

VOTO

Conforme visto no relatório precedente, cuidam os autos de prestação de contas encaminhada pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal. Referidas contas foram apreciadas pela regularidade com ressalva, nos termos do Acórdão 1.047/2014-TCU-1ª Câmara.

2. Na presente etapa processual, avalia-se expediente encaminhado pela Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) suscitando dúvidas sobre a necessidade de ressarcimento, aos cofres do FCDF, da remuneração de servidores cedidos a outros órgãos e instituições da Administração Pública.

3. Sobre essa questão, a secretaria especializada, em suas duas manifestações nos autos, posiciona-se no sentido de que o gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal deve adotar medidas visando o ressarcimento, aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal, da remuneração paga a servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que não estejam lotados e em exercício na estrutura orgânica desses três órgãos, excetuados apenas os servidores que foram cedidos à Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Cidadania para ocuparem funções comissionadas de grandes eventos (FCGE), de caráter provisório, e que foram extintas em 31/7/2017, conforme art. 7º da Lei 13.020/2014.

4. Passo ao exame de mérito.

5. O Fundo Constitucional do Distrito Federal encontra-se previsto no art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 19/1998. Segundo esse dispositivo, 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”. O FCDF foi legalmente instituído nos termos da Lei 10.633/2002, cujo art. 1º estabelece que se cuida, ali, de um fundo “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”.

6. Com efeito, o TCU já se pronunciou sobre a natureza e a destinação dos recursos do FCDF em outras oportunidades, a exemplo do Acórdão 2.433/2013-Plenário, ocasião em que o nobre Ministro Benjamin Zymler se manifestou nos seguintes termos:

“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.”

7. De fato, é imperativo reconhecer que os recursos do FCDF encontram-se afetos a uma finalidade específica, qual seja, custear e manter os três órgãos de segurança pública elencados na Lei 10.633/2002 (PMDF, PCDF e CBMDF), bem assim assistir financeiramente os serviços públicos de saúde e educação dessa unidade federativa. Logo, não se afigura adequado permitir que os servidores ligados à PMDF, à PCDF ou ao CBMDF, cujas remunerações são custeadas pelo FCDF, sejam cedidos

a outros órgãos e instituições da administração pública e permaneçam sendo remunerados a expensas do FCDF, ainda que sua função no âmbito do cessionário seja considerada de natureza policial. A natureza da atividade exercida pelo servidor cedido não é relevante para essa questão.

8. Ademais, a unidade instrutora foi precisa ao rememorar que a gestão dos fundos especiais, como o é o FCDF, é regulamentada pela Lei 4.320/1964, cujo art. 71 esclarece que os recursos desses fundos se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços. De igual modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 8º, parágrafo único, impõe que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação”. Na mesma linha é o Decreto 93.872/1986, que em seu art. 77 estatui 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”.

9. Por aí se vê que o pagamento da remuneração de servidores da PMDF, da PCDF ou do CBMDF com recursos do FCDF somente se justifica na medida em que esses servidores estejam efetivamente contribuindo para a organização e manutenção dos serviços dessas entidades, o que não é o caso de servidores que estejam cedidos. Daí a determinação contida no item 1.7 do Acórdão 1.047/2014-TCU-1ª Câmara, no seguinte sentido:

“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;”

10. Foram excetuadas do sobredito regramento apenas as cessões de servidores para a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Cidadania para ocuparem funções comissionadas de grandes eventos (FCGE), de caráter provisório, que foram extintas em 31/7/2017, conforme art. 7º da Lei 13.020/2014. Isso porque o art. 2º, § 3º, daquela norma, estipulou que “o ônus da remuneração do cargo efetivo do servidor público ou o soldo do militar designado para exercer a FCGE permanecerá sob a responsabilidade do órgão ou entidade de origem, competindo ao Ministério da Justiça somente o pagamento da FCGE”. Referida exceção foi reconhecida pelo TCU nos termos do Acórdão 4.586/2015-TCU-1ª Câmara.

11. No entanto, passados três anos, a realidade demonstrou que a determinação veiculada no Acórdão 1.047/2014-TCU-1ª Câmara não foi efetiva. Mais do que isso, conforme explicita a análise apresentada pelo Ministério Público de Contas, a ferramenta do ressarcimento mostra-se insuficiente para a solução das questões envolvendo o uso dos recursos do FCDF, senão vejamos.

