

TC-043.927/2012-2

Tipo: prestação de contas (recursos de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

Recorrentes: Superior Tribunal Militar, Procuradoria Geral da República, Advocacia-Geral da União, Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro, Andrei Oliveira de Vargas, Ecival Jacinto da Silva, Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva, Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa, Ministério do Esporte e Autoridade de Governança do Legado Olímpico, Distrito Federal, Guilherme Augusto Bitencourt Maciel, Superior Tribunal de Justiça, Deputado Laerte Bessa, Tribunal de Contas do Distrito Federal e Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

Advogados: Carlos Alberto Teodoro Ribeiro da Silva (OAB/DF 24.619); procuração: peça 209.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Prestação de contas. Fundo Constitucional do DF. Cessão de servidores da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal a outros órgãos e entidades da Administração Pública. Entidades organizadas e mantidas com recursos do FCDF. Impossibilidade de uso dos recursos desse fundo para outros fins que não aqueles delineados na Constituição e na Lei que o instituiu. Determinação para retorno de todos os servidores cedidos. Esclarecimentos. Embargos de declaração. Acolhimento parcial. Recursos de reconsideração. Não conhecimento de um dos pedidos. Conhecimento dos demais. Obrigação de o gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, da PCDF, da 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 entes distritais, sem distinção de órgãos ou esferas, 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, caso ainda existam débitos a serem sanados; bem como do disposto no item 9.2 do Acórdão

881/2018, relatado pelo Ministro Bruno Dantas. Cessão de servidores das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. Competência exclusiva e discricionária do Governador do ente distrital, exigida a motivação dos atos e desde que respeitados os parâmetros legais e as finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal, limites a que deve respeito, também, o Tribunal de Contas da União. Provimento parcial. Exclusão de determinações. Nova determinação.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Superior Tribunal Militar (STM) (peça 92), pela Procuradoria Geral da República (PGR) (peça 95), pela Advocacia-Geral da União (AGU) (peças 102, 144 e 172), pela Deputada Tereza Cristina (peça 104), por Andrei Oliveira de Vargas, Ecival Jacinto da Silva, Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva e Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa (peça 111), pelo Ministério do Esporte (peça 171), pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) (peça 208), por Guilherme Augusto Bitencourt Maciel (peça 171) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) (peça 233), contra o Acórdão 1.774/2017 (peça 74), transcrito abaixo, esclarecido pelo Acórdão 881/2018 (peça 198), ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas:

9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no que se refere aos servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes:

9.1.1. no prazo de quinze dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que não guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.1.2. no prazo de trinta dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.2. informar à Polícia Civil do Distrito Federal que a determinação supra também abrange os agentes policiais de custódia lotados e/ou em exercício em órgãos não integrantes da estrutura orgânica da corporação;

9.3. facultar ao Distrito Federal, no prazo de trinta dias, demonstrar cabalmente a este Tribunal quais são as funções que, indubitável e excepcionalmente, não podem ser desempenhadas sem a cessão dos servidores em questão;

9.4. informar ao Distrito Federal que o retorno do servidor, nos termos do item anterior, não implica cessação das atividades policiais exercidas, na hipótese de elas serem consideradas

necessárias pelo governo daquele ente distrital e puderem ser executadas sem a cessão;

9.5. determinar a autuação de processo para apurar, no prazo de 180 dias, os valores a serem ressarcidos pelos cessionários ao FCDF, bem como as razões pelas quais tais ressarcimentos não foram realizados, promovendo-se, se for o caso, a devida responsabilização pela mora;

9.6. 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;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, 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.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de prestação de contas apresentada pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), as quais foram consideradas regulares com ressalva, nos termos do Acórdão 1.047/2014-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Valmir Campelo, parcialmente transcrito abaixo, tendo a Corte, também, proferido determinações aos órgãos envolvidos:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II; da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea a; 208 e 214, inciso II; do Regimento Interno/TCU, em julgar as contas dos responsáveis Srs. Paulo Santos de Carvalho (CPF 244.666.971-91), Mailine Alvarenga (CPF 227.366.461-34), Onofre José Morais (CPF 179.322.701-20), Marcelo Piancastelli de Siqueira (CPF 125.350.606-04) e Valdir Moyses Simão (CPF 021.728.738-70), regulares com ressalva, dando-lhes quitação, sem prejuízo de fazer as determinações sugeridas, e com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I; da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea a; 207 e 214, inciso I; do Regimento Interno/TCU, em julgar as contas dos demais responsáveis relacionados no item 1.1, regulares dando-lhes quitação plena, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

(...)

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;

1.8. determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que faça constar do próximo Relatório de Gestão os resultados obtidos nos inquéritos policiais e nos processos administrativos mencionados no Relatório de Gestão base 2011, relativos ao extravio de armas e de outros bens de propriedade da corporação;

1.9. determinar ao Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal (CBMDF) e à Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) que informem, no próximo Relatório de Gestão, se há servidores

cedidos sem o ressarcimento, por parte do cessionário, da remuneração correspondente aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal, bem como as medidas adotadas e os resultados alcançados para solucionar a questão, se for o caso;

1.10. dar ciência à Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) sobre a seguinte impropriedade:

1.10.1. ausência de apresentação de cópia das Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física e das respectivas retificações apresentadas à Secretaria da Receita Federal ou, alternativamente, de autorização de acesso eletrônico a esses dados por parte de servidores, o que afronta o disposto no art. 1º da Lei 8.730/1993;

1.11. dar ciência à Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), ao Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal (CBMDF) e à Polícia Militar Distrito Federal (PMDF) sobre a seguinte impropriedade:

1.11.1. rol de responsáveis apresentado em desconformidade com o art. 10 da IN TCU 63/2010, que estabelece que serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as naturezas de responsabilidade de dirigente máximo, membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente máximo e membro de colegiado responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade;

1.12. arquivar o presente processo.

2.1. No presente processo, a unidade técnica analisou expediente encaminhado pela Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), com dúvidas acerca da necessidade de ressarcimento aos cofres do FCDF da remuneração de servidores cedidos a outros órgãos e instituições da Administração Pública.

2.2. Após análise da unidade técnica sobre a questão, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.774/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, dentre outras medidas, proferiu determinação à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, para que providenciem o retorno de servidores de seus quadros funcionais cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes, na forma transcrita na introdução acima.

2.3. Com o intuito de solucionar controvérsia e esclarecer o julgado, o Governo do Distrito Federal, por meio da respectiva Procuradoria-Geral, opôs embargos de declaração (peças 93-94), em face do acórdão, para (peça 93, p. 15-16):

b.1. (...) que se esclareça o exato alcance das determinações emanadas da decisão embargada, autorizando-se, em função dos esclarecimentos prestados, a cessão de Policiais Cíveis, Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal para os seguintes órgãos da administração deste ente distrital, sem a necessidade de ressarcimento ao Fundo Constitucional: Casa Militar, Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social, Vice-Governadoria, Subsecretaria do Sistema Penitenciário – SESIPE e Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil;” e

b.2. (...) que sejam examinadas as razões de justificativa e os pedidos de manutenção de cessões de servidores formuladas pelos órgãos indicados na presente peça processual e nos anexos ofícios, bem como por outros entes que por ventura tenham se dirigido diretamente a essa Corte de Contas, esclarecendo-se ao Distrito Federal qual deve ser o posicionamento adotado em relação a tais situações.”

2.4. Após a prolação do Acórdão 1.774/2017 – Plenário e antes do julgamento dos embargos de declaração, diversas entidades apresentaram manifestações já com a intenção de adequar a deliberação às situações individuais previstas no item 9.3 da deliberação, bem como com pedidos de concessão de efeitos suspensivos ao julgado e informações para auxiliar a execução da decisão (peças 98, 103, 123, 125-126, 130, 163 e 175). O Relator *a quo*, proferiu sucessivos despachos, suspendendo-se os efeitos da decisão antes do julgamento dos aclaratórios (peças 101, 131, 145 e 183).

2.5. Esta Corte, por intermédio do Acórdão 881/2018 – Plenário, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, acolheu parcialmente os embargos de declaração, sem efeitos infringentes, com o intuito de esclarecer o julgado embargado, nos seguintes termos:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher parcialmente os presentes embargos de declaração, integrando a decisão recorrida com os fundamentos apresentados no voto que acompanha este acórdão;

9.2. afastar a necessidade de ressarcimento imediato, aos cofres do FCDF, das remunerações já pagas e daquelas que permanecerem sendo pagas aos Agentes Policiais de Custódia enquanto o Distrito Federal estiver executando a sentença proferida nos autos da ação civil pública 2015.01.1.089140-8, sem prejuízo de que esses valores sejam levantados no âmbito do processo autuado por força do item 9.5 do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, para fins de ressarcimento futuro;

9.3. encaminhar ao Distrito Federal cópia das manifestações enviadas por órgãos e entidades da administração pública diretamente a este Tribunal após a prolação do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, relativas à cessão de servidores aos quadros desses órgãos e entidades;

9.4. dar ciência deste acórdão ao embargante.

2.6. Insatisfeito, o Superior Tribunal Militar interpôs recurso de reconsideração (peça 92), requerendo ao Tribunal que “reconsidere as revogações das cessões, conforme informado nos itens 9.1.1 e seguintes, do referido Acórdão” (peça 92, p. 9).

2.7. Do mesmo modo, a Procuradoria Geral da República interpôs recurso de reconsideração (peças 95, 124 e 127), requerendo (peça 95, p. 21-22):

(...) o conhecimento e o provimento do presente Recurso de Reconsideração, a ser recebido em seu efeito suspensivo, com fulcro no art. 285, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União para que seja reformado o Acórdão nº 1.174/2017/TCU, reconhecendo-se a legalidade das cessões de policiais civis e militares oriundos do Governo do Distrito Federal, afastando-se a necessidade de ressarcimento ao Fundo Constitucional do Distrito Federal.

2.8. A Presidência da República, por meio da Advocacia-Geral da União, também, ajuizou recurso de reconsideração (peças 102, 144, 146 e 172), solicitando (peça 102, p. 26):

(...) seja recebido, na forma do artigo 285 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, e provido o presente recurso de reconsideração, para tornar insubsistente o item 9.1 do Acórdão nº 1.774/2017 — TCU - Plenário, Processo TC nº 043.927/2012-2, no que tange aos servidores da Polícia Militar do Distrito Federal, da Polícia Civil do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal cedidos à Presidência da República, haja vista a excepcionalidade e relevância à segurança nacional das funções ali desempenhadas.

Neste sentido, requer seja a situação destes servidores enquadrada no item 9.3, haja vista desempenharem funções que, indubitável e excepcionalmente, não podem ser desempenhadas sem a cessão e são atividades efetivamente pertinentes à segurança preventiva e repressiva,

motivo pelo qual tais cessões/requisições devem ser mantidas.

Sucessivamente, se não atendido o pedido anterior, pugna pela dilação do prazo fixado nos subitens 9.1.1 e 9.1.2., a fim de que o lapso temporal para o retorno dos servidores cedidos atenda ao princípio da razoabilidade e às peculiaridades inerentes às atividades desenvolvidas no âmbito da Presidência da República e às necessidades de treinamento específico e funcional de eventual pessoal substituidor, conforme demonstrado acima, nas razões do recurso.

2.9. Ressalte-se que, tendo em vista a oposição dos embargos de declaração e, por conseguinte, a ausência de designação de Ministro Relator para julgar o recurso de reconsideração interposto pela Presidência da República, podendo haver prejuízo no cumprimento do julgado recorrido com a devolução dos agentes cedidos ao órgão federal, a Advocacia-Geral da União solicitou ao Presidente do Tribunal que (peça 144, p. 9):

(...) expeça Medida Cautelar com o escopo de antecipar o efeito suspensivo do referido Pedido de Reexame interposto, até que se designe o novo Ministro Relator e se realize o julgamento administrativo da irrisignação recursal epigrafada, em face da urgência e da iminência de grave lesão ao interesse público pertinentes ao cumprimento imediato do referido Acórdão no campo específico que tange à Presidência da República, tudo com supedâneo nos artigos 28, inciso XVI, 159, inciso VI e VIII e artigo 276, caput, do Regimento Interno deste Tribunal e Contas da União.

2.10. Também insatisfeita, a Liderança do Partido Socialista Brasileiro na Câmara dos Deputados apresentou recurso de reconsideração, solicitando o reexame da determinação para retorno, em relação a servidor específico a que se refere (peças 104 e 122).

2.11. Em peça semelhante, o Deputado Federal Laerte Bessa também solicita a reconsideração do julgado recorrido em relação a servidor em exercício no Gabinete dele na Câmara dos Deputados (peça 119).

2.12. Irresignados, os servidores integrantes de carreiras da Polícia Civil do Distrito Federal Andrei Oliveira de Vargas, Ecival Jacinto da Silva, Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva e Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa, do mesmo modo, interpuseram recurso de reconsideração (peças 111 e 147), requerendo (peça 111, p. 9):

(...) que seja conhecido e provido o presente Recurso de Reconsideração para que:

a) seja reformado o Acórdão nº 1.174/2017/TCU, reconhecendo-se a legalidade das cessões dos requerentes, oriundos da Polícia Civil do Distrito Federal / GDF.

2.13. O Tribunal de Contas do Distrito Federal apresentou documentação ao Tribunal com argumentos contrários ao julgado recorrido (peças 132-133), requerendo (peça 132, p. 2):

(...) que faça constar do rol de exceções a serem consideradas por esse Egrégio Tribunal de Contas da União, a manutenção da presente cessão do servidor, nos termos do inciso 9.3 do Acórdão n. 1774/2017.

2.14. A Câmara Legislativa do Distrito Federal, em documentos enviados a esta Corte (peças 134 e 148-153), também se insurge contra a deliberação recorrida, buscando a manutenção de servidores das Forças Policiais cedidos para aquela instituição, requerendo (peça 134, p. 6-7):

Em face das considerações expostas e sobretudo, do fato de que exercem essas policiais função, nesta Casa, de natureza policial militar e de que está havendo ressarcimento regular do pagamento dos salários, solicito à Vossa Excelência reconsiderar a decisão de revogar a cessão dos referidos policiais.

2.15. Igualmente, o Ministério do Esporte e a Autoridade de Governança do Legado Olímpico interpueram recurso de reconsideração (peça 171), requerendo (peça 171, p. 12):

(...) que seja dado efeito suspensivo ao presente recurso, que espera ver conhecido e, no mérito, provido, reconhecendo-se a situação excepcional do Ministério do Esporte e da Autoridade de Governança do Legado Olímpico, diante das competências que lhes foram atribuídas pelo Decreto s/nº, de 13 de setembro de 2012 e pela Lei nº 13.474/2017, que seriam atingidas se houver a interrupção dos trabalhos dos servidores cedidos e requisitados, respectivamente, ao ME e à AGLO.

2.16. O Tribunal Regional Federal da Primeira Região também interpôs petição inominada (peças 180-182), requerendo ao Tribunal (peça 180, p. 2):

(...) analisar a excepcionalidade para este Tribunal em manter a cessão do referido servidor requisitado, razão pela qual solicito a Vossa Excelência nos termos do decidido no referido Processo TC 043.927/2012-2, para que as permissões de cessão de servidores da área de segurança pública do Distrito Federal abarquem também situações como as descritas neste documento, pois não se tratar de desvio do servidor de atribuições típicas de seu cargo efetivo.

2.17. O Distrito Federal, por meio da respectiva Procuradoria-Geral, também interpôs recurso de reconsideração (peça 208), solicitando (peça 208, p. 24-25):

a) o recebimento do presente recurso de reconsideração, com eficácia suspensiva, dando-se ao apelo a tramitação prescrita no art. 32 e seguintes da lei federal n. 8.443/92 c/c o art. 285 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RITCU; e

b) o acolhimento deste apelo, reformando-se a r. decisão ora recorrida, nos seguintes termos:

b.1 - para que seja autorizada, sem a necessidade de ressarcimento ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, a cessão de Policiais Civis, Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal para outros órgãos da administração pública, desde que as atividades desempenhadas por tais servidores estejam associadas a tarefas de segurança pública e/ou institucional, especialmente no que se refere aos seguintes entes da administração do Distrito Federal: Casa Militar, Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social, Vice-Governadoria, Subsecretaria do Sistema Penitenciário - SESIPE e Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil;

b.2 - para que seja autorizada a cessão de Policiais Civis, Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal para outros órgãos da administração pública, mesmo que as atividades desempenhadas por tais servidores não estejam vinculadas a tarefas de segurança pública e institucional, desde que haja o ressarcimento ao Fundo Constitucional do Distrito Federal; e

b.3 - para que se afaste a obrigação de ressarcimento, ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, relativamente às cessões ocorridas até que proferida a decisão ora recorrida, afastando-se, com isso, a determinação constante do item n. 9.5 do Acórdão n. 1.774/2017.

2.18. Guilherme Augusto Bitencourt Maciel, por sua vez, igualmente insatisfeito, interpôs recurso de reconsideração (peça 210), requerendo (peça 210, p. 4):

Que diante dos fundamentos expostos, seja reconsiderada a decisão, com relação apenas ao interessado, que determinou o imediato retorno do mesmo à Polícia Civil do Distrito Federal, e - Liminarmente, que seja oficiado ao Distrito Federal e à Polícia Civil do Distrito Federal, sobre a possibilidade de continuidade da cessão do interessado à TERRACAP, devendo observar a continuidade do ressarcimento integral de todas as despesas com a referida cessão, preservando-se, assim, a destinação do Fundo Constitucional.

2.19. Por fim, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) interpôs recurso de reconsideração (peça 233), com encaminhamento de parecer da Assessoria Jurídica da Presidência daquele órgão, acerca das conclusões do acórdão recorrido (peça 233, p. 1).

ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 217-224), ratificados pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 228, que concluiu pelo conhecimento dos recursos interpostos pelo Superior Tribunal Militar, pela Procuradoria Geral da República, pela Advocacia-Geral da União, pelo Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro, por Andrei Oliveira de Vargas, Ecival Jacinto da Silva, Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva, Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa, pelo Ministério do Esporte e Autoridade de Governança do Legado Olímpico, Distrito Federal e por Guilherme Augusto Bitencourt Maciel, suspendendo-se, os efeitos dos itens 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.774/2017, esclarecido pelo Acórdão 881/2018, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie. Coaduna-se, também, com o posicionamento do Ministro Relator quanto a ausência dos requisitos para eventuais medidas cautelares.

3.1. Ratifica-se, ainda, o exame preliminar de admissibilidade (peça 234-235), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 239, que concluiu pelo não conhecimento do recurso de reconsideração interposto pelo Superior Tribunal de Justiça, por inexistência de legitimidade e interesse recursal, recebendo-se o documento apenas como mera petição, de modo a negar-lhe seguimento. Logo, não se adentrará ao mérito do pedido, nesta assentada.

3.2. De outro lado, não se identificou, nos autos, exame preliminar pelo Serviço de Admissibilidade de Recursos desta Secretaria acerca dos pedidos do Deputado Federal Laerte Bessa (peça 119), da Câmara Legislativa do Distrito Federal (peças 134 e 148-153) e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (peças 180-182), explicitados no histórico acima.

3.3. Todavia, verifica-se que as peças apresentadas por essas partes podem ser recebidas como recursos de reconsideração, tendo em vista estarem preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, nos mesmos termos das peças acolhidas acima, razão pela qual os argumentos dessas partes serão, também, analisados nesta assentada.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos dos recursos as seguintes questões: Se é regular a cessão de integrantes das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal para órgãos e entidades dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, se os casos especificados nos recursos podem ser considerados exceções ao acórdão recorrido, se há obrigação de ressarcimento ao FCDF pelos cessionários das remunerações pagas aos agentes cedidos e se esta Corte poderia atuar nessa conjuntura (peças 92, 95, 124, 127, 102, 146, 172, 104, 122, 111, 147, 119, 134, 148-153, 171, 208, 210).

5. Cessão de integrantes das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal para órgãos e entidades dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, regularidade, se os casos especificados podem ser considerados nos recursos exceções ao acórdão recorrido obrigação de ressarcimento ao FCDF pelos cessionários das

remunerações pagas aos agentes cedidos e possibilidade de atuação desta Corte sobre essa conjuntura (peças 92, 95, 124, 127, 102, 146, 172, 104, 122, 111, 147, 119, 134, 148-153, 171, 208 e 210)

5.1. Os recorrentes afirmam ser regular a cessão de integrantes das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal para órgãos e entidades dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios ou os casos especificados constituem exceção ao acórdão recorrido, não cabendo obrigação de ressarcimento ao FCDF pelos cessionários das remunerações pagas aos agentes cedidos, além de não estar autorizada a atuação desta Corte sobre essa problemática, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) O Superior Tribunal Militar conta com a colaboração de cinco servidores militares cedidos pela Polícia Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, regularmente formalizados por atos administrativos expedidos pelo ente distrital, todos atuando em Gabinetes de Ministros (peça 92, p. 1-2 e 10-34);

b) Não se discute que os recursos do FCDF se destinam à finalidade específica de custear e manter os três órgãos de segurança pública elencados na Lei 10.633/2002, bem como assistir financeiramente os serviços públicos de saúde e educação do Distrito Federal (peça 92, p. 3);

c) Deve-se questionar o argumento do acórdão recorrido, segundo o qual não se mostra adequado permitir que servidores ligados à PMDF, PCDF E CBMDF, cujas remunerações sejam custeadas pelo FCDF, sejam cedidos a outros órgãos e instituições da administração pública e continuem sendo remunerados pelo Fundo, mesmo em função com natureza policial, o que não é relevante para a questão. Acrescentou-se que o pagamento desses agentes somente se justifica se eles estiverem efetivamente contribuindo para a organização e manutenção dos serviços dessas entidades. Para o Relator *a quo*, o mero ressarcimento da remuneração dos funcionários cedidos aos cofres do Fundo Constitucional não seria suficiente para afastar os efeitos deletérios da cessão (peça 92, p. 3);

d) A cessão de servidores públicos está prevista em vários dispositivos legais, como os incisos I e II e §1º do artigo 93 da Lei 8.112/1990; bem como o artigo 6º do Decreto n. 37.215/2016, o que demonstra ser possível o exercício dos militares distritais em outros órgãos. Cite-se, também, a Lei 9.007/1995, cujo teor versa sobre a requisição de servidores para a Presidência da República, e dos artigos 77, §1º, I, da Lei 7.289/1984; e 78, §1º, I, da Lei 7.479/1986, Estatutos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, respectivamente, que versam sobre a agregação dos policiais e bombeiros do Distrito Federal, em caso de nomeação para cargo não previsto nos quadros da organização militar que integram (peças 92, p. 3; e 102, p. 22-23);

e) Uma vez cedidos em conformidade com as normas específicas regulamentadoras do ato, em que exista constatação ou questionamento dos órgãos interessados, acerca de déficit de pessoal decorrente do empréstimo do servidor, não há que se falar em irregularidades (peça 92, p. 3);

f) Não consta dos autos reclamações sobre as cessões ora em análise, tendo sido, inclusive, determinado pelo Tribunal à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública a atuação de processo de representação para avaliar o impacto do artigo 21 do regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Decreto 88.777/1983), sobre o FCDF (peça 92, p. 3);

g) É descabido o argumento de ser inadequada a cessão de militares distritais para outros órgãos ou instituições da Administração Pública Federal, mesmo realizada para exercício de função

policial, pois o FCDF recebe aporte de todas as dotações referentes à manutenção da segurança pública do Distrito Federal. Os valores não se direcionam apenas ao pagamento de salários. Logo, estando os servidores atuando em atividade policial voltada para a segurança pública distrital, não há que se falar em desfalque na prestação do serviço (peça 92, p. 4);

h) Não está correta, também, a análise do acórdão recorrido, que rejeita a possibilidade de o MPDG, por meio de portaria, dar destinação distinta daquela prevista em lei para os recursos do FCDF. A norma nada mais fez do que estabelecer orientações sobre o reembolso da remuneração e respectivos encargos sociais definidos em lei e custeados com recursos do Fundo (peça 92, p. 4);

i) A Portaria do MPDG apenas replica o que já havia sido determinado no Decreto n. 4.050/2001, regulamentador do artigo 93 da Lei 8.112/1990, que prevê, no parágrafo único do artigo 6º, exceção ao ônus da cessão ou requisição ao cessionário, no caso do Distrito Federal, em relação aos servidores custeados pela União. É descabido afirmar que o Decreto está em oposição aos textos legal e constitucional, pois admite a comunicabilidade dos recursos do FCDF, tornando letra morta o que prescreve a Lei 10.633/2002;

j) Se o Fundo Constitucional foi criado pela União, com recursos do Tesouro Nacional, é legítimo que a cessão a órgão da União de servidor do GDF que receba verbas salariais com pecúnia advinda de tal Fundo não gere ressarcimento, sobretudo quando o servidor foi cedido para desempenho de função estritamente ligada à segurança pública e em órgão situado no ente distrital, não havendo desvio de finalidade (peça 92, p. 4);

k) Está correto o posicionamento da Procuradoria do Distrito Federal, ao afirmar que qualquer atividade desempenhada pelo Policial ou Bombeiro Militar relacionada de alguma forma à segurança pública no âmbito do Distrito Federal deve ser custeada com recursos do FCDF, melhor interpretação do texto constitucional (peça 92, p. 4);

l) Nem sempre a cessão é realizada para o exercício de função ligada diretamente à segurança pública. Conforme o §3º do artigo 6º do Decreto Federal 37.215/2016, acrescentado pelo Decreto 37.393/2016, há a possibilidade de cessões de militares do Distrito Federal para a realização de segurança pessoal e para o assessoramento direto de algumas autoridades, a exemplo do Presidente da República e do Governador do Distrito Federal (peça 92, p. 4-6);

m) Como exposto no item 27 do relatório do acórdão recorrido, em atenção ao princípio federativo e à autonomia de cada ente, o GDF pode dispor livremente sobre a cessão de seu pessoal. Nessas situações permitidas pelo ente distrital, nas quais não há prejuízo para o serviço, o qual não se relaciona à segurança propriamente dita, é que se deve exigir o ressarcimento ao FCDF, conforme o artigo 8º do Decreto Federal 37.215/2016. Nesse dispositivo, consta como deve ser feita a devolução, cabendo ao cedente apresentar mensalmente ao cessionário o valor a ser reembolsado, não havendo que se falar em atraso o em cobrança no caso de omissão do órgão que cedeu o servidor (peça 92, p. 5);

n) O posicionamento defendido pelo Tribunal inviabiliza qualquer cessão de servidor remunerado pelo fundo e amarra o Administrador Público, de modo a retirar-lhe competência para decidir sobre assuntos relacionados à segurança pública do Distrito Federal. A Corte considera todo empréstimo de servidor público, mesmo com ressarcimento, inadequado (peça 92, p. 5);

o) Em recente decisão, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Mandado de Segurança 34.224/DF, estabeleceu a tese do “controle externo linear”, segundo a qual

o TCU deve realizar controle abstrato de legalidade e legitimidade direcionado aos órgãos públicos, sem considerar as situações individuais envolvidas, haja vista não ser possível à Corte de Contas analisar as particularidades de cada um dos atingidos pelo julgado. O STF considerou que as situações individuais dos envolvidos devem ser analisadas pelo órgão responsável por cumprir a decisão da Corte de Contas, de modo a garantir aos atingidos o direito ao contraditório e à ampla defesa, além de tutelar a segurança dos atos administrativos específicos caso a caso (peça 92, p. 5);

p) A tese do “controle externo linear” se aplica ao presente caso, pois o acórdão se restringiu à cessão de servidores pelas Polícias Civil e Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, sem considerar as situações particulares de cada cessão. Nesse sentido, o item 9.3 facultou a GDF demonstrar, no prazo de 30 dias, cabalmente ao Tribunal quais são as funções que, indubitável e excepcionalmente, não podem ser desempenhadas sem a cessão dos servidores em análise nos autos. Trata-se de exigência não contida na Lei, que extrai do gestor público a possibilidade de atuar caso a caso e obrigar a instituir funções, de forma genérica, que não podem ser exercidas sem a cessão de servidores (peça 92, p. 5-6);

q) Cabe ao GDF analisar cada caso individualmente quanto à indispensabilidade da cessão. O Tribunal retirou do ente distrital a possibilidade de manter, até mesmo, os servidores cedidos que se encontram exercendo funções de segurança pública e cuja instituição cessionária se encontrasse ressarcindo o FCDF, conforme determinado no item 9.1.2 do acórdão recorrido (peça 92, p. 6);

r) Em relação aos servidores cedidos ao STM, ressalta-se a satisfação do órgão com as relações afetuosas desenvolvidas com o Governo do Distrito Federal, sobretudo com as forças militares do ente. O Superior Tribunal Militar possui, em seu quadro de pessoal, militares estaduais cedidos cordialmente pelos órgãos do DF, para prestar serviços na Corte Federal Militar, em funções estritamente militares. Apesar de esse órgão integrar o Poder Judiciário da União, é considerado pelas Forças Militares como Organização militar para fins de pessoal da ativa em seus quadros, tendo em vista a natureza das atividades exercidas nesta instituição, conforme dispõe o número 4 do §1º do artigo 21 do Decreto 88.777/1983 (R-200) (peça 92, p. 6);

s) As cessões dos servidores ao STM ocorreram em estrita conformidade com o previsto no inciso IV do §3º do artigo 6º do Decreto 37.215/2016, acrescentado pelo Decreto 37.393/2016 (peça 92, p. 6);

t) Tendo em vista que o debate nesta Corte envolve desvio de finalidade na utilização dos recursos do FCDF e o fato de os atos de cessão ao STM terem embasamento legal, sendo que os servidores cedidos exercem atividades que se amoldam às funções exercidas pelas Forças Militares do DF, não há, no caso, máculas à deliberação do Tribunal (peça 92, p. 6);

u) O Decreto 88.777/1983, que aprovou o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares, dispõe, em seus artigos 20, número 1; e 21, que são considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar ou de bombeiro-militar, dentre outros, os militares dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios, colocados à disposição do Governo Federal para exercerem cargo ou função em órgãos elencados na norma, a exemplo da Presidência da República, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público da União. Logo, não há desvirtuamento dos recursos destinados ao FCDF (peças 92, p. 6-7; 95, p. 7; e 102, p. 22-23);

v) Os servidores cedidos ao STM estão enquadrados no Decreto, ao exercerem função de

Agente de Segurança, na Secretaria de Segurança Institucional, hoje Coordenadoria, em atividades administrativas ou de assessoramento, todas relacionadas a ações de segurança pública (peças 92, p. 6-7; 95, p. 7; e 102, p. 22-23);

w) A Coordenadoria é subordinada à Presidência do Tribunal e se destina a executar atividades de segurança orgânica da JMU, segurança de autoridades, de servidores, de pessoas que demandem o Tribunal e do patrimônio, além de ações necessárias à segurança dos Ministros e magistrados da JMU (peça 92, p. 7);

x) O desempenho de atribuições inerentes ao cargo de policial militar não depende da alocação e da permanência desses profissionais nos quadros de organizações públicas, sob a direção delas, como colocado pelo próprio TCU (peças 92, p. 7; 95, p. 7);

y) O Distrito Federal é unidade federativa autônoma detentora de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Esse ente tem autonomia parcialmente tutelada pela União, por não existir nele polícia civil, militar e corpo de bombeiros militar, instituições subordinadas ao Governador do Distrito Federal (Constituição, artigo 144, §6º), mas organizadas e mantidas pela União (Constituição, artigo 21, inciso XIV). O §4º do artigo 32 da Constituição Federal prevê que Lei Federal disporá sobre a utilização pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar (peças 92, p. 7-8; 95, p. 5-6; 111, p. 5);

z) O regime jurídico da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal é misto, cabendo o comando superior ao Governo do Distrito Federal e a organização e manutenção à União, conforme já decidido pelo STF (peça 92, p. 7);

aa) O FCDF, instituído pela Lei 10.633/2002, tem por objeto materializar a organização e manutenção da polícia e corpo de bombeiros militar do DF, além de prestar assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação e que, quando o servidor militar cedido não estiver exercendo atividade voltada à segurança pública do DF e sim institucional, caberá o ressarcimento ao Fundo (peças 92, p. 7-8; 95, p. 5-6);

ab) O STM nunca se opôs ao reembolso dos militares cedidos à Corte, ciente de que essas dotações, apesar de provenientes da União, possuem destinação específica (peça 92, p. 7);

ac) Considerando que a parcial tutela da União não retira a autonomia conferida pela Carta Magna ao ente do Distrito Federal, que pode dispor livremente de seu pessoal, mostra-se legal a cessão de militares distritais, na forma colocada pelo Superior Tribunal Militar, desde que ocorra o necessário ressarcimento ao FCDF, o que o recorrente concorda integralmente (peça 92, p. 7-8);

ad) O STM demonstrou interesse em cumprir a exigência de repasse dos valores despendidos a título de remuneração e indenização ao FCDF, conforme determinado pelo Acórdão 1.047/2017 – Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Valmir Campelo. Os novos agentes de segurança já foram cedidos com a observação de que o seriam com ônus para o Tribunal, como autorizado na cessão publicada no Diário Oficial do Distrito Federal n. 180/2015, p. 22. Cite-se, como exemplo, o Ofício n. 0320869/PRSTM/SEPRE/SEAAD, de 28/6/2017, que solicitava informação ao TCU sobre os dados necessários para os ressarcimentos (peça 92, p. 8);

ae) Não se nega que a mera cessão de policial ou bombeiro do DF às expensas do FCDF para o exercício de função de segurança institucional sem o devido ressarcimento desvirtuaria sua destinação, como determinado pela Corte no acórdão de 2014. Cabia ao Tribunal aplicar sanções aos

responsáveis pela não devolução dos valores e não adotar outra medida constritiva, que vai de encontro à discricionariedade dos administradores em ceder seus agentes, quando amparados pelos critérios legais, observadas as prescrições do Decreto 37.215/2016 e a restituição dos valores ao FCDF (peça 92, p. 8);

af) Conforme a Informação n. 082/2015-ATJ/DGP/PMDF, emitida pelo Departamento de Gestão de Pessoal da PM, haveria a necessidade de condicionar a permanência de militares cedidos ao pagamento, por parte do órgão cessionário, dos valores devidos a título de remuneração e indenização junto ao FCDF (peça 92, p. 8);

ag) A Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, no exame técnico nos presentes autos, sugeriu ao colegiado esclarecimento às Polícias Civil e Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, no sentido de que o Acórdão 1.047/2014 – Primeira Câmara se aplica indistintamente nos casos de cessão ou renovação de cessão de servidores de 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 se caracterizar desvio de finalidade do FCDF. Propôs, ainda, informar à Polícia Militar do DF que a decisão pela edição ou não de ato normativo para operacionalizar a restituição de recursos devidos ao Fundo em face dos militares cedidos extrapola a competência desta Corte de Contas. Com isso, bastaria que normas dos órgãos cedentes especificassem como se dariam o ressarcimento, sem a oposição do STM (peça 92, p. 8);

ah) Não há motivo para que o TCU intervenha nas relações administrativas relativas às cessões dos militares distritais, com determinações que afrontam os interesses das instituições envolvidas, no que diz respeito à gestão da segurança pública do DF, havendo solução para a questão, no caso, o ressarcimento ao FCDF, quando devido, dúvida colocada no expediente encaminhado pela Polícia Militar (peça 92, p. 9);

ai) A deliberação recorrida afeta diretamente o Ministério Público da União (MPU) e não merece prosperar. O MPU conta com servidores dos quadros das polícias civil e militar do Distrito Federal, cujas cessões ocorreram com base em diversas normas que, interpretadas conjuntamente, conduzem a entendimento distinto daquele colocado no julgado combatido, sendo juridicamente sustentáveis (peça 95, p. 3-4);

aj) A determinação constitucional sobre a existência de fundo próprio para reparar o Distrito Federal com recursos oriundos do Tesouro Nacional decorre do ônus orçamentário suportado pelo ente distrital, em razão de manter aparato institucional relativo às atividades de segurança pública, saúde e educação, ao abrigar a Capital Federal (peça 95, p. 6);

ak) Com vistas a atender a Constituição Federal, a Lei 10.633/2002 foi editada, instituindo, no *caput* do artigo 1º, o FCDF, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços de saúde e educação. De acordo com o §1º do artigo citado, as dotações do Fundo para manutenção da segurança pública e a assistência financeira para execução de serviços públicos deverão ser discriminadas por atividades específicas. Nesse contexto normativo, o TCU limitou a finalidade do Fundo Constitucional ao custeio direto e imediato das corporações PMDF, PCDF E CBMDF, sem alcançar o amplo conceito de segurança pública, que impõe a compreensão de que essa atividade pode ser desempenhada dentro e fora dos órgãos mencionados, como relatado no próprio acórdão recorrido (peças 95, p. 6; 111, p.

6);

al) Não se mostra razoável apontar a ocorrência de desvio de função ou finalidade, em razão apenas da alocação do profissional de segurança, pois não se pode admitir o entendimento de que um policial militar só possa desempenhar a atividade de segurança pública dentro da corporação que integre (peças 95, p. 7; 111, p. 6);

am) O artigo 21, inciso VI, do Decreto 88.777/1993 traz expressamente como hipótese de exercício de função de natureza policial quando desempenhada no Ministério Público da União, como já destacado (peça 95, p. 7);

an) O artigo 24 do Decreto 88.777/1993, por sua vez, dispõe que, quando o policial militar do Distrito Federal estiver no desempenho da atividade de segurança pública, em órgãos federais, conforme disposto nos artigos 20 e 21 do referido diploma normativo, incluindo-se as atividades exercidas junto ao MPU, tem-se exercício da função policial-militar ou no interesse policial-militar. Caso contrário, estará no exercício de função de natureza civil, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá ser promovido por antiguidade, contando-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a inatividade (peça 95, p. 8);

ao) De acordo com o artigo 77, *caput*, §1º, incisos I e II; §2º e §3º, da Lei 7.289/1984, que trata do Estatuto dos Policiais-Militares da Polícia Militar do Distrito Federal, a agregação é a situação na qual o policial-militar da ativa deixa de ocupar a vaga na escala hierárquica do seu quadro, nela permanecendo sem número. Isso ocorre em hipótese como quando for nomeado para cargo considerado no exercício de função de natureza policial-militar, sendo que o agente continua a ser considerado, para todos os efeitos, como em serviço ativo. Quando o afastamento decorrer de disposição a outro órgão para exercer função de natureza civil, o tempo de serviço do servidor será contabilizado apenas para promoção e aposentadoria (peças 95, p. 8-9; 102, p. 16-17);

ap) Não se mostra razoável imaginar o desempenho de atribuições inerentes ao cargo de policial militar somente quando diretamente vinculados à corporação, sendo que, em outros órgãos, em detrimento da previsão expressa no artigo 21 do Decreto 88.777/1993, o profissional militar estaria limitado ao desempenho da mera segurança corporativa (peças 95, p. 9; 102, p. 16-17);

aq) O conceito de segurança pública é extenso e não se limita à política de combate à criminalidade ou se restringe à atividade policial, sendo dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio serem preservadas pelas forças policiais, conforme o artigo 144 da Constituição Federal. O Ministério Público é ator importante nesse processo (peças 95, p. 10; 111, p. 6);

ar) A segurança corporativa se distingue da segurança pública. A primeira se dirige à proteção do patrimônio e do quadro de pessoal relacionados a uma organização enquanto que a segunda se direciona à população e abrange o relacionamento das atividades institucionais por meio das quais o Estado presta serviços (peça 95, p. 10);

as) A Polícia Federal tem dentre o rol de atribuições fazer a segurança dos representantes dos poderes da república, dos diplomatas e dos visitantes oficiais estrangeiros, nos termos da Lei 4.483/1964, atividade complexa que ensejou a criação do Núcleo de Segurança de Dignitários (NSD/PF). Esse setor nem sempre dispõe de aparato suficiente para suprir todas as demandas que lhe chegam (peça 95, p. 10-11);

at) A segurança de dignitários é desenvolvida pelos policiais em atuação no MPU, constituindo atividade tipicamente policial não adstrita aos limites das corporações, atuação diretamente atrelada à segurança pública e albergada pela Lei 7.289/1984 e pelo Decreto 88.777/1993. Envolve o desempenho de atividades específicas, como missões especiais, notadamente na área de inteligência e estratégia. Admite-se que se possa existir cessões em que os policiais exercem segurança corporativa ou de cunho meramente administrativo, devendo-se analisar cada caso (peça 95, p. 11);

au) Dentre as atividades desempenhadas por esses profissionais no âmbito do MPU se destaca a segurança aproximada do Procurador-Geral da República e de seus familiares e missões precursoras e reconhecimentos de itinerários e locais, dentre outras ações, atribuições da Secretaria de Segurança Institucional do MPF, conforme o artigo 181 da Portaria SG/MPF n. 382/2015. Eles agem, também, na proteção a membros e servidores ameaçados, quando se exige atuação especializada em razão de risco extraordinário, como a missão realizada em Porto Velho em 2016 e 2017, na qual houve emprego de armamentos emprestados pela Polícia Federal e pela Polícia Militar do Distrito Federal, bem como técnicas avançadas para proteção das autoridades. No contingente de policiais cedidos ao Ministério Público está o Delegado da Polícia Civil do DF Delfim Loureiro de Queiroz, com atribuições previstas no artigo 183 da Portaria SG/MPF n. 382/2015, bem como Flávio Pacheco Buffon, lotado na Astec/SSIN; e outros policiais militares oriundos do BOPE e BPCHOQUE/PMDF, listados pelo *parquet*, atuando na Divisão de Missões Especiais, com funções previstas no artigo 193 do mesmo diploma, dentre elas a segurança pessoal da Procuradora-Geral da República e seus familiares. Os integrantes da Divisão e o servidor lotado na Astec/SSIN exercem atribuições em regime de escala de 24 horas, durante sete dias por semana, com foco na proteção do ocupante do cargo de Procurador-Geral da República (peças 95, p. 11-12; 124, p. 2-4; e 127);

av) Outro exemplo de atuação desses agentes ocorreu na Operação Ararath, realizada em Cuiabá/MT, em que, por conta da dimensão da ação e da ausência de condições da Polícia Federal para atuar na segurança das autoridades, restou imprescindível a qualificação profissional desses policiais na avaliação de riscos, elaboração da estratégia de segurança local e organização de força de cooperação junto à Polícia Federal, para o cumprimento dos mandados (peças 95, p. 11-12, 124, p. 4-5; e 127);

aw) Atualmente se encontra em desenvolvimento missão de proteção aos Procuradores da República no Estado de Rondônia, em virtude de ameaças da facção criminosa denominada “Primeiro Comando da Capital” (PCC), com menções a autoridades federais naquele Estado. Nessa atuação, o Departamento de Polícia Federal de Rondônia cedeu armamentos e viaturas à equipe de Policiais Militares do BPChoque e BOPE da PMDF, em atuação naquela unidade. Esses riscos se estendem para todas as localidades onde estão instalados Presídios Federais. Tendo em vista a capacidade técnica desses agentes, cabem a eles o planejamento das instruções internas, além de contatos com outras instituições, com vistas à permanente atualização. Encontra-se lotado na SSIN o servidor Fábio Pereira Margarido, policial militar do Distrito Federal, que atua na Coordenadoria de Planejamento (Coplan), desempenhando atividades imprescindíveis à avaliação do risco na atividade dos Procuradores da República. Há, ainda, o servidor Francion Santos da Silva, lotado na PR/DF, que atua com assessor Nível II no gabinete da Procuradora da República Anna Paula Coutinho de Barcelos Moreira (peças 95, p. 12; 124, p. 5; e 127);

ax) As cessões desses agentes ao MPF foram levadas à análise do Conselho Nacional do Ministério Público, no âmbito do Procedimento de Controle Administrativo 0.00.000.001041/2014-

27, sendo que a Associação Nacional dos Agentes de Segurança Institucional do MPU e CNMP (AGEMPU) se manifestou destacando a qualificação profissional dos policiais que atuam no MPU e da relevância da experiência e do conhecimento deles, haja vista não terem os agentes de segurança ainda atingido essa bagagem. Para o órgão, a devolução desses profissionais acarretaria grande prejuízo para a instituição e para os Servidores Técnicos de Segurança Institucional (peça 95, p. 12-13);

ay) Impossível considerar que esses profissionais, mesmo fora das respectivas corporações, não estão desempenhando típica atividade de segurança pública. Logo, o TCU adotou interpretação extremamente restritiva do conceito de “Segurança Pública” (peça 95, p. 13);

az) Estando os policiais militares cedidos ao MP no exercício da função policial e no interesse policial, não há que se falar em desvirtuamento dos recursos destinados ao FCDF, voltados, dentre outras questões, à manutenção dos serviços de segurança pública do Distrito Federal. Deve-se considerar que os recursos do FCDF são, assim como os do MPF, provenientes do Tesouro Nacional (peça 95, p. 13-14);

ba) A atuação do Governo do Distrito Federal e do Ministério Público da União, no âmbito da discricionariedade que possuem para gestão dos respectivos quadros de pessoal, ocorreu em consonância com as normas, podendo-se afastar a necessidade de ressarcimento ao cedente em casos como esses, nos quais as cessões ocorreram entre órgãos e entidades que recebem recursos financeiros da União para custeio total ou parcial da folha de pagamento (peça 95, p. 14);

bb) De acordo com o artigo 93 da Lei 8.112/1990, incisos I e II e §§1º e 5º, o servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, para exercício de cargo em comissão ou função de confiança e em caos previstos em leis específicas. Se a cessão ocorrer para órgãos ou entidades dos Estados, Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária, mantido para o cedente nos demais casos (peça 95, p. 14);

bc) O Decreto 4.050/2001 determinava, em seu artigo 6º, parágrafo único, não ser necessário o ressarcimento quando o cedente fosse empresa pública ou sociedade de economia mista que receba recursos financeiros do Tesouro Nacional, ressalva decorrente do distinto regime jurídico que essas entidades possuem. Esse dispositivo foi revogado recentemente pelo Decreto 9.144, de 22/8/2014, com dispositivos acerca do reembolso das parcelas despendidas pelo cedente com o agente público cedido, conforme os artigos 6º, 7º e 8º, transcritos no recurso da Procuradoria Geral da República. No novo normativo, manteve-se a vedação para restituição nas cessões que envolvam órgãos da União, suas autarquias, fundações e empresas estatais que dependam de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de despesa de pessoal ou para o custeio em geral. Essa estrutura normativa continua a legitimar as cessões firmadas entre o GDF e o MPU, demonstrando-se a desnecessidade de ressarcimento pelo cessionário (peça 95, p. 15-16);

bd) O próprio TCU, no Acórdão 4.586/2015 – Primeira Câmara, decidiu pela não necessidade de ressarcimento, com base no referido decreto, mesmo argumentando no acórdão recorrido se tratar de exceção decorrente da Lei específica n. 13.020/2014, artigo 2º, §3º, de caráter temporário (peça 95, p. 16);

be) Em recente regulamentação sobre o tema, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), conforme o artigo 3º da Portaria Normativa n. 1/2016, determinou que 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. Esse normativo se dirige ao órgão cessionário, portanto, aplicável ao MPU, mesmo não vinculando diretamente o Distrito Federal, o qual, ao aderir às cessões, acaba por reconhecer sua legitimidade (peças 95, p. 16; 102, p. 24-25);

bf) Tendo sido o FCDF idealizado para custear despesas do Distrito Federal na preservação da Segurança Pública, a desnecessidade de ressarcimento decorre, também, do entendimento de que os valores destinados à finalidade do Fundo não se limitam ao custeio direto e imediato das corporações, mas sim ao serviço de segurança. Logo, não houve afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou à Lei 4.320/1964, pois não houve desvio de finalidade dos serviços arcados pelo FCDF. Não houve afronta, também, ao Decreto 93.872/1986, em seu artigo 77, haja vista que as cessões em análise não desvirtuam a vinculação dos recursos do fundo à realização de seus objetivos ou serviços determinados (peça 95, p. 16);

bg) Ao facultar ao Distrito Federal a demonstração de quais funções que, indubitável e excepcionalmente, não podem ser desempenhadas sem a cessão dos servidores em questão, restou reconhecida tacitamente a situação casuística de regularidade das cessões do MPU. As atividades desenvolvidas pelos policiais civis e militares nesse caso são imprescindíveis à segurança dos envolvidos no cumprimento da missão institucional do Ministério Público. A interpretação da Corte não se mostra a mais adequada (peça 95, p. 17);

bh) Diante do contexto jurídico apresentado, observando-se a segurança jurídica, a manutenção das cessões no MPU é medida que se impõe, pois gozam de presunção de legalidade e de legitimidade, agindo os órgãos envolvidos no âmbito das finalidades do Fundo, não cabendo ressarcimento (peça 95, p. 17);

bi) Diante das prerrogativas do TCU dispostas nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal e tendo em vista a autonomia dos entes federados, não compete ao Tribunal questionar o cumprimento do decreto exarado pelo Governo do Distrito Federal, como o fez no item 23 do relatório do acórdão recorrido, constituindo ingerência indevida de uma esfera sobre a outra. A celebração dos termos de cessão constitui atuação circunscrita aos limites da discricionariedade dos órgãos envolvidos, sem se inserir no âmbito do Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas. A própria Corte previu a possibilidade de o GDF dispor livremente sobre a cessão de seu pessoal, conforme item 27 do relatório do acórdão combatido, tendo em vista o pacto federativo (peças 95, p. 17-18; 111, p. 6-7);

bj) Conforme esclarecido pela AGU, a cessão de servidor é, em regra, ato discricionário, estando o conceito estampado no Decreto Federal n. 4.050/2001, que regulamenta o artigo 93 da Lei 8.112/1990, já descritos acima. A Advocacia Pública aponta como hipóteses que podem afastar a regra geral as requisições feitas pela Justiça Eleitoral, pela Advocacia-Geral da União, pela Defensoria Pública da União e pela Presidência da República (peças 95, p. 18-19; e 102, p. 23; 111, p. 7);

bk) Para Luiz Roberto Barroso, não cabe ao Tribunal de Contas dizer definitivamente o Direito ou substituir os agentes públicos na tomada de decisões políticas e administrativas, atribuições dos outros Poderes. Logo, não compete a esta Corte adentrar ao mérito de decisões administrativas de autarquias, como as agências reguladoras, e, sobretudo, sobre ato emanado de ente federativo diverso, considerando, no caso, o arcabouço jurídico que legitima as cessões em análise. A impossibilidade de controle do mérito dos atos administrativos pelo TCU restou reconhecida pelo

STF. (peças 95, p. 19-20; 111, p. 7-8);

bl) A discricionariedade tem fundamento no princípio da independência entre os Poderes, sendo que, diante da complexidade da realidade social, incumbe à Administração zelar pelas necessidades coletivas, de forma a suprir as soluções não previstas nas normas. Logo, não podem os Poderes Legislativo e Judiciário interferirem nos critérios de atuação da Administração

bm) Diante da impossibilidade de esta Corte se imiscuir no âmbito da discricionariedade administrativa de órgãos autônomos, não poderia determinar o retorno dos policiais civis e militares em exercício de segurança pública fora das respectivas, na forma do julgado recorrido. O cumprimento da deliberação poderia colocar em iminente perigo a vida de vários membros do Ministério Público Federal, no interior do país (peça 95, p. 20-22);

bn) O conceito de segurança abarca não apenas a segurança pública garantida pelas funções repressivas e investigativas desempenhadas pelas carreiras policiais, com o objetivo de garantir a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Esse tema envolve segurança das informações sensíveis e estratégicas do Estado, a segurança territorial nacional, a garantia da soberania, do regime representativo e democrático da Federação, do Estado de Direito e da integridade dos chefes dos Poderes da União. Nesse sentido, basta observar o preâmbulo e os artigos 5º, inciso XXXIII, 6º, 37, *caput* e §3º, inciso II, 85, §1º, da Constituição Federal, bem como os artigos 1º da Lei 7.170/1983, 4º, inciso III, 23 e 25, da Lei 12.527/2011 (peças 102, p. 7-9; 172, p. 2);

bo) Na Presidência da República, o conceito de segurança abrange setores da gestão interna que atuam para minimizar os riscos relacionados ao controle e à segurança das autoridades e das informações, o que pressupõe planejamento, informação, inteligência, intercâmbio e tratamento estratégico de informes. Logo, a atuação de policiais e bombeiros militares na Presidência da República contribui, de alguma forma, com aspectos relacionados à segurança naquele local, sendo que a determinação da Corte de retorno praticamente imediato dos servidores distritais cedidos ao órgão trará dano às atividades desempenhadas na cúpula do Governo Federal (peças 102, p. 9, 172, p. 2);

bp) Conforme informações da Presidência da República, os servidores cedidos pelo Governo do Distrito Federal atuam há anos em áreas estratégicas e imprescindíveis ao funcionamento de órgãos federais, tendo sido submetidos a treinamentos continuados e aprofundados, resultando grave a descontinuidade determinada pelo TCU. De acordo com dados da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), dentre os profissionais cedidos que atuam em suas unidades, nove são cedidos pela Polícia ou pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, sendo que dois deles prestam serviços à Abin há mais de vinte anos e outros cinco, há mais de uma década (peças 102, p. 9-10; 146 e 172, p. 2-10);

bq) A Lei 9.883/1999 instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e foi responsável pela criação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), como órgão integrante do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Esse órgão tem a missão de produzir conhecimentos de inteligência de Estado, de modo a assessorar a ação governamental e garantir a segurança da sociedade e do Estado brasileiro (peça 102, p. 10);

br) Para cumprir a missão institucional, os profissionais que atuam na Abin exercem atribuições em distinção entre as áreas de suporte e finalística, dada a singularidade do órgão, havendo demandas por tipos diferentes de trabalho e de perfis, podendo atuar em contrainteligência e

contraterrorismo, por exemplo, seja o servidor de carreira ou cedido (peça 102, p. 10-11);

bs) Os militares atualmente cedidos na área de Tecnologia da Informação reforçam a equipe de servidores da Abin que desenvolvem atividades de pesquisa e desenvolvimento científico, em atividade responsável por garantir o sigilo e a integridade na tramitação de informação. Prescindir desses serviços traz significativo impacto nas atividades de segurança e, no prazo exíguo determinado, torna-se ainda mais grave (peça 102, p. 11);

bt) A Diretoria de Gestão Interna do Gabinete Pessoal do Presidente da República informou haver servidor cedido pelo Governo do Distrito Federal lotado naquela diretoria responsável por administrar os assuntos de natureza pessoal e particular do Presidente da República, em atribuições extremamente sensíveis. Do mesmo modo, a Casa Civil informou haver três militares do GDF lotados em suas unidades, um deles com atribuições de gestão de documentos sigilosos, trabalhando há mais de duas décadas no local (peça 102, p. 11);

bu) Deve-se estar atento, também, à dinâmica de capacitação do Departamento de Segurança Presidencial, da Secretaria de Segurança e Coordenação Presidencial, que também conta com servidores cedidos pelo GDF, a qual prevê capacitação contínua e permanente, de modo a incrementar o desempenho funcional dos servidores. Logo, os policiais civis, militares e bombeiros que chegam à SPR trazem bagagem profissional inerente ao cargo de origem, as quais necessitam ser aperfeiçoadas para atuar no desempenho de funções típicas de Segurança Presidencial, devendo, por exemplo, realizar estágios de qualificação, podendo o processo de qualificação dos servidores chegar a mais de três meses. Depois, o aperfeiçoamento continua, por meio de um programa de Treinamento e Desenvolvimento denominado “Magister”, no qual o agente mantém-se em aperfeiçoamento, ora como instrutor, ora instruindo. Assim, os servidores do GDF cedidos ao GSI constituem vetores relevantes de transmissão de conhecimentos técnicos e operacionais, seja pela experiência própria ou por estarem vocacionados para as atividades típicas de polícia, salvamento, pronto-atendimento e combate à incêndio. Logo, a devolução abrupta dos agentes trará prejuízo irreparável às atividades do órgão (peças 102, p. 11-13; 172, p. 3);

bv) Há, também, na Secretaria de Administração da Presidência da República, responsável pela supervisão, coordenação e execução das atividades administrativas da Presidência da República, servidores cedidos pelo GDF, com atuação imprescindível, em áreas como apoio técnico e de segurança, atuando como motoristas de autoridades da Presidência da República (peça 102, p. 13);

bw) Mostra-se necessário preservar, em caráter excepcional, as atividades de segurança desempenhadas no âmbito da Presidência da República, com o uso de pessoal cedido pelo Distrito Federal, cabendo o enquadramento desses servidores no item 9.3 do julgado recorrido (peça 102, p. 14);

bx) A conclusão do Tribunal de que configuraria ilegalidade a continuidade no pagamento das remunerações dos servidores públicos das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito federal cedidos a órgãos alheios às estruturas organizacionais daquelas instituições, de modo a ensejar o retorno dos profissionais, não condiz com as prerrogativas da Corte, previstas nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal e 45 da Lei 8.443/1992 (peça 102, p. 14-15);

by) Haveria desvio de finalidade na aplicação de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, caso o valores fossem empregados pelo ente distrital em outras atividades, nas quais

não se identificassem diretamente com a realização dos serviços ou objetivos determinados pela lei, conforme interpretação conjunta da Lei 10.633/2002 e dos artigos 71 da 4.320/1964 e 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os fins a que se destina o Fundo são a organização e manutenção das forças de Segurança Pública do Distrito Federal e assistir financeiramente na execução de serviços públicos de saúde e educação (peça 102, p. 15-16);

bz) Como já destacado, as Leis 7.289/1984 e 7.479/1986, alteradas pela Lei 12.086/2009, que tratam dos Estatutos da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, em seus artigos 77 e 78, além do multicitado artigo 21, I, do Decreto 88.777/1983, permitem a cessão de servidores militares dessas organizações a outros órgãos, considerando-os com em serviço ativo, de modo a se manterem integrados às carreiras (peça 102, p. 16-17);

ca) É equivocado o entendimento do Tribunal de que a finalidade institucional do FCDF se restringe ao custeio dos salários dos servidores que estejam em atividade restrita dentro das organizações. A atuação dos militares cedidos à Presidência aproveitam direta ou indiretamente a segurança pública do Distrito Federal, conforme o disposto no artigo 144 da Constituição Federal. Trata-se de interpretação incorreta do TCU acerca do conceito de segurança pública, como já externado anteriormente, constituindo-se em tema mais complexo que isso, não cabendo ao TCU encontrar destinação tão restritiva aos recursos do Fundo, conjuntura que precisa ser aprofundada pela Corte. A segurança pública envolve mais do que o policiamento efetivo ou repressão, relacionando-se com ações preventivas, sem que esta Corte possa ignorar essas particularidades (peça 102, p. 17-19);

cb) Se a folha de pagamento integra o rol de despesas relacionadas à manutenção dessas forças, sendo policiais e bombeiros militares cedidos integrantes das respectivas carreiras, em atividade e no exercício de funções de interesse das corporações, de acordo com os respectivos Estatutos, não há que se falar em exclusão dos pagamentos com os agentes em cessão. Com isso, o GDF não está descumprindo o ordenamento (peça 102, p. 18-19);

cc) O Poder Constituinte Originário quis que a União mantivesse e organizasse as Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, por meio de fundo próprio, mas a gestão deveria ficar a cargo do Governador do Distrito Federal, autoridade que compreende as complexidades territoriais e administrativas do Distrito Federal, como se extrai do artigo 21, inciso XIV; e 144, §§6º e 7º da Constituição Federal (peças 102, p. 18; 208, p. 7);

cd) O legislador federal permitiu a cessão dos servidores da segurança pública do Distrito Federal para outros órgãos, sendo constitucionalmente equivocado o Tribunal de Contas instituir essa proibição, sem permitir decisão de mérito sobre algumas cessões relacionadas à segurança pública. Caso haja dessa forma, a Corte de Contas está legislando e não fiscalizando, como lhe resta (peça 102, p. 18);

ce) Sob o raciocínio do TCU, o FCDF não poderia ser empregado para o custeio dos servidores inativos ou pensionistas, pois não mais estariam contribuindo com a segurança pública do DF. Os policiais e bombeiros nunca deixam de ser quem são, mesmo na inatividade ou de folga, razão pela qual se justifica o emprego dos recursos do Fundo para o custeio não só dos inativos, como dos cedidos também, o que tem acontecido com a chancela do Tribunal enquanto não julgar a questão (peça 102, p. 19);

cf) O problema da segurança pública não diz respeito ao efetivo nas ruas, pois, se há

dinheiro pra “desviar” ao custeio das remunerações dos efetivos da educação e da saúde é porque o efetivo está suficiente para a configuração atual, segundo entendimento do GDF. Questiona-se se não seria desvio de finalidade custear despesas com remuneração de servidores inativos da educação e da saúde, quando a lei trata da assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação. Logo, impõe-se a avaliação do caso particular da Presidência da República e do Palácio do Planalto no contexto de Segurança Pública do Distrito Federal (peça 102, p. 18-19);

cg) Os fatores pelos quais se atribuiu à União a competência para organizar e manter as forças de segurança do Distrito Federal é o fato de que Brasília é a Capital Federal, abrigando em seu território a sede da Administração Pública Federal, os Ministérios, os Órgãos Superiores de Justiça, o Congresso Nacional, dentre outros. Logo, cabe ao Distrito Federal prover a segurança do Governo Federal e das mais altas autoridades administrativas do país (peça 102, p. 20);

ch) Garantir a Segurança da sede do Governo Federal, da Casa e da pessoa do Presidente da República é questão não só de Segurança Pública, mas de Segurança Nacional, conforme o artigo 1º, III, da Lei 7.170/1983. Logo, a atuação das Forças de Segurança do Distrito Federal compreendem funções de natureza policial-militar ou interesse policial militar ou bombeiro-militar, ao contrário da interpretação desta Corte, impondo-se a reforma do julgado recorrido (peça 102, p. 20);

ci) Tendo em vista o disposto no artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal, os agentes públicos de segurança do DF são servidores públicos federais, uma vez que organizados pela união, não obstante exercerem atribuições balizadas pelo Governo Federal. Logo, estão submetidos ao regime jurídico estatutário delineado na Lei 8.112/990, bem como às demais normas federais de pessoal (peça 102, p. 20-21);

cj) A investidura em cargo depende de aprovação prévia em concurso público, preceito mitigado pelos cargos em comissão, eletivos, serviços temporários e dos agentes públicos que atuam em órgãos que não tenham quadro próprio de pessoal, de acordo com o disposto no artigo 37, incisos II e IX da Constituição Federal. A Presidência da República está abarcada pelo último caso (peça 102, p. 21);

ck) Conforme os artigos 76 e seguintes da Constituição, revela-se necessário o preenchimento de cargos e funções comissionados na Presidência da República, para que se dê concretude à máxima efetividade na prestação de serviço público. Com isso, foi publicada a Lei 9.007/1995, que estabelece a estrutura organizacional dos cargos da Presidência, dispondo, em seu artigo 2º, parágrafo único, sobre o caráter irrecusável da solicitação desse setor quando da requisição dos servidores de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal, considerando-se o período de requisição para todos os efeitos da vida funcional, como de efetivo exercício no cargo ou emprego de origem. O fundamento dessa prerrogativa está em consonância com o artigo 37, inciso II, da Carta Magna, pela inexistência de quadro próprio de servidores na Presidência da República (peça 102, p. 21-22);

cl) O Superior Tribunal de Justiça já decidiu que, caso se tenha previsão legal, é cabível a requisição de servidores de outros órgãos enquanto não houver quadro próprio de servidores no órgão requisitante (peça 102, p. 22);

cm) As requisições de policiais e bombeiros militares que já estão em serviço na Presidência da República, independente de cedidos ou requisitados, é legal, pois está prevista e autorizada por lei e pela autoridade competente para tal, sem que se tenha cessado a necessidade do

órgão requisitante. Não há que se falar em reversão dos atos, sob risco de afronta aos artigos 80 da Lei 7.289/1984; e 81 da Lei 7.479/1986 (peça 102, p. 23);

cn) A deliberação recorrida determinou o encerramento da cessão dos servidores da polícia militar, da polícia civil e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, desde que esses atos sejam subsidiados com recursos do FCDF, sem ser relevante a atividade exercida pelo servidor cedido (peça 102, p. 23-24);

co) Além de não ser irregular o pagamento dos salários dos servidores cedidos com recursos do FCDF, deve-se considerar que esses valores, sendo parte do orçamento fiscal da União, em relação aos gastos com pessoal, compõem a mesma rubrica (Pagamento de Pessoal Federal), não havendo, portanto, que se falar em impossibilidade de manutenção desses servidores com às expensas do Fundo, eis que pagos pela mesma fonte (peças 102, p. 24; 172, p. 3; 233, p. 3);

cp) Ao aprovar a Lei Orçamentária Anual, as provisões orçamentárias já consideram os gastos com pessoal, incluindo os cedidos. Logo, não existe prejuízo ao Fundo ou desvio de finalidade. Essa conclusão pode ser extraída, também, do Acórdão 4.586/2015 – Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Bruno Dantas (peças 102, p. 24; 172, p. 3; e 233, p. 3);

cq) O próprio GDF aponta como indevidos os ressarcimentos a policiais ou bombeiros atuantes na segurança do Governador do Distrito Federal ou alocados em entidades federais, pois, no último caso, credor e devedor não se confundiriam em um mesmo ente. Entende o ente distrital 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, como no caso dos servidores cedidos à Presidência da República (peças 102, p. 25; 172, p. 4)

cr) O artigo 2º, *caput*, da Lei 9.007/1995 dispõe, de forma peremptória, que são irrecusáveis as requisições solicitadas pela Presidência da República, sendo que os agentes cedidos estão no cumprimento de atividades consideradas policiais e bombeiros militares, como já discutido. Logo, não caberia ao Governo do Distrito Federal negar o cumprimento da Lei Federal, quando o órgão central solicitar de servidores dessas corporações, sendo que essa prerrogativa busca permitir o preenchimento dos cargos e funções na Presidência, órgão sem quadro específico de servidores (peça 102, p. 25-26);

cs) Questiona-se se seria o caso de permitir a proteção privada ou a contratação de brigadistas para cuidar da segurança da mais alta autoridade administrativa do país ou comprometer a segurança das autoridades que visitam o Palácio do Planalto para tratar questões de relevância nacional, alcançando o próprio Distrito Federal (peça 102, p. 26);

ct) A deliberação do Tribunal deve ser interpretada de forma teleológica, ao determinar o retorno de servidores que não estejam desempenhando funções sem pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal, de modo a não aplica-la aos agentes lotados na Presidência da República, sob pena de o Distrito Federal violar a Constituição Federal e as Leis 9.007/1995, 7.284/1984 e 7.479/1986 (peça 102, p. 26);

cu) O número reduzido de agentes de segurança do Distrito Federal aos órgãos da Presidência da República demonstra utilização sem excessos e sem necessidade de retificação, no caso (peça 102, p. 26);

cv) A Deputada Federal Tereza Cristina, líder do Partido Socialista Brasileiro, afirma haver correlação entre as atividades do cargo de agente de polícia e as do cargo comissionado exercido por Maurício Araújo Rocha, cedido à Câmara dos Deputados. A melhoria da qualidade da Segurança Pública tem gerado demanda crescente da sociedade brasileira de técnicos especializados nessa área pelo Congresso Nacional. O referido servidor, dada a experiência e conhecimento técnico sobre o tema, tem atuado diretamente em cada uma das propostas relacionadas à Segurança Pública que tramitam na Câmara dos Deputados, por meio de diversas atividades, como elaboração de pareceres e acompanhamento da Comissão Permanente de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado ou Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI da JBS). Nesse contexto de elevada complexidade, o agente tem desempenhado papel relevante, preservando as prerrogativas necessárias ao exercício da função de polícia, inclusive o porte de arma de fogo, razão pela qual se justifica a manutenção do funcionário cedido no órgão legislativo. Cite-se o artigo 99, inciso III, do Decreto 30.490/2009, que estabelece, como atribuição do agente, a coordenação ou execução de ações de interesse da segurança pública (peças 104 e 122);

cw) A revogação da cessão dos servidores, além das violações legais à autonomia federativa do DF, causaria fragilidade a diversos serviços públicos exercidos por meio dos agentes de segurança. No caso dos policiais Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva, Ecival Jacinto da Silva e Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa, há efetivo ressarcimento ao Fundo Constitucional pelo órgão cessionário, havendo disponibilidade orçamentária e financeira. Logo, não se pode atacar essas cessões por afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal ou à Lei 4.320/1964, não havendo desvinculação à finalidade dos serviços, seja pelo MPU ou pelo GDF. Eles atuam na Secretaria de Justiça, responsável pelas políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas e pelo Programa de Proteção às Vítimas, Testemunhas e Familiares do Distrito Federal, dentre outras atividades (peças 111, p. 6; e 147);

cx) A polícia civil do Distrito Federal cedeu ao Ministério do Esporte o servidor Rodrigo Gouvea Gomes de Carvalho, atualmente chefe da Assessoria Especial de Projetos do Ministério do Esporte, bem como Eduardo Paradelo Peixoto, que exerce o cargo de Assessor da Autoridade de Governança do Legado Olímpico (Aglo) (peça 171, p. 3);

cy) O Legado das Olimpíadas é patrimônio do povo brasileiro, tendo resultado de investimento aproximado de R\$ 40 bilhões de reais, incluindo 22 instalações olímpicas, centros de treinamentos, dentre outros equipamentos esportivos (peça 130, p. 3-4);

cz) O Ministério do Esporte teve papel destacado tanto na preparação do evento, quanto no planejamento da efetivação do legado. O órgão, por meio da Secretaria-Executiva, coordena o Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (Geolimpíadas), com atribuições relacionadas, dentre outras, à gestão do plano de legado, conforme os artigos 1º e 3º do Decreto s/n., de 13/6/2012 (peça 171, p. 4);

da) No Ministério do Esporte, Rodrigo Gouvea Gomes de Carvalho, Chefe da Assessoria Especial de Projetos, desempenha funções de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Esporte, conforme o Decreto n. 8.829/2016. De acordo com o artigo 7º desse normativo, cabe a esse setor assessorar o Ministro de Estado na supervisão dos trabalhos desempenhados pelos órgãos específicos do Ministério, com conjunto de atuações prioritárias delimitadas, a exemplo da coordenação de projetos especiais (peça 171, p. 5);

db) O servidor Rodrigo Gouvea Gomes de Carvalho atuou e atua de maneira permanente

nos temas relacionados ao Legado dos Jogos Olímpicos Rio 2016, sendo ponto focal do Ministério do Esporte com a Diretoria de Educação, Cultura e Desporto da Secretaria de Controle Externo do Estado do Rio de Janeiro e como representante titular do Comitê Técnico de Deodoro, dentre outras relevantes atividades vinculadas ao Legado (peça 171, p. 5-6);

dc) A Aglo possui competências para gerir as instalações do Legado olímpico que estejam sob a posse ou domínio da União, elaborar o plano de utilização das instalações olímpicas e paraolímpicas, dentre outras atividades, nos termos dos artigos 1º e 11 da Lei 13.474/2017 (peça 171, p. 6-7);

dd) A Aglo tem competências claras sobre bens específicos no âmbito federal, como as quatro arenas esportivas do Parque Olímpico da Barra, cuja gestão foi repassada ao ente federal, com afetação específica. Para exercer suas competências executivas e concretizar os fins atribuídos aos bens sob a posse e domínio da União, foram conferidos à Autoridade Governança do Legado Olímpico instrumentos jurídicos específicos, previstos no art. 12, III, parágrafo único, incisos I à II, art. 11, caput, e art. 16 da Lei n. 13.474/2017. Para tanto, foi elaborado um “Plano de Legado. Esse trabalho já do conhecimento desta Corte, tendo a conjuntura se alterado após a análise do Tribunal, com a criação de pessoa jurídica nova para concretizar a política pública relativa às instalações esportivas (peça 171, p. 8);

de) Na Aglo, Eduardo Paradelo desempenha muitas atribuições, como o assessoramento do Diretor Executivo para formulação e implementação do planejamento estratégico da autarquia, interlocução junto aos órgãos de controle, além do envolvimento com diversos projetos da entidade. O servidor cedido é detentor de memória de toda a estrutura organizacional e evolutiva da Autoridade de Governança do Legado Olímpico, sendo que a ausência dele constituiria prejuízo irreparável ao tema (peça 171, p. 9);

df) A Aglo, como autarquia temporária vinculada ao Ministério do Esporte, não dispõe de quadro próprio de servidores, podendo atuar com pessoal requisitado de outros órgãos ou entidades, como reconheceu o TCU em recente julgado. Essa entidade, conforme o artigo 12 da Lei 13.474/2017, será extinta em junho de 2019 e a cessão dos servidores, portanto, também terminará. Trata-se de situação excepcional e transitória de singular importância para o país e para a comunidade internacional (peça 171, p. 9);

dg) A Aglo e o Ministério do Esporte tem desenvolvido trabalho inovador para a pasta esportiva, cuja relação entre as áreas dos servidores cedidos é essencial para a otimização dos recursos disponíveis. Na área de Rodrigo Gouvêa, foi realizado o Plano de Legado Olímpico, hoje executado pela Diretoria Executiva da entidade, da qual faz parte Eduardo Paradelo. Os dois órgãos trabalham na organização de eventos de grande porte, como o “Rock in Rio”, dentre outros, em que a expertise de profissionais da área de segurança pública é de suma importância para o bom andamento dos eventos (peça 171, p. 9-10);

dh) Na execução de suas competências estabelecidas pela Lei 3.474/2017, a Aglo conta com a participação direta do Ministério do Esporte, a exemplo dos artigos 1º, inciso IV; 2º, inciso III, funções desempenhadas pelos setores afetos aos servidores cedidos, razão pela qual se mostra imperiosa a manutenção das cessões, sendo que esta Corte tem reconhecido o bom trabalho desses atores, o qual poderá ser comprometido, diante do retorno dos profissionais (peça 171, p. 10-11);

di) O acórdão foi objeto de recurso por alguns órgãos federais, sendo que o Tribunal

concedeu efeito suspensivo à decisão, sob os fundamentos de excepcionalidade, baixo quantitativo de profissionais e a natureza das atividades por eles desempenhadas junto aos cessionários. Trata-se de situação idêntica a da Aglo e do Ministério dos Esportes, que contam com apenas dois servidores cedidos do Distrito Federal, impondo-se a extensão do entendimento do Tribunal (peça 171, p. 11-12);

dj) Conforme interpretação dos artigos 1º e 3º da Lei 10.633/2002, que instituiu o FCDF, autoriza-se a utilização dos recursos do Fundo para custeio da segurança pública do Distrito Federal, de modo a auxiliar o ente distrital no exercício de suas atividades, haja vista a circunstância de se encontrarem na capital federal centenas de órgãos da União e representações estrangeiras, auxílio reconhecido em voto proferido pelo Ministro Carlos Britto no julgamento da ADI 3.756/DF (peça 208, p. 8);

dk) Na medida em que os recursos do Fundo podem e devem ser destinados às atividades de segurança pública e institucional, as funções dos agentes remunerados com recursos do FCDF devem, como regra, estar associadas ao desempenho dessa função específica (peça 208, p. 8-9);

dl) A cessão de integrantes das Forças de Segurança do Distrito Federal para o desempenho de funções de segurança pública ou institucional em outros órgãos se revela compatível com as finalidades do Fundo Constitucional, não havendo necessidade de ressarcimento dos valores (peça 208, p. 9);

dm) Como exemplos, podem ser citadas diversas funções em alguns órgãos do Distrito Federal, nas quais os servidores cedidos permanecem desempenhando atividades intrinsecamente associadas à área de segurança pública. Nesse sentido, citem-se os militares em exercício na Casa Militar, destinados à proteção do Governador do Distrito Federal, em atendimento ao artigo 1º do Decreto distrital 36.842/2015. Em igual medida estão as funções exercidas na Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social, do Sistema de Defesa Civil e do Sistema Penitenciário, todos integrantes, por lei, do Sistema de Segurança Pública do DF, conforme os artigos 3º, 4º e 63 do Decreto distrital 28.694/2008, transcritos nos recursos do ente; e de acordo com o Decreto 68.046/2017, no caso da Subsecretaria do Sistema Penitenciário (Sesipe). Trata-se de funções ligadas diretamente à segurança pública (peça 208, p. 9-13);

dn) O Decreto-Lei 667/1967, em seu artigo 6º, §11, prevê expressamente que as atividades desempenhadas pela Casa Militar do Governador, pelo Gabinete da Vice-Governadoria e pelos Órgãos da Justiça Militar Estadual se revestem de natureza policial-militar e/ou de interesse policial-militar. Logo, mostra-se legítima as cessões a esses órgãos (peça 208, p. 14);

do) É legítima, portanto, a cessão de integrantes das Corporações Militares e da Polícia Civil, sem a necessidade de ressarcimento para o Fundo Constitucional, para outros órgãos da administração pública, desde que haja efetivo desempenho de funções de segurança pública ou institucional pelos servidores cedidos (peça 208, p. 14-15);

dp) Insere-se no âmbito de competências do TCU, descrito no artigo 71 da Constituição Federal, a verificação do uso dos recursos do FCDF na perspectiva das cessões de servidores cuja remuneração seja custada pelo Fundo. A cessão de servidores para órgãos ou entidades federadas, para desempenho de funções alheias a atividades de segurança pública, institucional pode exigir ressarcimento de valores. Todavia, não parece legítima determinação de natureza político-administrativa, relacionada ao rol de funções do Chefe do Poder Executivo local, no sentido de

realocação de policiais e bombeiros, quando do encerramento das cessões tratadas nos presentes autos, mesmo havendo o ressarcimento dos pagamentos realizados (peça 208, p. 16);

dq) Os militares do Distrito Federal integram o quadro de servidores do ente distrital, estando sob subordinação hierárquica ao Governador, nos termos dos artigos 42 e 144, §6º, da Constituição Federal, entendimento confirmado pelo Supremo Tribunal Federal (peça 208, p. 16-17);

dr) Tratando-se de servidores distritais, não compete ao TCU a fiscalização da alocação dos integrantes das Forças de Segurança local, mas sim do emprego dos recursos do FCDF, impondo-se a reforma do julgado recorrido. É lícita a cessão desses agentes, inclusive em funções diversas, desde que haja o correlato ressarcimento para o FCDF, preservando-se a destinação dos recursos e as atribuições do Governo do Distrito Federal (peça 208, p. 17-18);

ds) Mesmo sem que tenha sido calculado, já se sabe que o valor a ser ressarcido ao FCDF relativamente à remuneração de policiais e bombeiros cedidos a outros órgãos da Administração Pública, conforme determinado por esta Corte no item 9.5 do julgado recorrido, é expressivo. Essa obrigação não poderá ser cumprida pelo Distrito Federal, tendo em vista a difícil situação fiscal por que passa o ente, como noticiado pela mídia, mesmo com retorno ao Fundo, pois não há disponibilidade financeira e os valores permaneceriam vinculados legalmente (peça 208, p. 18);

dt) As autoridades no DF agiram de boa-fé ao realizarem as cessões sem o ressarcimento ao FCDF, pois havia razões relevantes quanto a essa possibilidade, sendo que os servidores cedidos, em sua maioria, atuam em atividades de segurança pública/institucional. Não há imputação de desvio de verbas, mas de finalidade. Pensamento em contrário trará sérias repercussões financeira sobre a prestação de serviços públicos relevantes no âmbito do Distrito Federal (peça 208, p. 18-19);

du) A problemática envolvendo as cessões de integrantes das Forças de Segurança do Distrito Federal e a necessidade ou não de ressarcimento para o FCDF recebeu tratamento definitivo desta Corte apenas recentemente, com o acórdão recorrido. Antes, havia dúvidas sobre a matéria. Trata-se, tecnicamente, de nova interpretação jurídica, para a qual, conforme a Lei 9.784/1999, artigo 2º, inciso XIII, veda-se aplicação retroativa. Deve-se respeitar os princípios constitucionais da segurança jurídica, da proteção à confiança e da moralidade administrativa, previstos nos artigos 5º, inciso VI; 37, *caput* e inciso XXXVI, da Constituição Federal, com ampla aceitação na jurisprudência do STF e desta Corte. Diante disso, não se mostra recomendável ou legítima a determinação de recomposição do FCDF relativamente às cessões de policiais e bombeiros ocorridas até o entendimento definitivo firmado pelo TCU (peça 208, p. 19-25);

dv) Guilherme Augusto Bitencourt Maciel é policial civil do Distrito Federal cedido à Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), atuando na Diretoria de Habitação e Regularização (Dihar), responsável por acompanhar, monitorar e atuar na fiscalização e desobstrução de imóveis públicos daquela empresa. Exerce atividades de defesa do patrimônio público do Distrito Federal, aproveitando-se da experiência profissional (peça 210, p. 1);

dw) Com a modificação na estrutura administração da Terracap, a Dihar passou a exercer a atividade de coordenação e controle da Gerência de Fiscalização (Gefis), da qual Guilherme é responsável. As atividades do recorrente são compatíveis com o trabalho policial, por envolver acompanhamento e suporte aos órgãos do Poder Judiciário quando da execução de mandados de reintegração de posse, dentre outras ações. Diante da conjuntura de ocupação irregular de imóveis no Distrito Federal, a presença de servidor policial tende a dar maior solidez à atuação da Gefis. Mostra-

se imprescindível a continuidade da cessão do recorrente, de modo a se alcançar resultado exitoso dos serviços do órgão (peça 210, p. 2-3);

dx) A Terracap vem ressarcindo, mensalmente, o custo total da cessão do referido servidor, não subsistindo despesa para a Polícia Civil do Distrito Federal. Logo, não há desvirtuamento nas finalidades do FCDF, além de restar comprovado que Guilherme desempenha atividades eminentemente policiais, afastando-se os fundamentos do acórdão recorrido para determinar o retorno do profissional. A empresa pública tem interesse e necessidade que o policial se mantenha na entidade (peça 210, p. 3-12);

dy) Deve-se excluir o nome de Ricardo Mendes Villafane Gomes, Delegado da Polícia Civil do DF, cedido ao Gabinete do Deputado Laerte Bessa, do escopo da deliberação recorrida, possibilitando-o continuar a prestar serviços como chefe no gabinete do parlamentar, cuja bandeira principal é a defesa da segurança pública de Brasília. O servidor executa relevantes trabalhos, como auxílio do representante do DF na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, dentre outros. O artigo 2º da Lei 12.830/2013 reconhece que delegado de polícia exerce função de natureza jurídica, bem como o artigo 152, §1º, II, da Lei Complementar Distrital 840/2011, que permite a cessão de até dois servidores por gabinete de Deputado Federal eleito pelo Distrito Federal (peça 119);

dz) O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) deve dar efetivo cumprimento às competências constitucionais previstas no artigo 71 da Constituição Federal, reproduzido no artigo 78 da Lei Orgânica do DF, bem como aumentar a eficiência da fiscalização e aprimorar os serviços prestados à sociedade. Para tanto, foi criado o Núcleo de Informações Estratégicas, subordinado diretamente ao Gabinete da Presidência, com competência para custodiar e tratar informações diversas, em atividades de inteligência, além de trabalhar para consolidar uma Política de Segurança Institucional e a criação de um Plano de Segurança para o TCDF. A chefia desse núcleo é exercido pelo Delegado de Polícia do Distrito Federal Wellerson Gontijo Vasconcelos Júnior, servidor com larga experiência nessa área, cedido por ato do Governador do DF, com ressarcimento integral das despesas com a cessão, nos exatos termos do artigo 152, inciso I, alínea "a" e artigo 153, inciso I, da Lei Complementar n. 840/2011, c/c as disposições do Decreto n. 36.787/2015. Diante desses argumentos e da momentânea excepcionalidade da estruturação do citado setor, deve-se considerar o agente cedido como exceção abarcada pelo item 93 do acórdão recorrido (peças 132-133);

ea) Devem ser inseridos na conjuntura excepcional os agentes de polícia Celso Pereira da Silva, Ângela Alves de Araújo, o agente de custódia Itacy Rigotti e o Perito Criminal Eduardo Felipe Daher (peça 133, p. 2);

eb) Há motivos relevantes para a permanência de integrantes da área de segurança pública do DF na Coordenadoria de Polícia Legislativa da Câmara Legislativa do DF (Copol/CLDF) (peça 134, p. 1);

ec) Deve-se considerar o disposto no artigo 21, §1º, item "6", do multicitado Decreto 88.777/1983, c/c o artigo 6º do Decreto 3.014/1975, alcançando os seis policiais militares lotados na Copol/CLDF, os quais se encontram exercendo funções de interesse ou natureza policial militar (peça 134, p. 2);

ed) Há questionamentos quanto à constitucionalidade de normas jurídicas da CLDF que trazem a possibilidade de incluir atribuição ao Coordenador de Polícia Legislativa para conceder porte

de arma de fogo de uso permitido a Inspetores e Agentes de Polícia Legislativa do órgão, nas dependências e no território do Distrito Federal, na forma como dispõe a Lei Federal 10.826/2003 (peça 134, p. 2-3);

ee) As competências organizacionais da Copol incluem a manutenção da ordem e da tranquilidade para a consecução dos trabalhos legislativos, bem como a apuração de ocorrências delituosas no âmbito da Câmara Legislativa, segurança armada dos deputados distritais e autoridades brasileiras e estrangeiras nas dependências da Casa, dentre outras. Apenas os policiais militares e civis do Distrito Federal, cedidos e lotados no órgão, possuem porte de arma de fogo com validade em todo o território nacional. Há na CLDF, Escala de Sobreaviso Permanente, envolvendo apenas esses agentes, tendo em vista o caráter imprescindível ao bom funcionamento dos trabalhos daquela instituição e o fato de não ser possível a todos o uso de arma de fogo. Esses policiais exercem funções de segurança orgânica e armada de autoridades e em apoio aos trabalhos desenvolvidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, bem como atuam de forma integrada com os demais órgãos da Segurança Pública do DF, sobretudo em manifestações populares, atividades previstas no Regimento Interno da entidade (peça 134, p. 3-5);

ef) O fluxo de visitantes e autoridades na Câmara Legislativa é intenso, podendo ser comparado a algumas regiões administrativas do Distrito Federal e, por conta disso, o órgão é alvo de ilícitos penais praticados por cidadãos que acessam a Casa, os quais devem ser objeto de investigação pela Copol, com a eficiência necessária. O órgão legislativo está ressarcindo regularmente o pagamento de salários dos policiais ao FCDF. A CLDF anexa diversos exemplos e notícias relacionados aos acontecimentos na Casa que demandam a atuação dos servidores cedidos à instituição. Diante disso e do fato de esses agentes estarem exercendo funções de natureza policial militar, não cabe a revogação da cessão na forma preconizada pela deliberação recorrida (peças 134, p. 5-7; e 148-153);

Análise

5.2. Os argumentos dos recorrentes estão parcialmente corretos. Em concordância com o posicionamento da unidade técnica, colocado no relatório do acórdão recorrido, 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 entes distritais, sem distinção de órgãos ou esferas, 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, caso ainda existam débitos a serem sanados; bem como o disposto no item 9.2 do Acórdão 881/2018, relatado pelo Ministro Bruno Dantas.

5.3. De acordo com o multicitado inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, 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.

5.4. O Fundo a que se refere o texto constitucional foi instituído pela Lei 10.633, de 27/12/2002, com denominação de Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), com natureza contábil e finalidade específica de prover os recursos necessários a 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.

5.5. O aporte desses recursos decorre do fato de ser o Distrito Federal sede do Governo do país, estando na capital órgãos de representação diplomática, tribunais superiores e a cúpula do Poder Legislativo. Essa conjuntura exige dos setores de Segurança Pública distritais atuação mais complexa e custosa, razão pela qual optou o Constituinte originário por atribuir à União obrigação de auxiliar do ente na manutenção dos órgãos de polícia civil e militar e do corpo de bombeiros militar, além da assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação.

5.6. Note-se que o texto constitucional é expresso em direcionar os recursos do FCDF à organização e manutenção dos órgãos de polícia civil e militar e dos bombeiros militares, além de auxiliar no custeio de serviços de saúde e educação distritais. O escopo a que se destinam os valores federais não é pequeno, tendo, já na formulação da norma, a partir de 2003, aporte de dois bilhões e novecentos milhões de reais, corrigidos anualmente. Atualmente, esse montante supera os R\$ 13 bilhões de reais, conforme pesquisa no sítio da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal.

5.7. O custeio apenas desses órgãos e da assistência complementar à saúde e educação distritais já consome volume bilionários de recursos, razão pela qual não faz sentido a requerida ampliação do escopo de aplicação dos valores do FCDF, com o pagamento de salários de servidores cedidos aos outros órgãos.

5.8. Subverte a lógica a interpretação de que os recursos do FCDF seriam destinados à manutenção da segurança pública em sentido genérico. A própria fundamentação dos recursos ora em análise é suficiente para afastar essa tese, pois a atuação de servidores cedidos com atuação em órgãos federais e até em outros estados ou a proteção a Procuradores da República em Rondônia, não obstante relevantíssima para a garantia da segurança pública em interpretação ampla, devendo ser inserida nas discussões quanto ao controle das cessões, como se verá à frente, não pode ser custeada com recursos de Fundo com finalidade específica.

5.9. Como analisou adequadamente a deliberação recorrida, os fundos especiais, como o FCDF, vinculam-se à realização de determinados objetivos, nos termos do artigo 71 da Lei 4.320/1964. Os recursos legalmente vinculados, de acordo com o artigo 8º da LRF, devem ser utilizados exclusivamente para atender o objeto da vinculação. Logo, não se autoriza a utilização desses valores em despesas sem relação com as finalidades delimitadas. Nesse sentido, cite-se disposição de longa data no artigo 77 do Decreto 93.872/1986, *in verbis*:

Art . 77. 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.

5.10. Dessa forma, equivocam-se os recorrentes ao afirmarem que as cessões de servidores do Distrito Federal para órgãos da União não poderia envolver ressarcimento do ente federal para ele mesmo, haja vista os pagamentos advirem da mesma fonte. Como acertadamente destacou a unidade técnica e o Relator *a quo*, seguidos pelo colegiado, o ponto fulcral não está na fonte, mas na destinação dos recursos. Os valores depositados no FCDF têm finalidade legal e constitucionalmente específica a ser preservada.

5.11. Para dar maior clareza a essa afirmativa, cabe discutir, por exemplo, a contribuição patronal paga pela União sobre os gastos com folhas de pagamento, inclusive em relação aos gastos com as Forças de Segurança do Distrito Federal. Mesmo sendo despesa da União com destino para

os mesmos cofres, não pode o ente federal se furtar de contabilizá-la, havendo, no caso, alteração na fonte orçamentária, mesmo sem alteração nos resultados do ente, tendo nome específico na contabilidade pública de receitas intraorçamentárias.

5.12. Nesse sentido cabe transcrever trechos do relatório do Acórdão 1.224/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, com cópia, inclusive, de parte da proposta orçamentária para o ano de 2017 do FCDF:

5.42. No Volume I, folha 69, Quadro 3, do Projeto de Lei Orçamentária para 2017, disponível no sítio da SOF na internet, constam, na Unidade Orçamentária 73.901 – Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, as seguintes receitas previstas por fontes:

Tabela I: Fontes de receita PLOA 2017

Fonte	Natureza	Valor (R\$)
106	Contrib. para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal	18.143.645,00
123	Contrib. para o custeio das pensões militares	168.099.309,00
156	Contrib. do servidor ativo civil para o RPPS	142.636.723,00
169	Contrib. patronal de servidor ativo civil para o RPPS - oper. Intraorçamentária	216.837.796,00
	Total	545.717.473,00

Fonte: PLOA-2017 – Vol. I, fl. 69

(...)

5.89. Destaque-se que a contribuição patronal se torna receita da União, na modalidade intraorçamentária, a ser utilizada exclusivamente no pagamento de inativos e pensionistas da polícia civil do Distrito Federal. (...)

5.13. O Tribunal, no caso, optou por não conhecer do pedido de reexame interposto pela União, mantendo o disposto no item 9.3.1, acrescentado ao Acórdão 1.633/2016 pelo Acórdão 2.189/2016, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, mantendo-se a deliberação recorrida, desfecho que não interfere na informação ora apresentada.

5.14. No Acórdão 1.633/2016 – Plenário, o colegiado travou intensa discussão acerca, inclusive, da separação entre os valores destinados ao FCDF e as fontes de receitas de contribuições sociais, incluindo-se a cota patronal, tendo optado por manter os valores destinados ao Fundo líquidos, exatamente em razão da destinação específica, como se nota em trecho do voto condutor do referido julgado:

No tocante à contribuição patronal – matéria afeta unicamente ao policial civil, uma vez que o regime previdenciário dos militares do Distrito Federal, consubstanciado na Lei n.º 10.486/2002, não prevê essa obrigação para o ente patrocinador, que, de outro lado, arca com a totalidade do

deficit apurado –, entendendo assistir razão ao relator, que propugna que esses valores não devem ser descontados do FCDF.

Entendo que o FCDF é um fundo contábil que foi concebido para que a União pudesse centralizar em uma só rubrica todos os recursos financeiros necessários para que o Distrito Federal realize, à conta da União, os encargos que a Constituição atribuiu a este último ente, mas que, do ponto de vista administrativo, são executadas pelo Distrito Federal, dada sua natural vocação.

5.15. Note-se que a intensa discussão que se travou nesse processo se refere exatamente a despesas de responsabilidade da União que, ao final, direcionam-se para os cofres do mesmo ente ou para o FCDF, custeado também por ele. Esse fenômeno, que ocorre apenas no interior do orçamento federal, visa resguardar recursos com finalidade específica.

5.16. Dessa forma, a aplicação de recursos fora dos objetivos previstos para o FCDF mesmo no âmbito da própria União, constitui desvio de finalidade e impõe a recomposição do Fundo, nos exatos termos preconizados pela deliberação recorrida.

5.17. Cabe lembrar que a manutenção dos órgãos de segurança pública e a assistência financeira para execução de serviços públicos envolve mais do que apenas o custeio das folhas de pagamento das Forças Policiais, não obstante ainda em âmbito autorizado de manutenção dos órgãos em si ou assistência financeira à saúde e educação. Nessa linha, transcreve-se outro trecho do relatório do Acórdão 1.224/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, com dados dos gastos financiados

5.43. De outra sorte, no Quadro 5, à folha 155 do mesmo Volume I do PLOA-2017, estão descritas as despesas fixadas para o exercício a serem custeadas com recursos do FCDF, as quais estão resumidas na tabela abaixo:

Tabela II: Despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social – PLOA 2017

Natureza	Fonte	Fiscal (R\$)	Seguridade (R\$)	Total (R\$)
1-Pessoal e Encargos sociais		7.273.527.184,00	3.602.506.617,00	10.876.033.801,00
	100	7.273.527.184,00	3.002.890.228,00	10.276.417.412,00
	123		168.099.309,00	168.099.309,00
	156		142.636.723,00	142.636.723,00
	169		216.837.796,00	216.837.796,00
	900		72.042.561,00	72.042.561,00
3-Outras despesas correntes		1.588.968.070,00	472.096.643,00	2.061.064.713,00
	100	1.588.968.070,00	453.952.998,00	2.042.921.068,00
	106		18.143.645,00	18.143.645,00
4-Investimentos		241.350.093,00	11.331.254,00	252.681.347,00
	100	241.350.093,00	11.331.254,00	252.681.347,00
Total		9.103.845.347,00	4.085.934.514,00	13.189.779.861,00

Fonte: PLOA-2017 – Vol. I, fl. 155

5.18. Verifica-se que o aporte anual dos recursos destinados ao FCDF se destina ao pagamento

de pessoal, mas envolve, também, outras despesas correntes e até investimentos no âmbito dos órgãos abarcados pelo Fundo.

5.19. Assim, o ressarcimento dos valores dos gastos com policiais civis e militares e bombeiros militares busca restabelecer as finalidades do Fundo Constitucional, podendo ser remanejado ou mesmo ser direcionado para ampliação de cargos vagos ou para outras medidas destinadas a compensar a ausência dos agentes cedidos, como dissertou o Ministério Público junto ao TCU (peça 70):

Por fim, registramos a relevância da informação contida no quadro constante na peça 44 noticiando que, apenas na Polícia Militar do Distrito Federal, 710 servidores estão cedidos a outros órgãos ou entidades. Isso representa uma redução significativa de pessoal à disposição da vigilância ostensiva do DF, o que pode ser compensado se o FCDF for ressarcido, de forma a permitir que o gestor implemente ações que minimizem os impactos das cessões.

5.20. De fato, além do número elevado de agentes cedidos, os recorrentes trouxeram relevantes informações, como cessões de mais de duas décadas de policiais e bombeiros militares para órgãos ou entidades do Governo Federal, como se nota em quadro integrante do recurso da Advocacia-Geral da União (peça 102, p. 10). É possível que esses agentes tenham exercido suas atribuições por mais tempo na União do que no Distrito Federal. Por certo, remunerar esses servidores por tantos anos com recursos do FCDF desvirtua a finalidade constitucional atribuída ao ente contábil, mesmo admitido o ato administrativo discricionário, como se discutirá à frente.

5.21. Diante disso, a Portaria Normativa n. 1 (peça 53), de 11/1/2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que isentou, em seu artigo 3º, o 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; ou mesmo decretos do Poder Executivo nesse sentido, não afastam essa conclusão.

5.22. Ressalte-se que, além dos órgãos e entidades federais remunerados pelo Tesouro, o normativo afastou, também, o reembolso dos gastos com pessoal dos órgãos abarcados pela Lei 10.633/2002 cedido, requisitado ou em exercício em outras áreas do Distrito Federal, conforme o artigo 4º, *caput* e §1º, do normativo, *in verbis*:

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.

5.23. Não há dúvida de que o normativo extrapolou a amplitude do texto constitucional e da legislação aplicável, quanto aos órgãos e entidades financiados pelo FCDF, estando esta Corte obrigada a restabelecer o cumprimento do ordenamento jurídico.

5.24. Como dissertou, com acuidade, a unidade técnica e o Relator *a quo*, normativo de menor

envergadura não tem o condão de modificar a exegese da Constituição Federal e da Lei de regência, acerca das finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal (peça 76, p. 5-6):

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.

5.25. De todo modo, em relação ao ressarcimento dos valores pagos vinculados a gastos com pessoal cedido a órgãos entidades não integrantes da estrutura orgânica das polícias civil, militar e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, cabe informar, por fim, que o Tribunal, por meio do item 9.5 do acórdão recorrido, determinou:

9.5. (...) a autuação de processo para apurar, no prazo de 180 dias, os valores a serem ressarcidos pelos cessionários ao FCDF, bem como as razões pelas quais tais ressarcimentos não foram realizados, promovendo-se, se for o caso, a devida responsabilização pela mora;

5.26. O processo de apuração já foi instaurado pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional (SecexDefesa), sob o número 002.493/2018-7, estando o processo em fase de diligências junto aos órgãos responsáveis. A questão, por certo, continuará em discussão naqueles autos, como esclareceu o Ministro Relator dos recursos em análise, em despacho de admissibilidade de uma de um dos pedidos formulados (peça 239):

9. Portanto, eventual discussão em torno da obrigatoriedade de ressarcimento das despesas havidas com policiais militares do Distrito Federal cedidos a órgãos da União, como o STJ, deve ter lugar, oportunamente, nos processos que vierem a ser constituídos para esse fim.

5.27. Por outro lado, a cessão de servidores das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal é competência exclusiva e discricionária do Governador do ente distrital, exigida a motivação dos atos e desde que respeitados os parâmetros legais e as finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal, limites a que deve respeito, também, o Tribunal de Contas da União. Logo, estão parcialmente corretos os argumentos apresentados pelos recorrentes, cabendo a rediscussão dos termos da deliberação recorrida.

5.28. Primeiramente, cabe ressaltar que, na forma colocada pelo acórdão recorrido, o Tribunal proíbe, como regra, a cessão de agentes das Forças Policiais do Distrito Federal. Nesse sentido, cabe transcrever, uma vez mais, os principais itens da deliberação objetos dos recursos em análise:

9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no que se refere aos servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes:

9.1.1. no prazo de quinze dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que não guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.1.2. no prazo de trinta dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.2. informar à Polícia Civil do Distrito Federal que a determinação supra também abrange os agentes policiais de custódia lotados e/ou em exercício em órgãos não integrantes da estrutura orgânica da corporação;

9.3. facultar ao Distrito Federal, no prazo de trinta dias, demonstrar cabalmente a este Tribunal quais são as funções que, indubitável e excepcionalmente, não podem ser desempenhadas sem a cessão dos servidores em questão;

5.29. Em interpretação conjunta dos itens transcritos, verifica-se que o Tribunal determinou o retorno de todos os servidores dos quadros funcionais das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, atuando ou não em atividades de segurança, com exceção daquelas funções que não puderem ser exercidas sem esses agentes, após comprovação cabal do Distrito Federal.

5.30. A regra, portanto, seria a impossibilidade de cessão por determinação desta Corte. Note-se que a determinação sequer restringe o retorno aos servidores custeados com recursos do FCDF, sem ressarcimento do cessionário. Na forma como está, todos os agentes cedidos devem retornar, nos prazos estabelecidos.

5.31. O Relator *a quo*, no voto condutor do Acórdão 881/2018 – Plenário, relativo aos embargos de declaração ao acórdão original, buscou esclarecer a questão, em aparente restrição do retorno aos servidores cedidos ligados às corporações e com remunerações custeadas pelo FCDF, o

que, em tese, direcionaria a deliberação apenas aos policiais e bombeiros em atividade em órgãos inadimplentes com o Fundo:

7. Logo, não se permite que os servidores ligados a essas corporações, e cujas remunerações são custeadas pelo FCDF, sejam cedidos a outros órgãos e instituições da administração pública, ainda que sua função junto ao cessionário seja considerada de natureza policial. A natureza da atividade exercida pelo servidor cedido não é relevante para essa questão.

5.32. Contudo, ao final, não houve modificação nesse sentido na parte dispositiva do julgado embargado, mantendo-se, portanto, a interpretação acima, no sentido de que, independentemente de o órgão cessionário ressarcir ou não o FCDF, a cessão estaria vedada, com exceção de determinados casos extraordinários comprovados pelo Distrito Federal. Essa conclusão está em consonância com o item 11 do voto condutor do Acórdão 881/2018 – Plenário:

11. Para além do que já foi dito, repiso que a deliberação ora recorrida levou em consideração a possibilidade de que determinadas ações de segurança no âmbito do Distrito Federal possam, extraordinariamente, exigir a cessão formal de servidores das referidas corporações. Exatamente em razão disso é que foi facultado ao ente distrital demonstrar cabalmente, de maneira ampla, percuciente e inequívoca, quais são as funções que, indubitável e excepcionalmente, não poderiam ser desempenhadas sem a cessão de servidores para compor os quadros de outros órgãos. No entanto, mesmo em caso de comprovação da absoluta necessidade da cessão, permanecerá a obrigatoriedade de reembolso das remunerações aos cofres do FCDF por parte do cessionário.

5.33. O fato é que esta Corte não teria competência para impedir a cessão de servidores do ente distrital, apesar de estar apta a discutir os contornos legais e regulamentares e, sobretudo, os impactos das transferências nas finalidades do FCDF, sob pena de trazer para o Tribunal todas as discussões individuais sobre os destinos dos servidores das Forças Policiais do Distrito Federal, como, de fato, ocorreu, como se comprova com as infundáveis peças apresentadas após o julgado recorrido.

5.34. O inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, em sua versão original, estabelecia como competência da 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. De outra sorte, o §4º do artigo 32 da Carta Magna atribuiu à Lei federal dispor sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

5.35. Pela análise desses dois dispositivos, pode-se identificar, com clareza, forte influência da União sobre o regime jurídico das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, cabendo ao ente federal normatizar a organização e uso dessas forças na esfera distrital. Ao Governo local, caberia competência concorrente para legislar sobre organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis, conforme o inciso XVI do artigo 24 da Carta.

5.36. Entretanto, outros dispositivos constitucionais trouxeram grande celeuma à interpretação da natureza jurídica e das controvérsias envolvendo agentes das Forças de Segurança do Distrito Federal.

5.37. O artigo 42 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 18/1998, bem como os parágrafos 1º e 2º do mesmo dispositivo, com as sucessivas alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, dispõem:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. ([Redação dada pela Emenda Constitucional n. 18, de 1998](#))

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. ([Redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 15/12/98](#))

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal. ([Redação dada pela Emenda Constitucional n. 41, 19.12.2003](#))

5.38. *O caput* do artigo 42 da Constituição Federal dispõe de forma literal no sentido de que os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros em atuação no Distrito Federal são militares deste ente.

5.39. Todavia, ao consultar os diversos julgados tanto do Tribunal quanto do Poder Judiciário acerca da matéria, verifica-se não ser dificultosa a conclusão, diante dos diversos normativos constitucionais citados acima, no sentido de que, tendo em conta os aspectos financeiros relacionados ao pagamento desses servidores e militares, o regime aplicável é inopinadamente híbrido.

5.40. Por certo, para aspectos relacionados à gestão dos membros das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, haverá lei e normativos distritais a tratarem do tema, com amparo na Constituição, sobretudo por conta da subordinação hierárquica desses agentes ao Governador do ente distrital.

5.41. Por outro lado, quando do assunto estiver relacionado à manutenção e à organização dessas entidades, o texto constitucional claramente atribui à União a competência para legislar, sendo o ente federal o mantenedor. Pode-se citar, nesse sentido, os mais diversos normativos federais acerca da matéria, com constitucionalidade preservada: Leis federais 7.497/1986, 8.255/1991 e 10.486/2002, dentre outras.

5.42. De todo modo e para apontar o posicionamento que embasa a presente análise, em que pese se identifiquem controvérsias sobre a matéria na doutrina, no Poder Judiciário e nesta Corte, os servidores policiais e militares do Distrito Federal têm regime jurídico misto, como demonstram as normas citadas. Nessa linha, emanou do Ministro Moreira Alves a melhor expressão jurisprudencial acerca do tema, em voto proferido no RE 2.41.494-1/DF, do Supremo Tribunal Federal, multicitado nos presentes autos:

O Senhor Ministro Moreira Alves - Sr. Presidente, o problema que se põe é o de se saber se o art. 21, inciso XIV foi, ou não, ofendido. Ora, nós aqui não podemos, evidentemente, basear-nos em lógica absolutamente estrita. Isso seria possível se, realmente, estivéssemos diante daquela dicotomia que é, de um lado, federal e, de outro, estadual.

O que temos é uma situação criada pela constituição no sentido de que, em parte, esses funcionários têm um regime que é de natureza distrital e, em parte, têm um regime que é de natureza federal. O problema não é apenas de manutenção, mas também de organização, porque, obviamente, quem organiza é a União Federal.

O que não é possível é pretender-se que temos de fixar que “eles são para tudo” distritais, ou “são para tudo” federais. É preciso levar em consideração que a Constituição foi quem criou esse sistema que é, de certa forma, esdrúxulo.

5.43. Dessa forma, a organização e a manutenção dos órgãos de polícia e bombeiro do Distrito Federal são regidas por normas federais, sem, entretanto, afastar do Governador do Distrito Federal a prerrogativa de decidir sobre a lotação e exercício do pessoal a ele subordinado, incluindo-se os servidores das carreiras policiais. Trata-se de respeito ao princípio federativo, sendo que o ente distrital detém autogoverno e autoadministração.

5.44. Mesmo as leis federais que regem a organização das corporações possuem dispositivos próprios praticamente idênticos acerca da cessão de servidores, o que demonstra a possibilidade de uso dessa ferramenta.

5.45. A Lei 7.289/1984, que trata do Estatuto dos Policiais Militares do Distrito Federal, em seu artigo 77, §1º, incisos I e III, alínea “1”; e a Lei 7.479/1986, que aprova o Estatuto dos Bombeiros-Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, no artigo 78, §1º, alíneas “a” e “c”, itens 11 e 12, admitem o exercício dos agentes em outros órgãos distritais ou federais.

5.46. Do mesmo modo, a Lei 8.112/1990, aplicada à Polícia Civil do Distrito Federal, em seu artigo 93, também admite a cessão de servidores.

5.47. Assim, é forçoso reconhecer que a deliberação quanto à cessão ou retorno de servidores cedidos se encontra no âmbito das competências do Distrito Federal, devendo esta Corte controlar apenas o impacto dessa conjuntura nos objetivos do FCDF e o necessário ressarcimento dos valores pelos órgãos e entidades cessionários.

5.48. Destaque-se que os recursos apresentados pelas partes delinearão situações que, por certo, podem fundamentar cessões de agentes policiais ou bombeiros a órgãos distritais ou federais. Cite-se, nesse sentido, os agentes em serviços de escolta tanto do Presidente da República quanto do Governador do Distrito Federal. Trata-se de atividades sensíveis que exigem pessoal qualificado, cabendo apenas ao ente distrital, juntamente com as corporações, decidir a pertinência ou não das cessões, no âmbito do Poder Discricionário.

5.49. Constata-se, por exemplo, que grande parte dos policiais e bombeiros militares cedidos se encontram em atividade na Casa Militar e na Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, possivelmente, em atividades relacionadas à gestão e planejamento do sistema de segurança pública do Distrito Federal (peça 44).

5.50. Outro grande contingente está cedido ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, em atividade sobremaneira relevantes para a segurança do Presidente, cabendo ao Governo Federal e o Distrito Federal compatibilizarem a necessidade das cessões com a garantia da eficácia dos órgãos de segurança pública locais. Mais uma vez, conclui-se que o ressarcimento ao FCDF pode ser a solução para a controvérsia, quando constatada a necessidade de manutenção dos servidores distritais por longos períodos nos entes cessionários.

5.51. De outro lado, não obstante não detenha esta Corte competência para impedir a cessão de servidores policiais civis ou militares e bombeiros militares a outros órgãos ou entidades, está correto o Relator *a quo*, ao afirmar que apenas o ressarcimento dos valores pode não solucionar a questão, haja vista que o elevado volume de servidores cedidos pode comprometer a própria finalidade dos órgãos de segurança pública do Distrito Federal e, por conseguinte, do FCDF:

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.

5.52. Por certo, esse posicionamento deve ser compatibilizado com os poderes de autogoverno e auto-organização do Distrito Federal, corolário do princípio federativo, sendo do ente distrital a competência para decidir primordialmente sobre a lotação e exercício dos servidores a ele subordinados.

5.53. Além disso, não restou claro no presente processo os exatos contornos da conjuntura de cessões de policiais civis e militares e bombeiros militares pelo Governo do Distrito Federal e os impactos dessa conjuntura nas finalidades do FCDF, exigindo-se o aprofundamento do tema, dada a relevância.

5.54. Dessa forma, pode e deve o Governo do Distrito Federal reavaliar continuamente os fundamentos das cessões realizadas a outros órgãos e entidades e o impacto desses atos nas corporações. Tem-se notícia de quase mil agentes das Forças de Segurança do Distrito Federal cedidos a outros órgãos e entidades, considerando-se apenas policiais e bombeiros militares (peças 13, p. 16; 40, p. 15-16; e 44), sem considerar o contingente de policiais civis cedidos. O impacto dessas cessões sobre as finalidades do FCDF se mantém no âmbito de competência desta Corte.

5.55. Apenas com base nos servidores que se insurgiram contra a deliberação recorrida, pode-se observar agentes policiais nos mais diversos órgãos e atividades fora das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. Há secretário de segurança pública no Estado Rio Grande do Norte, assessores de deputados federais, servidores cedidos atuando na segurança institucional de órgãos do Poder Judiciário e até policiais civis em atividade no Ministério do Esporte e na Autoridade de Governança do Legado Olímpico, dentre outros. Por certo, o Governo do Distrito Federal deve se debruçar sobre cada uma das cessões e verificar a conveniência e oportunidade da manutenção delas.

5.56. Apenas pelo contingente de servidores cedidos e das distintas atuações dos agentes cedidos, indubitavelmente, cabe a esta Corte aprofundar a questão, de modo a determinar que os órgãos de segurança pública avaliem a necessidade das cessões realizadas e apresentem a esta Corte estudo detalhado sobre o tema, no prazo de 180 dias.

5.57. Trata-se de solução razoável destinada a compatibilizar a ausência de competência desta Corte em impedir as cessões com a obrigação constitucional e legal dos destinatários da possível deliberação ao princípio constitucional da transparência, sobretudo tendo em vista o impacto inicial da deliberação recorrida, como destacou o Relator *a quo* no voto condutor do Acórdão 881/2018 – Plenário:

25. Por fim, convém ressaltar que, de acordo com informações já prestadas pelo Distrito Federal nos autos, as medidas delineadas no Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário fizeram surtir seus

primeiros efeitos. Segundo a Casa Militar do Distrito Federal, em cumprimento preliminar à deliberação do TCU, houve o retorno de 47 policiais e bombeiros militares aos seus órgãos de origem. Ressalta ainda aquela Casa que houve redução de 50% do número de militares cedidos pela PMDF e pelo CBMDF quando comparado aos números de janeiro de 2015. Certamente há margem para uma redução ainda maior no número de cedidos, especialmente ao considerarmos as cessões ocorridas no âmbito do próprio Distrito Federal, cumprindo a esse ente federado adotar todas as medidas a seu cargo para, em conjunto com a PMDF, a PCDF e ao CBMDF, darem efetivo cumprimento ao Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário.

5.58. No caso das cessões de agentes de segurança pública que poderiam estar em atuação ostensiva no Distrito Federal e tendo em vista o sustento desses órgãos com recursos federais, cabe exigir do Distrito Federal a motivação dos atos, mesmo discricionários.

5.59. Destaque-se que motivar determinados atos administrativos de natureza discricionária é possível e até obrigatório, como já discutido pelo Supremo Tribunal Federal, conforme o Informativo de Jurisprudência n. 699 daquela Corte:

Aduziu que o paralelismo entre os procedimentos para a admissão e o desligamento dos empregados públicos estaria, da mesma forma, indissociavelmente ligado à observância do princípio da razoabilidade, porquanto não se vedaria aos agentes do Estado apenas a prática de arbitrariedades, contudo se imporia ademais o dever de agir com ponderação, decidir com justiça e, sobretudo, atuar com racionalidade. Assim, a obrigação de motivar os atos decorreria não só das razões acima explicitadas como também, e especialmente, do fato de os agentes estatais lidarem com a res publica, tendo em vista o capital das empresas estatais — integral, majoritária ou mesmo parcialmente — pertencer ao Estado, isto é, a todos os cidadãos. Esse dever, além disso, estaria ligado à própria ideia de Estado Democrático de Direito, no qual a legitimidade de todas as decisões administrativas teria como pressuposto a possibilidade de que seus destinatários as compreendessem e o de que pudessem, caso quisessem, contestá-las. No regime político que essa forma de Estado consubstanciaria, impenderia demonstrar não apenas que a Administração, ao agir, visara ao interesse público, mas também que agira legal e imparcialmente. Mencionou, no ponto, o disposto no art. 50 da Lei 9.784/99, a reger o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (“Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; ... § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato”). Salientou que, na hipótese de motivação dos atos demissórios das estatais, não se estaria a falar de uma justificativa qualquer, simplesmente pro forma, mas de uma que deixasse clara tanto sua legalidade extrínseca quanto sua validade material intrínseca, sempre à luz do ordenamento legal em vigor. Destarte, sublinhou não se haver de confundir a garantia da estabilidade com o dever de motivar os atos de dispensa, nem de imaginar que, com isso, os empregados teriam “dupla garantia” contra a dispensa imotivada, visto que, concretizada a demissão, eles teriam direito, apenas, às verbas rescisórias previstas na legislação trabalhista.

RE 589998/PI, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 20.3.2013. (RE-589998)

5.60. Sobre o tema, cabe, também, debruçar-se sobre a lição doutrinária de Celso Antônio Bandeira de Melo, no seguinte sentido:

Entretanto, se se tratar de ato praticado no exercício da competência discricionária, salvo alguma hipótese excepcional, há de se entender que o ato não motivado está irremissivelmente maculado de vício e deve ser fulminado por inválido, já que a Administração poderia, ao depois, ante o risco

de invalidação dele, inventar algum motivo, ‘fabricar’ razões lógicas para justificá-lo e alegar que as tomou em consideração quando da prática do ato. Contudo, nos casos em que a lei não exija motivação, não se pode, consoante dito, descartar alguma hipótese excepcional em que seja possível à Administração demonstrar e de maneira absolutamente inquestionável que (a) o motivo extemporaneamente alegado preexistiu; (b) que era idôneo para justificar o ato e (c) que tal motivo foi a razão determinante da prática do ato. Se estes três fatores concorrerem há de se entender, igualmente, que o ato se convalida com a motivação ulterior.

5.61. Dessa forma, deve o Distrito Federal analisar a situação dos servidores por ele cedidos, de modo a comprovar a esta Corte, fiscal dos recursos do fundo constitucional, que o conjunto de ausências não traz prejuízos aos órgãos de segurança pública do Distrito Federal.

5.62. Por certo, há policiais e bombeiros militares cedidos desnecessariamente, tendo por base apenas a força política para se afastar dos respectivos órgãos de origem. Trata-se de questão de difícil avaliação, mas, como medida inicial, cabe a continuidade da discussão sobre o tema no âmbito do presente processo, de modo a, ao menos, explicitar, de forma mais detalhada, essa conjuntura, em conformidade com o princípio constitucional da publicidade e como garantia do cumprimento das finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) 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 entes distritais, sem distinção de órgãos ou esferas, 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, caso ainda existam débitos a serem sanados; bem como o disposto no item 9.2 do Acórdão 881/2018, relatado pelo Ministro Bruno Dantas

b) A cessão de servidores das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal é competência exclusiva e discricionária do Governador do ente distrital, exigida a motivação dos atos e desde que respeitados os parâmetros legais e as finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal, limites a que deve respeito, também, o Tribunal de Contas da União.

6.1. Assim, restou demonstrado que, não obstante se mantenha a obrigação de ressarcimento aos cofres do FCDF, esta Corte não tem competência para se imiscuir no poder discricionário de cessão de servidores ligados às Forças de Segurança do Distrito Federal. Impõe-se, portanto, a exclusão dos itens 9.1 e respectivos subitens; 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido.

6.2. Por outro lado, o contingente de servidores cedidos pelas polícias civil e militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal pode estar comprometendo o atingimento das finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal, cabendo o aprofundamento do tema pelos órgãos responsáveis.

6.3. Diante disso, tendo em vista a competência desta Corte na fiscalização dos recursos do FCDF, propõe-se determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, em conjunto com o Governo do Distrito Federal,

que avaliem individualmente a situação de todos os servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes, de modo a delimitar o impacto dessa conjuntura nos objetivos de manutenção do FCDF, previstos constitucionalmente, decidindo-se, de forma fundamentada, pela conveniência e oportunidade de manutenção das cessões, encaminhando os resultados do estudo a esta Corte, no prazo de 180 dias.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) não conhecer do recurso interposto pelo Superior Tribunal de Justiça;
- b) conhecer dos recursos interpostos pelo Superior Tribunal Militar, pela Procuradoria Geral da República, pela Advocacia-Geral da União, pelo Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro, por Andrei Oliveira de Vargas, Ecival Jacinto da Silva, Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva, Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa, pelo Ministério do Esporte e Autoridade de Governança do Legado Olímpico, Distrito Federal e por Guilherme Augusto Bitencourt Maciel, pelo Deputado Federal Laerte Bessa, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e, no mérito, dar-lhes parcial provimento para excluir os itens 9.1 e respectivos subitens; 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido;
- c) determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, em conjunto com o Governo do Distrito Federal, que avaliem individualmente a situação de todos os servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes, de modo a delimitar o impacto dessa conjuntura nos objetivos do FCDF, previstos constitucionalmente, decidindo-se, de forma fundamentada, pela conveniência e oportunidade de manutenção das cessões, encaminhando os resultados do estudo a esta Corte, no prazo de 180 dias;
- d) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, 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 Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e demais interessados.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 6 de agosto de 2018.

[assinado eletronicamente]

Judson dos Santos
AUFC – mat. 5677-4