refere à sua aplicação às polícias e ao corpo de bombeiros do DF, entende-se que este normativo não está em consonância com o disposto no art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, que estabelece como competência da 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”***.

62. Dispositivos da Lei Orgânica do DF e diversas leis locais que tratavam de matérias atinentes a esses órgãos de segurança foram considerados inconstitucionais pela Suprema Corte. Por outro lado, são federais normas básicas que tratam de regimes, carreiras e remuneração das polícias e do corpo de bombeiros do DF, como a Lei nº 4.878/65, o Decreto Lei nº 2.266/85 e o Decreto nº 88.777/83.

63. Este Tribunal, por meio da Decisão nº 6.868/06, aplica aos servidores ocupantes de cargos das Carreiras de Delegado de Polícia e Polícia Civil do Distrito Federal o Regime Jurídico disciplinado pela Lei nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965, e, subsidiariamente, o Regime Jurídico estabelecido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Ainda, vincula a definição quanto à competência para legislar sobre a organização administrativa das unidades e respectivos cargos ou funções comissionados da Polícia Civil do Distrito Federal ao que vier a ser decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 3666, que aprecia a constitucionalidade das Leis distritais nos 2.835/01, 3.100/02 e 3.656/05.

64. Dadas essas normas constitucionais e infraconstitucionais, entende-se que cabe à União legislar sobre a cessão, e o respectivo ônus da despesa, de servidores da PCDF, da PMDF e do CBMDF.



65. Além disso, esta Corte de Contas, com fundamento na Súmula nº 347-STF, pode considerar o Decreto distrital nº 28.763/08, no que refere às polícias civil e militar e ao corpo de bombeiros do DF, em desconformidade com art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal.
66. Em que pese à inaplicabilidade do Decreto distrital nº 28.763/08, o ressarcimento por servidores cedidos pelas polícias civil e militar e pelo corpo de bombeiros do DF, custados pelo FCDF, pode ser embasado no Decreto federal nº 4.050/01.
67. Levantamentos realizados sobre os procedimentos adotados no ressarcimento das despesas com pessoal cedido por órgãos da área de segurança indicam que no âmbito da Polícia Civil do DF, parcela dos valores cobrados foram ressarcidos, mas há valores pendentes, inclusive de exercícios anteriores, junto à CLDF e a alguns órgãos do Poder Executivo local.
68. Em relação à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros não há rotinas de cobrança, situação que pode ser atribuído a interpretações desconformes das normas em que, por um lado, o cedente não está convicto do direito de cobrar o ressarcimento; por outro, o entendimento de órgão cessionário de que não há a obrigação de ressarcir.
69. Observou-se ainda que as despesas relativas aos ressarcimentos pendentes não são regularmente empenhadas, fato que implica outras consequências. Não empenhada, a despesa deixa de ser contabilizada, tornando indisponíveis informações relevantes como o total da obrigação, quanto foi pago e quanto restou inscrito em restos a pagar ao final do exercício de competência.
70. Quanto ao cômputo da despesa no limite de gasto com pessoal, verificou-se que os ressarcimentos realizados foram em sua totalidade classificadas no Grupo de Natureza da Despesa 1 – Pessoal e Encargos sociais. Assim, observados os demais critérios de apuração do limite de gastos com pessoal, estão sendo naturalmente computada nos respectivos RGFs, quando empenhados durante o período de competência.
71. Entende-se que essa é a forma correta. A despesa relativa ao ressarcimento por servidores cedidos deve ser incluída nos demonstrativos de gastos com pessoal dos RGFs do Poder ou órgão que tenha a obrigação de assumir o ônus. No caso de servidores da área de segurança, de acordo com o art. 4º do Decreto federal nº 4.050/01, esse ônus é do cessionário.
72. A exclusão de despesas, quando da apuração dos limites de gasto com pessoal, amparada pelo art. 19, § 1º, inciso V, da LRF, diz respeito apenas aos casos em que o custeio da despesa é efetivamente realizado pelo FCDF. Assim, se o ônus do servidor cedido por órgãos da área de segurança pública do DF é obrigação do cessionário, não há que se falar que o FCDF custeou a despesa.
73. Por fim, entende-se que a entidade ou o órgão cessionário deverá: atender ao determinado pelo Decreto nº 4.050/01 com vistas a efetuar ressarcimentos mensais das despesas; observar as normas orçamentárias e contábeis com vistas a realizar, tempestivamente, todos os registros orçamentários



e contábeis relativos ao empenho, à liquidação e ao pagamento da despesa; e computar o gasto no respectivo Relatório de Gestão Fiscal.

74. Ante todo o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário que:

- I. tome conhecimento do presente Relatório, juntamente com os documentos que o acompanham;
- II. com fundamento na Súmula nº 347-STF, considere o Decreto distrital nº 28.763/08, no que refere às polícias civil e militar e ao corpo de bombeiros do DF, em desconformidade com o art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal;
- III. firme entendimento no sentido de que:
 - a. tendo em conta o art. 4º do Decreto federal nº 4.050/01, existe a obrigação de ressarcir, mensalmente, por parte de órgãos e entidades dos Poderes Executivo e Legislativo do DF, por servidores, custeados pelo Fundo Constitucional do DF, cedidos pelas Polícias Civil e Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;
 - b. a referida obrigação de ressarcir independe de o servidor cedido está ou não exercendo atividade correlata à de origem, devendo a despesa ser computada no limite de gasto com pessoal do Poder ou órgão cessionário;
- IV. determine à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, assim como vem procedendo a Polícia Civil do DF, e em observância ao estabelecido no art. 4º do Decreto federal nº 4.050/01, passe a cobrar ressarcimento por seus servidores cedidos, a partir do aqui decidido;
- V. determine às entidades ou órgãos cessionários que observem as normas orçamentárias e contábeis, com vistas a realizar, tempestivamente, o empenho e os respectivos registros contábeis concernentes às despesas resultantes da obrigação de ressarcir por servidores requisitados;
- VI. além do denunciante – devido às repercussões na execução orçamentária, em registros contábeis e no cálculo dos limites de gastos com pessoal dos Poderes e órgãos do DF – dê conhecimento da decisão a ser adotada:
 - a. à Diretoria Geral de Administração deste Tribunal;
 - b. à Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
 - c. às Secretarias de Estado de Planejamento e Orçamento e de Fazenda do Distrito Federal, recomendando a esta que oriente os demais órgãos e entidades que desenvolvam



atividades concernentes à matéria quanto à necessidade de observarem o decido por esta Corte;

- VII. autorize o arquivamento dos presentes autos, sem prejuízo de futuras averiguações

À superior consideração.

JOÃO MARTINS DE SOUZA NETO

Auditor de Controle Externo
matr. 302-6