12. Conforme bem destacou o MP/TCU, em meados de 2015, apenas na Polícia Militar do Distrito Federal, havia 710 servidores cedidos a outros órgãos ou entidades, cenário que exige maior atenção no exame do tema. Uma redução de tal magnitude no número de servidores à disposição daquele órgão ocasiona sério impacto nas ações de segurança pública adotadas no Distrito Federal, sendo inequívoco que, quando se discute segurança pública, as ações encontram-se intrinsecamente dependentes do efetivo total à disposição das corporações mantidas pelo FCDF (PMDF, PCDF e CBMDF).

13. Além disso, não é demais frisar que, não por acaso, o DF foi contemplado constitucionalmente com um fundo especificamente destinado a compensar as extraordinárias demandas financeiras nas áreas de segurança pública, saúde e educação, porquanto abriga a sede do Governo Federal, bem assim embaixadas e organismos nacionais e internacionais, o que só fortalece a

importância de que os recursos do FCDF sejam integralmente alocados dentro do escopo que lhe foi legalmente delineado.

14. Colocado o tema nessa dicção, fica evidente que o mero ressarcimento, aos cofres do FCDF, da remuneração dos servidores cedidos seria insuficiente para reparar os efeitos deletérios da cessão indiscriminada a outros órgãos e entidades públicas. Não há dúvida de que o esvaziamento dos quadros da PMDF, da PCDF e do CBMDF tem ocasionado dificuldades no planejamento e execução de políticas de segurança no âmbito do DF, obstáculos que somente podem ser superados mediante integral disponibilização dos quadros de servidores dessas corporações. Quero dizer com isso que, isoladamente, o ressarcimento da remuneração dos cedidos não é medida que se preste a reparar os impactos negativos ocasionados pela significativa redução do número servidores, o que, em última instância, representa severo desvirtuamento da natureza legalmente atribuída ao FCDF e impede que o fundo cumpra seu desiderato constitucional.

15. Nessas condições, entendo que as cessões de servidores da PMDF, da PCDF e do CBMDF estão em desacordo com os contornos impostos pela CF e pela Lei 10.633/2002, circunstância que atrai a competência desta Corte de Contas para assinar prazo para adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 71, inciso IX, da CF, e do art. 45 da Lei 8.443/1992.

16. Passados mais de três anos da edição do Acórdão 1.047/2014-TCU-1ª Câmara, que não solucionou o problema, e diante das considerações que ora submeto ao descortino de meus pares, creio que o TCU deva impor medida diversa a fim de equacionar a questão de forma definitiva. Para tanto, proponho determinação à PMDF, à PCDF e ao CBMDF para que providenciem o imediato retorno dos servidores cedidos.

17. Todavia, na linha sugerida pelo Plenário, impõe-se segmentar duas situações distintas: (i) servidores que efetiva e evidentemente estejam desempenhando funções que guardam estrita pertinência com as atividades de segurança pública, situação na qual será estipulado prazo de trinta dias; e (ii) servidores que desempenham outras atividades (como as administrativas e aquelas relacionadas à assessoria e aos gabinetes de autoridades), em que o cumprimento deverá se dar no prazo de quinze dias.

18. Ainda acolhendo proposta do Plenário, cabe facultar ao Governo do Distrito Federal comprovar eventual existência de atividades que não podem ser desempenhadas sem a cessão desses agentes, e informá-lo de que as medidas aqui propostas não o eximem de evitar solução de continuidade para as atividades que sejam consideradas necessárias e possam ser exercidas sem a referida cessão.

19. Quanto ao ressarcimento da remuneração já paga aos servidores que se encontravam cedidos, permanece a obrigatoriedade de recolhimento desses valores aos cofres do FCDF. Quanto a essa questão, acolho a sugestão da Presidência no sentido de que essa apuração seja feita em processo específico, o qual também avaliará a pertinência de se realizarem as devidas responsabilizações.

19. Por fim, no que se refere às ponderações exaradas pelo Parquet de Contas, concordo com o entendimento de que a competência para edição de normativo sobre o uso dos recursos do FCDF pertence ao Distrito Federal, e não ao Ministério do Planejamento, sem prejuízo de ressaltar que qualquer normativo sobre o tema não poderá exceder os limites impostos pela lei instituidora daquele fundo. Acerca das demais hipóteses de cessão, registro que, conforme essencialmente exposto nesta oportunidade, a impossibilidade de cessão decorre da própria natureza do FCDF, fixada nos termos do art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, e da Lei 10.633/2002. Portanto, excepcionalidades legalmente estatuídas deverão ser avaliadas caso a caso, a exemplo da Lei 13.020/2014, relativa ao exercício de funções comissionadas de grandes eventos.



Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de agosto de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator