

TC 043.927/2012-2

Tipo: Prestação de contas

Unidade jurisdicionada: Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)

Proposta: resposta a petição apresentada após prolação de deliberação não caracterizada como recurso (art. 48, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014).

Pedido de sustentação oral: Governo do Distrito Federal, peça 50.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos do processo de contas anual, exercício de 2011, do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).
2. A Constituição Federal (CF) dispõe que compete à União, nos termos do inciso XIV do art. 21, organizar e manter a Polícia Civil do DF (PCDF), a Polícia Militar do DF (PMDF) e o Corpo de Bombeiros Militar do DF (CBMDF), bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal (DF) para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.
3. Com fundamento nesse dispositivo, por intermédio da Lei 10.633/2002, foi instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal, sendo-lhe atribuída natureza contábil, com finalidade de, além de prover os recursos necessários à organização e à manutenção da PCDF, da PMDF e do CBMDF, prestar assistência financeira para execução de serviços de saúde e de educação.

HISTÓRICO

4. As referidas contas foram julgadas por esta Corte de Contas no dia 27/3/2014, quando foi prolatado o Acórdão 1.047/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 16). O mencionado Acórdão fez determinações, cujo teor está reproduzido abaixo, no que interessa a esta fase do processo:
 - 1.7. determinar ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal que informe, no próximo Relatório de Gestão, as medidas adotadas e os resultados alcançados para resolver a situação dos servidores cedidos a outros órgãos e entidades públicos, inclusive ao Governo do Distrito Federal, sem o ressarcimento da remuneração respectiva aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal, tais como a inscrição dos cessionários no Cadastro Informativo de Crédito não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e a suspensão do pagamento da remuneração dos servidores policiais civis cedidos, e já notificados, sem que haja o reembolso mensal da remuneração pelo órgão cessionário;
5. A Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Cidadania (Sesge/MJC), após receber o Ofício 4420/SCAF, de 17/4/2015, do Diretor do Departamento de Pessoal da PMDF, solicitando manifestação sobre o assunto, inquiriu o TCU a respeito da necessidade de realizar ressarcimento ao FCDF (peça 26) em relação aos profissionais da área de segurança cedidos àquele órgão. Conforme análise desta Secretaria (peça 27), a Lei 13.020/2014 criou, em caráter temporário, no âmbito do Poder Executivo, as Funções Comissionadas de Grandes Eventos (FCGE). A mencionada norma convencionou, ainda, em seu art. 2º, §3º, que o ônus da remuneração do cargo efetivo do servidor público ou do soldo do militar designado para exercer a FCGE permanecerá sob a responsabilidade do órgão ou entidade de origem (cedente), competindo ao MJC somente o pagamento da função. Dessa forma, concluiu-se que o caso específico da Sesge/MJC representava exceção aos normativos que embasaram o Acórdão 1.047/2014 – TCU – 1ª Câmara, posição corroborada pelo Acórdão 4.586/2015 – TCU – 1ª Câmara (peça 29).

6. Por meio do Ofício 1.376-AT/DGP, de 28/8/2015 (peça 40), a Polícia Militar do DF suscitou novos questionamentos acerca da aplicabilidade e da extensão dos efeitos do Acórdão 1.047/2014 – TCU – 1ª Câmara. Na mesma ocasião, por meio do Ofício nº 6153, de 30/11/2015 (peça 51), a Secretaria-Geral do Ministério Público da União (SGMPU) trouxe informações ao conhecimento desta Corte de Contas, cujo teor, segundo informa, poderia influenciar o entendimento prolatado anteriormente em acórdão. Os questionamentos foram recepcionados com amparo no art. 48, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014.

7. A análise técnica dos questionamentos apresentados consta à peça 45. As decorrentes propostas de encaminhamento, abaixo reproduzidas e elencadas no item 32 da referida peça, encontram respaldo, principalmente nos itens 14-16 e 28, para a proposta I e no item 30, para a proposta II.

I – esclarecer à Polícia Militar do Distrito Federal que, excetuando-se a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça (Sesge/MJ), o Acórdão 1.047/2014 – TCU – 1ª Câmara aplica-se nos casos de cessão ou renovação de cessão de servidores a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como ao Ministério Público da União e dos Estados, sob pena de caracterizar-se desvio de finalidade do Fundo Constitucional do Distrito Federal;

II – informar à Polícia Militar do Distrito Federal que a decisão pela edição ou não de ato normativo para operacionalizar a restituição de recursos devidos ao Fundo Constitucional do Distrito Federal em face dos militares cedidos extrapola a competência desta Corte de Contas; e

III – encaminhar cópia do acórdão, relatório e voto à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal, ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, ao Governador do Distrito Federal e ao Ministério Público da União (referência Ofício MPU 5.188, de 9/10/2015).

8. Estando os autos no gabinete do relator do processo, Ministro Bruno Dantas, informa a autoridade que lhe foi repassada a informação de que a então Controladoria-Geral da União, hoje Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), teria constituído grupo de trabalho para discutir a cessão de servidores remunerados à custa do FCDF (peça 52). Neste contexto, a fim de trazer aos autos as informações produzidas pelo mencionado grupo de trabalho e, ainda, de examinar novas considerações trazidas pelo Ministério Público da União (peça 51), decidiu o ministro relator pela restituição dos autos à SecexDefesa.

9. Dessa forma, com base no despacho constante na peça 52, realizou esta Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública diligência à Secretaria Federal de Controle Interno/CGU, por meio do Ofício 98/2016-TCU/SecexDefesa, de 19/2/2016 (peça 57), solicitando as informações e conclusões produzidas pelo grupo de trabalho instituído no âmbito daquele órgão. A solicitação foi respondida por meio do Ofício 1740/2016/DEFAZ II/DE/SFC-CGU (peça 62).

10. Nesse intervalo, o Governo do Distrito Federal, representado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, peças 60 e 63, também aportou nova documentação aos autos.

Resposta da CGU à diligência realizada (peça 62)

11. Em resposta à diligência realizada pela SecexDefesa, a CGU informou, no que se considerou pertinente a esta instrução, o que segue:

11.1 devido à emissão do Parecer PROPES-PGDF nº 1938/2010 (não enviado a esta Corte de Contas), reconhecendo a necessidade de ressarcimento de despesas realizadas com a remuneração de servidores cedidos pela PCDF, diversos órgãos e entidades distritais têm efetuado o ressarcimento das remunerações custeadas pelo FCDF mensalmente. Há órgãos pendentes, cabendo a maior parte das pendências à Câmara Legislativa do Distrito Federal, que não efetuou o ressarcimento;

11.2 recomendou-se, neste contexto, proceder à inscrição das cessionárias no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), referente à ausência de reembolso relativo ao ressarcimento de remunerações dos servidores da PCDF, cedidos a órgãos do Governo do Distrito Federal (GDF). Tal posicionamento estaria em consonância com a determinação 1.7 do Acórdão 1.047/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 62, p. 3);

11.3 por meio do Ofício nº 39/2015/AECI/GMF-MF-DF, de 2/6/2015, o Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda noticiou que o Secretário de Fazenda do Governo do DF concordou com a devolução parcelada após a revisão de algumas questões pela CGU. Contudo, não teria havido encaminhamento de pedido formal à CGU solicitando manifestação sobre o assunto (peça 62, p.3);

11.4 não houve constituição formal de grupo de trabalho para tratar deste tema no âmbito da CGU, dado que reuniões e tratativas entre representantes dos governos federal e distrital sobre o assunto culminaram na publicação da Portaria Normativa nº 1, de 11/1/2016, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (agora nomeado Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG), que estabelece orientações quanto ao reembolso nos casos de cessão e de requisição de policiais, civis e militares, e bombeiros militares vinculados às instituições de que trata o art. 1º da Lei 10.633, de 27/12/2002 (peça 62, p. 4); e

11.5 a Secretária de Estado de Justiça e Cidadania do DF (Sejus/DF), por meio do Ofício nº 196/2015-Gabinete, de 15/2/2015, consultou a CGU acerca da necessidade de reembolso referente a policiais civis ocupantes do cargo de agente policial de custódia em exercício na Subsecretaria do Sistema Penitenciário do Distrito Federal (Sesipe/Sejus/DF) (peça 62, p. 3). A pedido da CGU, a Advocacia-Geral da União (AGU) manifestou-se sobre o tema por meio do Parecer n. 00757/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 29/6/2015 (peça 62, p. 13-14), informando que o FCDF deve permanecer remunerando os policiais em atuação na Sesipe, mesmo após a transferência desse órgão da Secretaria de Estado de Segurança Pública para a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, pois, apesar de lotados em secretaria diferente, os ocupantes dos cargos de agente policial de custódia continuariam integrando carreira da PCDF.

Considerações da Secretaria-Geral do Ministério Público da União (peça 51)

12. Por meio do Ofício 6153, de 30 de novembro de 2015, a Secretaria-Geral do Ministério Público da União (SGMPU) informou haver quinze policiais militares do DF cedidos àquela instituição, o que representaria um número irrisório, e que estes estariam no efetivo exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar, nos estritos termos delineados no Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, aprovado pelo Decreto 88.777/1983 (R-200). Manteriam tais profissionais, em diversas ocasiões, contato estreito com autoridades de segurança locais com objetivo de reunir informações de inteligência necessárias à proteção de autoridades ameaçadas por ocasião de deslocamento (peça 51, p. 1-3).

13. Repugna também qualquer suspeita de alocação de policiais em atividades burocráticas, administrativas ou de proteção pessoal (peça 51, p. 2), além de citar dispositivo do Decreto 4.050/2001 que estabelece que o ônus da cessão, no caso de servidores do Distrito Federal custeados pela União, será do órgão cedente (peça 51, p. 3).

Considerações do Governo do Distrito Federal, por meio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (peças 60 e 63)

14. A Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) cientificou o Tribunal de Contas da União sobre a publicação, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), da Portaria Normativa nº 1, de 11/1/2016, que estabelece orientações quanto ao reembolso nos casos de cessão e de requisição de policiais civis e militares e bombeiros militares mantidos com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (peça 60, p. 2).

15. No expediente, requer-se que o Tribunal de Contas da União reconheça a validade e a eficácia da mencionada portaria, cujas hipóteses de cessão sem ressarcimento seriam mais amplas do que as apontadas na manifestação desta unidade técnica (peça 60, p. 2-3).

16. Afirma que o legislador ordinário (art. 1º, §1º, e art. 3º da Lei 10.633/2002) autorizou a utilização de recursos do Fundo para custeio da segurança pública distrital, devendo seus recursos serem utilizados da forma menos restrita possível, desde que sempre vinculados à segurança pública local, conforme hipóteses “adequada e cautelosamente” previstas pela aludida portaria (peça 60, p. 4). O Governo do Distrito Federal (GDF), em sua manifestação, registra (peça 60, p. 5):

Assentadas essas premissas, cabe reconhecer que qualquer atividade desempenhada pelo Policial ou Bombeiro Militar que de alguma forma esteja relacionada à segurança pública no âmbito do Distrito Federal, pode e deve ser custeada com recursos do Fundo. Esta consiste na melhor e mais precisa interpretação que se deve conferir ao complexo normativo que rege a matéria e aquela que melhor se adapta ao escopo constitucional do FCDF.

17. A título ilustrativo, o GDF aponta como indevidos os ressarcimentos relativos a policiais ou bombeiros atuantes na segurança do Governador do Distrito Federal ou alocados em órgãos/entidades federais, pois, neste último caso, credor e devedor confundir-se-iam em um mesmo ente (peça 60, p. 6).

18. No documento à peça 63, o GDF faz, ainda, considerações sobre o Acórdão 17/2016 – TCU – Plenário, TC 032.061/2008-1, que determinou a quantificação dos valores devidos ao FCDF referente aos profissionais da segurança pública cedidos a diversos órgãos entidades/públicos sem o correspondente reembolso ao FCDF. Segundo alegou o ente distrital, o desfecho dos presentes autos teria repercussões nos cálculos determinados naquela deliberação. Entendendo viável a preocupação do GDF, o relator, mediante despacho, determinou o sobrestamento do TC 032.061/2008-1 até que a matéria seja examinada no âmbito deste processo, conforme peça 53 daqueles autos.

EXAME TÉCNICO

ANÁLISE

19. Segundo o art. 21, inciso XIV, da CF, 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”. A atual redação desse inciso foi dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998. Antes de ter sido objeto de EC, o citado inciso informava que competia à União “organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios”. Assim, no que interessa a esta análise, as alterações promovidas pela EC nº 19 são a menção à criação de um fundo próprio para financiar os mencionados órgãos distritais e a inclusão da assistência financeira para a execução de serviços públicos no Distrito Federal.

20. A Lei 10.633/2002, que, em obediência à previsão constitucional, cria o FCDF, deixa clara, em seu art. 1º, a finalidade do fundo: “prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”.

21. Em 11/10/1979, foi aprovado o Regimento da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF), por meio do Decreto Distrital nº 4.852. Como se percebe, apesar de existir antes da elaboração da CF de 1988, a mencionada SSP/DF não foi citada pelo constituinte originário no inciso XIV do art. 21. Da mesma forma, o poder constituinte derivado, ao promover alterações no texto constitucional, por meio da EC nº 19, manteve referências diretas à PMDF, à PCDF e ao CBMDF. A Lei 10.633/2002, igualmente, cita expressamente a PCDF, a PMDF e o CBMDF. Tal fato reforça a tese de que o desejo do legislador ao instituir o fundo, assim como o do constituinte ao prever a sua criação, era atingir especificamente os citados órgãos.

22. A gestão dos fundos especiais, caso do FCDF, é regulamentada pela Lei 4.320/1964. Informa a citada norma, em seu art. 71, que os recursos dos fundos se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por sua vez, em seu art. 8º, parágrafo único, determina que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação”. No mesmo sentido, cabe mencionar que o Decreto 93.872/1986, em seu art. 77, informa que: “não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados”.

23. No tocante à Portaria Normativa nº 1, de 11/1/2016, do MPDG (peça 53), cabe, primeiramente, transcrever os seus termos. Estão negritados os dispositivos contrários ao entendimento pretérito desta unidade técnica, conforme pronunciamento à peça 45, bem como ao atual parecer técnico:

Art. 1º Esta Portaria Normativa estabelece orientações acerca do reembolso da remuneração e dos respectivos encargos sociais definidos em lei custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, instituído pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, nas hipóteses de cessão e requisição:

I - de militares do Distrito Federal; e

II - de servidores das Carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal.

Parágrafo único. O disposto nesta Portaria Normativa aplica-se também aos casos de exercício em órgãos ou entidades não integrantes da estrutura organizacional das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, mesmo quando não houver ato de cessão ou requisição.

Art. 2º As cessões e as requisições para os Estados e Municípios exigirão, em todos os casos, o reembolso ao FCDF pelos órgãos e entidades cessionários.

Art. 3º Não haverá reembolso ao FCDF nas cessões e requisições para a União, suas autarquias e fundações, bem como empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam recursos financeiros do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial da sua folha de pagamento.

Art. 4º No âmbito do Distrito Federal, deverá haver reembolso ao FCDF nos casos de cessões, requisições ou exercício em órgãos ou entidades não integrantes da estrutura organizacional das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

§ 1º O disposto no *caput* não se aplica às cessões, requisições ou exercício nas áreas de:

I - segurança pública e segurança institucional da governadoria e vice-governadoria;

II - defesa civil, no caso de bombeiro-militar;

III - custódia penitenciária, no caso de delegado de polícia e de agente policial de custódia; e

IV - ordem pública, no caso de policial militar.

§ 2º Não se incluem entre as atividades de segurança pública, para fins desta Portaria Normativa, aquelas exercidas no âmbito dos órgãos ou entidades executivos de trânsito do Distrito Federal.

Art. 5º Os recursos do FCDF, relacionados à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, somente poderão ser utilizados para custeio de remuneração de cargos criados por lei federal.

24. Importa iniciar a análise dessa portaria normativa mencionando que a CF, em seu art. 84, IV, ao listar as competências do Presidente da República, inclui “sancionar, promulgar e fazer

publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (grifo nosso). O art. 37 da CF, por seu turno, em seu *caput*, subordina a Administração Pública ao princípio da legalidade.

25. Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar da edição de decretos e regulamentos pelo chefe do Poder Executivo, informa que o regulamento, além de inferior e subordinado, é ato dependente de lei. O autor, ademais, ensina que se o regulamento “faz exemplificativo o que é taxativo”, é inconstitucional. As portarias ministeriais, segundo o mesmo autor, estão em nível inferior aos regulamentos, se aplicando a elas a mesma limitação (MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, 27ª Ed., p. 347, 354-355, 369-370).

26. Assim, fica patente que, ao tratar dessa temática, deve-se considerar que não tem qualquer ato do Poder Executivo, sem a devida chancela do Legislativo, o condão de alterar aquilo que foi definido pelo legislador. Dessa forma, rejeita-se a possibilidade de o MPDG, por meio de portaria, dar destinação diversa àquela prevista em lei para os recursos do FCDF, conforme argumentos apresentados pela PGDF (peça 60, p. 2-3). O mesmo pode ser dito em relação aos decretos emanados do Poder Executivo, como o Decreto 4.050/2001, que não pode ser aplicado em oposição aos textos legal e constitucional. Admitir a comunicabilidade dos recursos do FCDF, neste caso, representaria fazer letra morta o que prescreve a Lei 10.633/2002 e, conseqüentemente, o texto constitucional.

27. O Regimento Interno do TCU, art. 1º, inciso XXI, prevê a competência desta Corte de Contas para assinar prazo para que órgão adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Essa previsão encontra respaldo no art. 45 da Lei Orgânica do TCU e no art. 71, inciso IX, da CF. Dessa forma, pode o TCU assinar prazo para que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão altere o teor da Portaria Normativa nº 1, de 11/1/2016, art. 3º e art. 4º, §1º, de modo a adequá-la ao texto da norma que pretende regulamentar, dado que, equivocadamente, os mencionados trechos do normativo permitem que parcela dos recursos do FCDF seja indiretamente aplicada em finalidade diversa daquela especificada na lei que cria o Fundo, conforme pareceres técnicos emitidos por esta Secretaria.

28. Conforme já avaliado no pronunciamento à peça 45, o Regulamento para as Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares (R-200), doravante denominado R-200, aprovado pelo Decreto Federal 88.777/1983, traz, em seu art. 21 (peça 40, p. 7-8), o seguinte dispositivo:

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:

I - da Presidência e da Vice-Presidência da República;

II - **Ministério ou órgão equivalente**;

III - Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos e Conselho Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça;

IV - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional;

V - Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e Conselho Nacional de Justiça;

VI - Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público;

§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:

1) o Gabinete Militar, a Casa Militar ou o Gabinete de Segurança Institucional, ou órgão equivalente, dos **Governos dos Estados e do Distrito Federal**;

- 2) o Gabinete do Vice-Governador;
- 3) a Secretaria de Segurança Pública dos **Estados** e do Distrito Federal, ou órgão equivalente;
- 4) órgãos da Justiça Militar **Estadual** e do Distrito Federal;
- 5) a Secretaria de Defesa Civil dos **Estados** e do Distrito Federal, ou órgão equivalente;
- 6) órgãos policiais de segurança parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- 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;
- 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; e
- 9) a Secretaria de Estado de Ordem Pública e Social do Distrito Federal. (grifos acrescidos)

29. Em relação ao artigo acima transcrito, a SGMPU sustenta que as atividades desempenhadas pelos policiais militares cedidos ao MPU são de natureza policial, o que respaldaria o não ressarcimento ao FCDF (peça 43, p. 2). Todavia, cumpre explicar que esta classificação objetiva, entre outras finalidades, estabelecer critérios para promoção e inatividade, nos termos do art. 24 da mesma norma:

Art. 24 Os policiais-militares, no exercício de função ou cargo não catalogados nos arts. 20 e 21 deste Regulamento são considerados no exercício de função de natureza civil.

Parágrafo único - Enquanto permanecer no exercício de função ou cargo público civil temporário, não eletivo, inclusive da administração indireta, o policial-militar ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá ser promovido por antiguidade, constando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a inatividade e esta se dará, ex-officio, depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, na forma da lei.

30. Assim, não é relevante para o tema tratado neste processo a natureza da atividade desempenhada pelos policiais cedidos. Neste sentido, convém salientar que as normas que regem a criação e o funcionamento do FCDF não se referem à manutenção de atividades de natureza policial militar ou de interesse policial militar ou de bombeiro militar em sentido amplo, e sim à manutenção da PMDF, da PCDF e do CBMDF.

31. Caso as previsões constantes no R-200 fossem utilizadas como critério para definir a regularidade da destinação dos recursos do FCDF, seria possível, por exemplo, que este arcasse com a remuneração de policiais e bombeiros militares distritais cedidos a qualquer ministério ou órgão equivalente do Governo Federal ou a qualquer estado da federação (ver art. 21, inciso II e §1º, itens 1, 3, 4 e 5, negritados no item 28 desta instrução), o que desvirtuaria a finalidade legal e constitucional do Fundo.

32. Quanto ao art. 21 do R-200, é ainda importante destacar que esse artigo foi editado quase vinte vezes desde 2002, ano em que foi criado o FCDF, após quase duas décadas sem qualquer alteração, conforme demonstrado à peça 65, o que traz fortes indícios de inclusões casuísticas. O desvirtuamento desse artigo torna-se patente ao verificar que, de um rol limitado de órgãos em 1983, passou-se, com a alteração promovida pelo recente Decreto 8.806/2016, a considerar a nomeação para cargo ou função em qualquer ministério ou órgão equivalente como sendo de natureza policial militar ou de interesse policial militar ou de bombeiro militar (ver inciso II).

33. Vale lembrar que, segundo dispõe o art. 6º da Lei 7289/1984 (Estatuto da PMDF), são equivalentes as expressões "na ativa", "da ativa", "em serviço ativo", "em serviço na ativa", "em serviço", "em atividade", e "em atividade policial-militar", conferidas aos policiais-militares no

desempenho de cargo, comissão, encargo, incumbência ou missão, serviço ou exercício de função policial-militar ou consideradas de natureza policial-militar, nas Organizações Policiais-Militares da Polícia Militar do Distrito Federal, bem como em outros órgãos do Governo do Distrito Federal ou da União, quando previstos em lei ou regulamento.

34. Os efeitos combinados do art. 6º acima referido e da expansão desregrada do art. 21 do regulamento aprovado pelo Decreto 88.777/1983, bem como ao preceituado no art. 24, repercutem na remuneração do policial militar do Distrito Federal e no sistema previdenciário.

35. Vê-se, portanto, que, ao ampliar o rol sem critérios objetivos, se concedem condições diferenciadas de passagem para a inatividade a policiais militares que não necessariamente foram submetidos às condições de periculosidade inerentes à atividade policial militar, além de possibilitar o esvaziamento dos quadros da PMDF, prejudicando o órgão na realização de suas atividades.

36. Diante do exposto, considerando que o conceito jurídico dos termos “natureza policial militar” e “de interesse policial militar ou de bombeiro militar” é vago e indeterminado, dando margem a interpretações diversas e subjetivas, e o impacto financeiro do art. 21 do R-200 sobre os cofres do FCDF, mostra-se pertinente aprofundar a matéria em processo distinto, por meio de representação.

37. Sobre o tema, cumpre registrar que o Tribunal, por meio do Acórdão 1.882/2015 – TCU – Plenário, determinou ao Ministério da Justiça e Cidadania a edição de normativo que delimite as atividades/atribuições que devem ser enquadradas como “estritamente policiais” para fins de aplicação da Lei Complementar 51/1985.

38. O argumento apresentado pela PGDF de que a Lei 10.633/2002, ao mencionar o termo “segurança pública” em seus arts. 1º, §1º, e 3º, estaria ampliando as possibilidades de aplicação dos recursos do FCDF (peça 60, p. 3-5) não procede. Ora, no *caput* do art. 1º dessa lei (abaixo reproduzido) há lista taxativa de órgãos ligados à segurança pública que serão custeados pelo fundo e, dessa forma, não é possível considerar adequada interpretação do parágrafo primeiro que amplie os termos precisos com que o legislador se manifestou no *caput*. Caso o §1º do mencionado artigo tratasse de uma exceção à regra prevista no *caput*, o faria de forma explícita.

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§1º As dotações do FCDF para a manutenção da segurança pública e a assistência financeira para a execução de serviços públicos deverão ser discriminadas por atividades específicas. (grifo nosso)

39. No mesmo sentido, seria incoerente interpretar o art. 3º (abaixo reproduzido) de forma que torne exemplificativa a lista taxativa apresentada no *caput* do art. 1º. Ao se referir à forma como serão computadas as dotações orçamentárias destinadas à segurança pública, no art. 3º, trata o legislador de diferenciar as rubricas destinadas à PMDF, à PCDF e ao CBMDF das demais, destinadas à saúde e à educação, pois o *caput* do art. 1º já é suficientemente específico.

Art. 3º Para os efeitos do aporte de recursos ao FCDF, serão computadas as dotações referentes à manutenção da segurança pública e à assistência financeira para execução de serviços públicos, consignadas à unidade orçamentária "73.105 – Governo do Distrito Federal – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda".

40. Quanto ao argumento de que o Acórdão 4.586/2015 – TCU – 1ª Câmara eximiria o MPU do ressarcimento, com base no art. 6º, parágrafo único, do Decreto nº 4.050/2001 (peça 43, p. 2-3), cumpre lembrar que o mencionado entendimento prolatado por esta Corte de Contas não considerou o citado decreto isoladamente, mas em conjunto com a Lei 13.020/2014, que cria as

FCGE, que são temporárias e não existem fora do âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania. Assim, o MPU não poderia ser incluído naquela expressa, temporária (Sesge/MJ será extinta em 31/7/2017, segundo o art. 5º, §2º, do Decreto 7.538/2011) e única exceção.

41. Argumenta a PGDF que seria inaceitável o ressarcimento pela União de fundo por ela mesma custeado (peça 60, p. 6). Erra a PGDF neste argumento, pois não se trata de dotações orçamentárias comuns. São fundos especiais, que, conforme citado anteriormente, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços. No caso do FCDF, não é possível conceber a destinação desses recursos ao custeio de atividades diversas daquelas previstas na lei de criação do fundo, que segue o texto constitucional, quais sejam: custear a PCDF, a PMDF, o CBMDF, a saúde e a educação. Análise a esse respeito foi empreendida nos parágrafos 6-14 do pronunciamento à peça 45.

42. A ponderação referente ao baixo quantitativo de policiais cedidos ao Ministério Público Federal (peça 51, p. 1-2) também não pode ser considerada justificativa razoável para que não haja ressarcimento ao FCDF, dado que o cumprimento da destinação específica a que se presta o referido fundo não está sujeito à quantificação do desvio. Além disso, uma vez que o MPU possui dotações orçamentárias próprias, ao direcionar-lhe, mesmo que indiretamente, recursos do FCDF, está-se minando a capacidade informativa da lei orçamentária anual e dificultando o controle sobre a eficiente alocação de recursos no âmbito da Administração Pública.

43. Diante de controvérsia sobre a aplicação relativamente irrestrita na área de segurança pública dos recursos destinados ao FCDF, julga-se ainda oportuno reproduzir o teor do voto do Ministro Benjamin Zymler, condutor do Acórdão 2.433/2013-TCU-Plenário. Cumpre informar que o referido acórdão foi alterado pelo Acórdão 3.379/2013-TCU-Plenário, não por ter sido derrotado o entendimento abaixo registrado, mas por reconhecer-se que era plausível a interpretação jurídica adotada antes de ter sido prolatado o Acórdão 2.433/2013-TCU-Plenário, mudando-se o julgamento pela irregularidade das contas pela regularidade com ressalva.

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

4. Ainda sobre o tema, cumpre destacar o **art. 167, inciso IX**, da CF, que veda “*a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa*”, e o **art. 165, § 9º, inciso II**, também da Constituição, que dispõe que “*cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos*”.

5. A partir dos dispositivos acima mencionados, deduz-se que o legislador constituinte delegou ao legislador infraconstitucional a função de, por meio de norma legal, dispor sobre o funcionamento e a organização de fundos, bem como de estabelecer os limites para a utilização de seus respectivos recursos. Em outras palavras, a Constituição Federal não dispôs acerca dos fundos, mas traçou as diretrizes para que a lei, em concreto, estabelecesse como deveria ser o funcionamento desses fundos e como se daria a aplicação de seus recursos.

6. Trata-se, portanto, de hipótese de **reserva legal qualificada**, uma vez que a norma constitucional, além de exigir que a regulamentação desta matéria específica se dê, necessariamente, por meio de lei, também estabeleceu os fins a serem necessariamente perseguidos ou os meios a serem compulsoriamente adotados pelo legislador.

7. A referida delimitação do conteúdo, no caso vertente, foi feita pela Lei 10.633/2002, que, para atender ao disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, instituiu o FCDF, nos termos abaixo:

“Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da

polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 1º As dotações do FCDF para a manutenção da segurança pública e a assistência financeira para a execução de serviços públicos deverão ser discriminadas por atividades específicas.

§ 2º VETADO

§ 3º As folhas de pagamentos da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, custeadas com recursos do Tesouro Nacional, deverão ser processadas através do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado a partir da publicação desta Lei, sob pena de suspensão imediata da liberação dos recursos financeiros correspondentes.”

8. Logo, restam claros, a meu ver, os limites impostos pela lei para a aplicação dos recursos pertencentes ao FCDF: (i) organização e manutenção da *polícia* civil, da *polícia* militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal; e (ii) assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação.

9. A dedução de que o texto constitucional, ao atribuir à União competência para prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio, quis dar ao legislador liberdade para aportar recursos do FCDF no custeio de despesas relacionadas a outras áreas da segurança pública que não aquelas expressamente previstas refoge ao que foi estabelecido na lei. E não há falar em qualquer inconstitucionalidade da lei em questão. Cabe tão somente à lei dispor sobre este ou aquele serviço público e os limites quantitativos e qualitativos de sua aplicação. (grifos no original).

44. Conforme exposto à peça 45, o Decreto Distrital 28.763/2008 proíbe, em seu art. 1º, a cessão de servidores de todas as carreiras da área de educação, saúde e segurança do DF para órgãos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo nos âmbitos federal, estadual e municipal, bem assim para os órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo do DF. O art. 2º do referido decreto permite a renovação de algumas cessões até então efetivadas, sob condições específicas. O art. 3º, por fim, informa que os servidores cedidos em descompasso com o previsto no art. 2º deveriam apresentar-se aos seus órgãos de origem. Dessa forma, apesar de não ser objeto do controle realizado por esta Corte de Contas, vale ressaltar que servidores cedidos após a edição do mencionado decreto distrital encontram-se em situação que descumpra as normas editadas por aquele ente da federação, motivo pelo qual será feita proposta de envio do acórdão proferido neste processo ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

45. Quanto à questão suscitada no subitem 11.5 desta instrução, que dispõe sobre a remuneração dos agentes policiais de custódia lotados desde 1/1/2015 na Sesipe/Sejus/DF, enquanto a PCDF integra a estrutura da SSP/DF, discorda-se da conclusão apresentada pela AGU (peça 62, p. 13-14), cujos pareceres não têm natureza vinculante para esta Corte de Contas.

46. A Lei 9.264/1996, em seu art. 3º, inclui o cargo de agente policial de custódia entre os integrantes da carreira policial civil do DF. O art. 3º-A da mesma norma informa que os servidores ocupantes dos cargos de agente policial de custódia terão lotação e exercício nas unidades que compõem a estrutura orgânica da PCDF, determinando prazo para que aqueles em exercício fora dessa estrutura se apresentem à diretoria do órgão. Dessa forma, em que pese a autonomia administrativa de que dispõe o GDF, ao lotar tais servidores em local diverso daquele previsto na lei federal, desrespeita o governo distrital a competência constitucional da União de organizar a PCDF.

47. Importa observar, ademais, que a Portaria Normativa nº 1, de 11/1/2016, do MPDG, ao prever em seu art. 4º, §1º, inciso III, a cessão de agentes policiais de custódia contraria o citado art. 3º-A, o que reforça a necessidade de determinação ao MPDG para a sua adequação ao arcabouço legal que cerca a matéria.

48. A lei que cria o FCDF, em consonância com o previsto pelo constituinte, conforme destacado anteriormente, não se referiu ao custeio das carreiras da PCDF, onde quer que se encontrem seus profissionais, e sim ao órgão (PCDF). Aceitar que os agentes policiais de custódia sejam remunerados pelo FCDF, mesmo estando lotados fora da PCDF, vai de encontro ao exposto nesta instrução. Se tal modo de pensar fosse seguido, seria possível argumentar, por exemplo, que delegados de polícia cedidos a outros órgãos da administração distrital também continuariam integrando carreira da PCDF, desvirtuando os objetivos legais e constitucionais do FCDF.

49. Cabe ressaltar que a Lei Distrital 3.669/2005 criou o cargo de técnico penitenciário no âmbito do DF, posteriormente designado agente de atividades penitenciárias pela Lei Distrital 4.508/2010, carreira que não deve ser confundida com a de agente policial de custódia da PCDF, regida por lei federal. Assim, em que pese a necessidade de lotar pessoal no setor penitenciário distrital, há carreira local específica apta a desempenhar esse papel.

50. Sobre o ponto, relevante registrar que há no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) processo relativo à lotação dos agentes policiais de custódia (processo 2015.01.1.089140-8), no qual o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios solicita que os agentes policiais de custódia sejam lotados na Sesipe devido à falta de pessoal de que padeceria o setor penitenciário do DF.

51. Reconhecendo-se o princípio da independência de instâncias, ao qual se subordinam os processos desta Corte de Contas, julga-se que o citado processo judicial trata de controvérsia diversa daquela abordada na presente etapa processual, que versa sobre a imposição de ressarcimento ao FCDF nos casos de profissionais lotados e/ou em exercício fora da estrutura orgânica das unidades delimitadas pela lei que institui o FCDF e pela CF.

52. Registra-se, por fim, que o GDF, peça 50, requereu a produção de sustentação oral, nos termos do art. 168 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

CONCLUSÃO

53. Diante de todo o exposto, conclui-se, ratificando a proposta de encaminhamento à peça 45, não obstante alguns acréscimos, e em consonância com o entendimento prolatado por esta Corte de Contas nos Acórdãos 1.047/2014 e 4.586/2015, ambos da 1ª Câmara, que devem o gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, a PCDF, a PMDF e o CBMDF adotar medidas visando ao ressarcimento aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal da remuneração paga a servidores das citadas corporações que não estejam lotados e em exercício na estrutura orgânica (organograma) dos três mencionados órgãos distritais, com a única exceção daqueles cedidos à Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Cidadania para ocuparem funções comissionadas de grandes eventos, de caráter provisório, que serão extintas em 31/7/2017, conforme art. 7º da Lei 13.020/2014. Caso não logrem êxito, as medidas determinadas no Acórdão 1.047/2014 – TCU – 1ª Câmara devem ser imediatamente implementadas (inscrição dos cessionários no Cadin e suspensão do pagamento da remuneração dos servidores cedidos, e já notificados, sem que haja o reembolso mensal da remuneração pelo órgão cessionário).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

54. Em vista dos fundamentos expostos, e com base no art. 48, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal de Contas da União a adoção das seguintes medidas:

54.1 esclarecer à Polícia Militar, à Polícia Civil e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, excetuando-se a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Cidadania (Sesge/MJ), o Acórdão 1.047/2014 – TCU – 1ª Câmara aplica-se indistintamente nos casos de cessão ou renovação de cessão de servidores a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como



aos demais órgãos não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes, sob pena de caracterizar-se desvio de finalidade do Fundo Constitucional do Distrito Federal;

54.2 informar à Polícia Militar do Distrito Federal que a decisão pela edição ou não de ato normativo para operacionalizar a restituição de recursos devidos ao Fundo Constitucional do Distrito Federal em face dos militares cedidos extrapola a competência desta Corte de Contas;

54.3 alertar à Polícia Civil do Distrito Federal que o Acórdão 1.047/2014 – TCU – 1ª Câmara também abrange os agentes policiais de custódia lotados e/ou em exercício em órgãos não integrantes da estrutura orgânica da corporação;

54.4 com base no art. 251 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, no prazo de quinze dias, anule o *caput* do art. 3º e o §1º do art. 4º da Portaria Normativa nº 1 de 11/1/2016, tendo em vista que, em seu formato atual, contrariam dispositivos da Lei 10.633/2002 e da Constituição Federal;

54.5 determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que autue processo de representação para avaliar o impacto do art. 21 do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Decreto 88.777/1983) sobre os cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal;

54.6 encaminhar cópia do acórdão, relatório e voto que serão proferidos à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal, ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, ao Governador do Distrito Federal, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao Ministério Público da União (referência Ofício MPU 5.188, de 9/10/2015), ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Diseg/SecexDefesa, 24 de novembro de 2016.

(Assinado eletronicamente)

Ivan Botovchenco Sobestiansky

AUFC – Mat. 10.679-8