

Proc. TC-043.927/2012-2
Prestação de Contas Anual (Recursos de Reconsideração)

PARECER

Atuamos, anteriormente, nestes autos de Prestação de Contas Anual (peça 70), oportunidade que externamos nossa preocupação com o número elevado de pessoas que têm vínculo laboral com as forças de segurança do Distrito Federal, mas que estão cedidas para órgãos e entidades do governo federal e do Distrito Federal, sem que o cessionário restitua os valores dos soldos ou remuneração dos cedidos ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

Oportuno lembrar que o FCDF recebe dotação do orçamento federal, porém compete ao Governo do Distrito Federal (GDF) regulamentar e gerir a organização e funcionamento da segurança pública no DF (art. 1º da Lei 6.450/77), cabendo ao Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições constitucionais, fiscalizar a utilização dos recursos da União repassados, com relevo para o controle finalístico, minimizando com isso o desvio de finalidade e/ou de objeto. Nesse sentido, a preocupação levantada nas contas de 2011 quanto à cessão indevida de servidores, com possível reflexo na atuação das forças que integram a área de segurança pública do GDF.

Na apreciação da matéria, o TCU proferiu o Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, do qual sobrelevam os seguintes comandos:

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;

[...]

9.3. 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;

9.5. 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;

A decisão foi parcialmente modificada pelo Acórdão 881/2018-TCU-Plenário, restando afastada pelo item 9.2 a necessidade de ressarcimento imediato das remunerações já pagas e daquelas que permanecerem sendo pagas aos Agentes Policiais de Custódia enquanto estiver sendo executada a sentença prolatada nos autos da ação civil pública 2015.01.1.089140-8.

Órgãos, entidades e algumas pessoas afetadas pelo deslinde dos autos interpuseram Recursos de Reconsideração com vistas a manter a cessão, em algumas situações defendendo a permanência do ônus financeiro do FCDF.

Em um cenário de restrição orçamentária e de necessidade de aumentar o efetivo das forças que compõem a segurança pública, o afastamento de policiais civis e militares e de bombeiros para exercerem tarefas fora do escopo de suas atribuições funcionais originais causa discussão e necessidade de modulação das cessões, podendo ser o ajuste no aspecto quantitativo, qualitativo e/ou temporal.

A propósito, deve-se reconhecer que do ponto de vista quantitativo a limitação de 5% da corporação definida pela Lei 13.690/2018 (art. 29-A, § 3º) trouxe importante avanço, o que não se observa em relação ao aspecto qualitativo, visto a legislação relacionar os órgãos/entidades que podem ser cessionários - em vez de especificar as funções que podem ser exercidas pelo cedidos-, deixando igualmente de fixar o tempo máximo da cessão.

A análise técnica (peça 243), em seu item 6.1 da Conclusão, afirma que a “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”.

Com as devidas vênias, divergimos em parte desse posicionamento. Diferente dos fundos de participação dos estados e do Distrito Federal e dos municípios, em relação aos quais a União não tem qualquer controle sobre a execução da despesa, o FCDF está inserido entre as competências da União (art. 21 da CF), restando claro que é dever do Governo Federal organizar e manter a Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal por meio de fundo próprio (inciso XIV do art. 21 da CF).

Não discutimos a competência do GDF para organizar a estruturar o funcionamento das forças de segurança do Distrito Federal, inclusive autorizar a cessão de servidores, dentro do âmbito do poder discricionário, o que não quer dizer que a União, por meio do TCU, na avaliação finalística das contas do fundo não tem competência para aferir o impacto das cessões.

A situação *sui generis* do fundo, com a interveniência dos Poderes da União, resta mais evidente com a conversão da Medida Provisória 821/2018 na Lei 13.690/2018, depois do acórdão questionado, regulamentando pontos da gestão de pessoas que recebem pelo FCDF, o que, a nosso ver, é competência do GDF.

Na verdade, mesmo depois da Constituição de 1988, que conferiu autonomia ao Distrito Federal, a União continua legislando sobre algumas questões da área de segurança pública, especialmente aspectos remuneratórios das carreiras de segurança.

Deve-se atentar para o fato que a lei que instituiu o FCDF (Lei 10.633/2002) definiu que a partir de 2003 o aporte de recursos federais passaria a ser de R\$ 2,9 bilhões corrigidos anualmente pela variação da receita corrente líquida da União, inexistindo qualquer mecanismo de recomposição de valores em caso de cessão de servidores das forças de segurança da DF para a União, o que leva a cogitar que a referida Lei 13.690/2018, ao afastar a necessidade de o cessionário restituir as remunerações pagas aos cedidos, pode ter criado ônus adicional para o FCDF.

Necessário ficar claro que, segundo nosso entendimento, a competência regulamentar e de gestão que o GDF tem em relação ao fundo analisado faz com que todo pedido de cessão, devidamente justificado e com indicação das atribuições que serão desempenhadas pelo requisitado, precise ser autorizado pelo Governador do Distrito Federal, devendo ele na edição do correspondente ato motivar e declarar que as funções que serão desempenhadas têm consonância com os propósitos do FCDF.

Destacamos igualmente a relevante contribuição do titular da Secretaria de Recursos (peça 245) na apresentação do problema, o que reforça a necessidade do controle finalístico, **verbis**:

5.5. Ao nosso sentir, não feriu o núcleo, porquanto nos parece sem sombra de dúvida que mais de 1 (um) mil agentes cedidos tem a capacidade de atingir o núcleo essencial da segurança pública, esta como direito fundamental e social evidente. Note-se que as causas de repercussão na diminuição dos efetivos não são apenas das cessões. Por exemplo, foram afastados 895 profissionais da segurança no DF, no ano de 2017, por questões psicológicas (<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/corporacoes-do-df-afastaram-1163-profissionais-por-questoes-psicologicas-em-2017.ghtml>).

Em seguida, o Secretário pontua que todas as decisões possuem limites objetivos e subjetivos, os quais foram modificados pela Lei 13.690/2018, sobrevivendo com isso o exaurimento dos efeitos dos Acórdãos 1.774/2017 e 881/2018, ambos do plenário, formulando proposição de que os autos

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

sejam devolvidos ao Relator **a quo** para as providências que entender pertinentes em razão da profunda alteração do quadro normativo de regência.

No principal, concordamos com os derradeiros pronunciamentos das Unidades Técnicas de que o acórdão recorrido deve ser modificado, divergindo no tocante à amplitude das alterações, por considerarmos que os motivos que suportaram a decisão recorrida persistem, inexistindo o esgotamento dos efeitos com o advento da Lei 13.690/2018.

Opinamos que o retorno imediato dos cedidos, à vista da nova legislação, pode ser relativizado, o que sustenta a proposição de insubsistência do item 9.1 e subitem, bem como elimina a necessidade de devolução de valores (item 9.5), devendo o item 9.3 ser convertido em alerta, com o esclarecimento de que nas próximas contas do FCDF os gestores passem a relacionar nominalmente as pessoas cedidas, os órgãos/entidades cessionários, o tempo da cessão, a adequação das atribuições desempenhadas com as competências dos servidores dos quadros que integram as forças de segurança do Distrito Federal, incluindo ainda avaliação do impacto financeiro e eventual prejuízo às metas de segurança.

Ministério Público, em 13 de setembro de 2018.

(Assinado Eletronicamente)

Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador