

VOTO

Por meio do 1.047/2014-1ª Câmara, esta Corte, ao tempo em que julgou regulares com ressalva as contas dos gestores do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), relativas ao exercício de 2011, determinou à unidade jurisdicionada 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” (grifei; peça 16).

2. Mais tarde, atendendo pedido de esclarecimento formulado pela Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) acerca da “*aplicabilidade e extensão*” dessa deliberação (peça 40), mormente no tocante à definição dos órgãos e entidades cessionários sujeitos ao ressarcimento, o Tribunal prolatou o Acórdão 1.774/2017-Plenário, vazado nos seguintes termos (peça 74):

“9.1. (...) 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”.

3. Em face de embargos de declaração opostos pelo Distrito Federal (DF), essa deliberação foi integrada, por força do Acórdão 881/2018-Plenário, com os fundamentos então apresentados pelo Ministro Bruno Dantas, os quais podem ser assim sumariados (itens 21 e 23 do voto do relator):

“21. Também a título de esclarecimento, impõe-se destacar que, nos termos do acórdão embargado, a cessão de servidores fica proibida, ressalvadas situações excepcionais de servidores civis e militares que estejam lotados no exercício de atividades evidentemente ligadas à segurança pública e segurança institucional, conforme definido em Ato fundamentado do Governador do Distrito Federal, vedada em qualquer caso a cessão para atividades burocráticas, administrativas ou de mero assessoramento.

23. Nessa linha, a necessidade de cada cessão deverá ser apreciada individualmente, de modo que o número de servidores cedidos a cada órgão seja o mínimo possível para o desempenho razoável das atividades. Além disso, devo ressaltar que, mesmo nas situações excepcionais deferidas por Ato fundamentado do Governador, permanece a necessidade de ressarcimento dos valores ao Fundo.”

4. Inconformados, diversos órgãos, entidades e servidores atingidos pela decisão interpuseram recursos de reconsideração, alegando, em linhas gerais, que:

- a cessão de servidores, aí incluídos os agentes das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF, está prevista em vários normativos, como as Leis 8.112/1990 (art. 93), 9.007/1995, 7.289/1984 (art. 77) e 7.479/1986 (art. 78), bem como o Decreto Distrital 37.215/2016 (art. 6º) e os Decretos Federais 4.050/2001 e 88.777/1983;

- insere-se no âmbito da discricionariedade do governador do Distrito Federal a decisão de ceder ou não os servidores sob sua autoridade, caso dos policiais e bombeiros militares dessa unidade federativa;

- não há registro objetivo de **deficit** de pessoal a comprometer a atuação dos órgãos de segurança do DF;

- toda e qualquer atividade desempenhada por policial ou bombeiro militar de alguma forma relacionada à segurança pública no âmbito do Distrito Federal deve ser custeada com recursos do FCDF;

- 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 desses órgãos;

- o conceito de segurança, a teor dos arts. 5º, inciso XXXIII, 6º, 37, **caput** e § 3º, inciso II, e 85, § 1º, da Constituição Federal, bem como dos arts. 1º da Lei 7.170/1983, 4º, inciso III, 23 e 25 da Lei 12.527/2011, abarca não apenas o policiamento ostensivo e as ações repressivas e investigativas, com o objetivo de garantir a incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas também alcança a 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;

- a razão pela qual se atribui à União a incumbência de organizar e manter as forças de segurança do Distrito Federal encontra-se no fato de que Brasília é a Capital da República, 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;

- não é razoável exigir da União o ressarcimento pela cessão de servidores que já são custeados por ela mesma; reembolsar a remuneração dos cedidos, nessas circunstâncias, equivale a aportar recursos federais em duplicidade para o mesmo fim.

5. Na instrução do feito, o auditor-informante da Secretaria de Recursos (Serur) posiciona-se no sentido de 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, impondo-se, portanto, a exclusão dos itens 9.1 e respectivos subitens, 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido”.*
6. Paralelamente, sugere que se determine ao GDF e a suas corporações da área de segurança 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”.*
7. O diretor técnico põe-se de acordo.
8. O titular da unidade, de sua parte, considera ter havido *“exaurimento dos efeitos dos Acórdãos 1.774/2017-Plenário e 881/2018-Plenário, em razão da edição superveniente da Lei 13.690/2018”*. Nesse sentido, sugere que os recursos sejam tidos por prejudicados, com restituição dos autos ao relator **a quo** *“para as providências que entender pertinentes em razão da profunda alteração do quadro normativo de regência”*.
9. O Ministério Público, por fim, diverge da ideia de que o advento da Lei 13.690/2008 teria exaurido os efeitos da deliberação recorrida. No entanto, reconhece *“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”*. Assim, conclui 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 subitens, 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”.*
10. Ratifico o juízo de admissibilidade dos recursos de reconsideração.
11. No mérito, permito-me dissentar parcialmente dos pareceres técnicos.
12. De plano, observo que, a despeito da provocação da PMDF, nenhuma das deliberações proferidas nestes autos contém dispositivo que imponha, a quem quer que seja, de forma peremptória, a obrigação de ressarcir o FCDF pela cessão ou requisição de servidores das polícias civil e militar ou do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.
13. O Acórdão 1.047/2014-1ª Câmara (peça 16), em que originalmente julgadas as contas dos responsáveis, sem adentrar na discussão sobre a existência de possíveis exceções à regra geral, limitou-se a determinar ao gestor do Fundo, ao CBMDF e à PMDF que informassem *“no próximo relatório de gestão (...) as medidas adotadas e os resultados alcançados”* acerca dos servidores cedidos a outros órgãos sem ressarcimento.
14. O Acórdão 1.774/2017-Plenário (peça 74), por sua vez, a par de tratar da viabilidade jurídica das cessões de servidores da área de segurança do DF (item 9.1, núcleo principal dos recursos ora sob minha relatoria), limitou-se a determinar, relativamente aos reembolsos, a autuação de dois

processos distintos: um para “*apurar os valores a serem ressarcidos pelos cessionários ao FCDF, bem como as razões pelas quais tais ressarcimentos não foram realizados*” (item 9.5); e outro 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*” (item 9.6).

15. Portanto, a rigor, a discussão acerca da obrigatoriedade de ressarcimento das despesas havidas com agentes da PCDF, da PMDF e do CBMDF cedidos a outros órgãos deveria se dar, oportunamente, nos processos especificamente constituídos para esse fim.

16. Isso não ocorre, todavia, em face da perspectiva sob a qual a matéria vem sendo tratada nestes autos, que coloca em xeque a própria juridicidade das cessões de servidores pagos com recursos do FCDF.

17. De fato, no voto condutor do Acórdão 1.774/2017-Plenário, ora recorrido, argumentou-se que, sendo os recursos do FCDF

“afetos a uma finalidade específica, qual seja, custear e manter os três órgãos de segurança pública elencados na Lei 10.633/2002 (PMDF, PCDF e CBMDF) (...), não se afigura adequado permitir que os servidores ligados a essas corporações, cujas remunerações são custeadas pelo FCDF, sejam cedidos a outros órgãos e instituições da administração pública e permaneçam sendo remunerados a expensas do FCDF”.

18. A lógica subjacente é de que a hipótese, uma vez admitida, configuraria desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundo – tido como “fundo especial” –, em desrespeito ao art. 71 da Lei 4.320/1964 (“*constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços*”), ao art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (“*os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação*”) e ao art. 77 do Decreto 93.872/1976 (“*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*”).

19. Em suma, como anotou o relator **a quo**,

“o pagamento da remuneração de servidores da PMDF, da PCDF ou do CBMDF com recursos do FCDF somente se justifica na medida em que esses servidores estejam efetivamente contribuindo para a organização e manutenção dos serviços dessas entidades, o que não é o caso de servidores que estejam cedidos”.

20. Pois bem.

21. A qualificação do FCDF como “fundo especial”, com a devida vênia, não é adequada – quando menos, falta-lhe o requisito de possuir receitas vinculadas (v. voto condutor do Acórdão 2.130/2017-Plenário).

22. Sem embargo, é certo que, ao receber dotação orçamentária para “*a manutenção da segurança pública e a assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação*” (Lei 10.633/2002), a aplicação de seus recursos somente será permitida se associada à realização desses objetivos. Isso, no entanto, não distingue os recursos alocados ao FCDF de nenhuma outra dotação orçamentária: uma vez fixado na lei de meios determinado crédito, este passa a se vincular a uma específica finalidade (despesa). A máxima encontra sua melhor expressão, acredito, no art. 73 do Decreto-Lei 200/1967:

“Art. 73. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria (...).”

23. Posto isso, observo que, a exemplo das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, o art. 21 da Carta também comete à União, expressamente, a incumbência de organizar e manter o Poder Judiciário e o Ministério Público do Distrito Federal, a Defensoria Pública dos Territórios (inciso XIII), os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional (inciso XV), a inspeção do trabalho (inciso XXIV), a polícia federal, a

polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal (antigo inciso XIV, posteriormente reposicionado nos §§ 1º a 3º do art. 144). Também isso é materializado por meio de dotações orçamentárias específicas para cada um dos respectivos órgãos e entidades, exatamente como a dotação orçamentária atribuída ao FCDF.

24. Nesta conformidade, vedar a cessão de policiais do Distrito Federal, ao argumento de que a prática caracterizaria desvio de finalidade das dotações do Fundo, importaria a necessária conclusão de que, pela mesma razão, os servidores do TJDF, do MPDF, do IBGE, do Ministério do Trabalho, da Polícia Federal, todos igualmente organizados e mantidos pela União com dotações específicas, também não poderiam ser cedidos, muito menos sem ressarcimento.

25. Na verdade, dado que a generalidade dos órgãos e entidades federais são organizados e mantidos pela União, por meio de dotações próprias, toda e qualquer cessão de pessoal sem reembolso deveria ser considerada irregular.

26. Por aí se percebe que a vinculação da dotação orçamentária do FCDF ao propósito de “organizar e manter” os órgãos de segurança do Distrito Federal não pode ser compreendida de forma tão restritiva quanto aquela esposada no acórdão recorrido.

27. Com efeito, na prática administrativa, “organizar e manter” determinado órgão, serviço ou atividade não se confunde com a ideia de reduzir o aproveitamento dos recursos adquiridos ou financiados com esse mister (sejam humanos, materiais ou imateriais) ao espaço organizacional diretamente preenchido por tal repartição.

28. Na realidade, a cessão não onerosa de pessoal civil entre órgãos e entidades custeados pela União é expressamente autorizada no art. 93 da Lei 8.112/1990, atualmente regulamentado pelo Decreto 9.144/2017:

Lei 8.112/1990

“Art. 93. 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, nas seguintes hipóteses:

I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II - em casos previstos em leis específicas.

§ 1º Na hipótese do inciso I, sendo a cessão para órgãos ou entidades dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária, mantido o ônus para o cedente nos demais casos.”

Decreto 9.144/2017

“Art. 2º A cessão é o ato autorizativo pelo qual o agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com a origem, passa a ter exercício fora da unidade de lotação ou da estatal empregadora.

§ 1º Não haverá cessão sem o pedido do cessionário, a concordância do cedente e a concordância do agente público cedido.

§ 2º A cessão é realizada para a ocupação de cargo em comissão ou de função de confiança em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

.....
Art. 8º Não haverá reembolso pela administração pública federal, direta e indireta, nas cessões no âmbito da União e de suas autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de despesas de pessoal ou para o custeio em geral.”

29. Nesse ponto, chamo a atenção para o fato de que a cessão se dá “*sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com a origem*” (art. 2º do Decreto). Logo, não há que se falar que os recursos despendidos pelo cedente com o servidor, mesmo não havendo reembolso, caracterizariam desvio de finalidade – é que o servidor, mesmo cedido, permanece vinculado à origem, que, assim, licitamente o custeia com a dotação destinada a sua organização e manutenção.

30. Friso que tanto a Lei 8.112/1990 como o Decreto 9.144/2017 são aplicáveis ao quadro funcional da PCDF, ainda que composto por servidores sob a tutela administrativa do governo local.

31. É de se ver, contudo, que, recentemente, foi editada a Lei 13.690/2018, acrescentando disposições específicas sobre o tema na Lei 9.264/1996, alusiva às carreiras de Delegado de Polícia e de Polícia Civil do Distrito Federal:

“Art. 12-B. A cessão dos integrantes das carreiras de que trata esta Lei somente será autorizada para:

I - Presidência da República e Vice-Presidência da República, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II - Ministério ou órgão equivalente, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

III - Tribunais Superiores, órgãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região situados no Distrito Federal, Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, órgãos do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região situados no Distrito Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

IV - órgãos do Ministério Público da União situados no Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

V - órgãos do Tribunal de Contas da União situados no Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

VI - Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão;

VII - Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança; e

VIII - demais órgãos da administração pública do Distrito Federal considerados estratégicos, a critério do Governador do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente.

§ 1º É vedada a cessão de servidor que não tenha cumprido o estágio probatório de que trata o art. 41 da Constituição Federal;

§ 2º É obrigatório o ressarcimento ao órgão cedente do valor correspondente à remuneração do servidor cedido, salvo quando a cessão ocorrer para órgão da União, Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, ou Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal”.

32. Note-se que, a par de restringir o poder discricionário do gestor para deliberar sobre as cessões de Delegados e Policiais Cíveis do DF, a norma, mais uma vez, ressalva a União da obrigação de ressarcir.

33. A propósito, saliento, de passagem, que há notícias nos autos de cessão de policiais civis do DF para gabinetes de parlamentares e lideranças partidárias na Câmara dos Deputados (peças 104 e 119), hipótese, atualmente, não mais permitida.

34. Em relação ao pessoal militar, sempre houve, igualmente, previsão de cessões, o que acontece mediante o instituto da agregação. A regra geral encontra-se no art. 77 do Estatuto da PMDF, aprovado pela Lei 7.289/1984, e no art. 78 do Estatuto do CBMDF, aprovado pela Lei 7.479/1986. Como ambos os dispositivos têm teor semelhante, transcrevo apenas o primeiro:

“Art. 77 - 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.

§ 1º - O policial-militar deve ser agregado quando:

I - for nomeado para cargo considerado no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar estabelecido em Lei ou Decreto-lei, ou Decreto, não previsto nos Quadros de Organização da Polícia Militar;

III - for afastado, temporariamente, do serviço ativo por motivo de:

(...)

l) ter passado à disposição de outro órgão do Distrito Federal, da União, dos Estados ou Territórios para exercer função de natureza civil”.

35. O inciso I do § 1º, reproduzido acima, era, até recentemente, disciplinado pelo art. 21 do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, aprovado pelo Decreto 88.777/1983:

“Art. 21. São considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar ou de bombeiro-militar, os militares dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios, da ativa, colocados à disposição do Governo Federal para exercerem cargo ou função nos seguintes órgãos:

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

II - Ministério ou órgão equivalente;

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

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

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

VI - Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público”.

36. Esse dispositivo, no que tange aos militares do DF, foi recentemente derogado pela Lei 13.690/2018, que acresceu o art. 29-A à Lei 11.134/2005:

“Art. 29-A. São considerados no exercício de função de natureza ou interesse policial militar ou bombeiro militar os policiais militares e bombeiros militares da ativa nomeados ou designados para os seguintes órgãos:

I - Presidência e Vice-Presidência da República, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II - Ministério ou órgão equivalente, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

III - Supremo Tribunal Federal, demais Tribunais Superiores e Conselho Nacional de Justiça, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

IV - órgãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região situados no Distrito Federal, Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, órgãos do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região situados no Distrito Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

V - órgãos do Ministério Público da União situados no Distrito Federal e Conselho Nacional do Ministério Público, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

VI - órgãos do Tribunal de Contas da União situados no Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

VII - Casa Militar do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

VIII - Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

IX - Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

X - Defesa Civil do Distrito Federal ou órgão equivalente;

XI - Justiça Militar do Distrito Federal; e

XII - demais órgãos da administração pública do Distrito Federal considerados estratégicos, a critério do Governador do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente.

§ 1º O ônus da remuneração do militar cedido será de responsabilidade do órgão cessionário, salvo quando a cessão ocorrer para órgão da União, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, órgão da Justiça Militar Distrital, Casa Militar do Distrito Federal, Vice-Governadoria do Distrito Federal, Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal ou Defesa Civil do Distrito Federal ou órgão equivalente.

§ 3º O número total de cessões de militares do Distrito Federal não poderá exceder 5% (cinco por cento) do efetivo existente nas respectivas corporações.

37. Como se vê, embora a dispensa de ressarcimento das cessões de militares do DF para órgãos e entidades da União já estivesse implícita (se não por outro motivo, pela evidente similitude com as cessões de servidores civis), a Lei 13.690/2018 trouxe disposição expressa nesse sentido, espancando, assim, qualquer dúvida que porventura pudesse subsistir a respeito. De toda sorte, registro, aqui, minha concordância com a conclusão da Assessoria Jurídica do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que reembolsar o FCDF, nessas circunstâncias, equivaleria a “*aportar recursos duas vezes para a mesma finalidade, destinando verba federal excessiva para a medida*” (peça 233, p. 4).

38. Afóra isso, a Lei 13.690/2018, mais uma vez, assim como no caso dos policiais civis, restringiu o poder discricionário do governador do DF para deliberar sobre as cessões de militares.

39. Em suma, de forma mais objetiva, a Lei 13.690/2018 reduziu, de um lado, o rol de órgãos legitimados a pleitear a cessão de policiais civis (cf. art. 12-B da Lei 9.264/1996) e, de outro, limitou a 5% do efetivo o contingente de policiais e bombeiros militares passível de cessão (cf. § 3º do art. 29-A da Lei 11.134/2005).

40. Em ambos os casos, a preocupação do Legislador foi garantir o melhor aproveitamento do pessoal alocado nas Forças de Segurança do Distrito Federal – admitindo a possibilidade de seu

exercício em outros órgãos e entidades públicas – sem comprometer, contudo, sua capacidade operacional. Esse, segundo entendo, é o ponto em que se deve concentrar a ação fiscalizadora desta Corte.

41. Por fim, observo que estes autos não oferecem elementos suficientes para aferir se as cessões de agentes da PCDF, da PMDF e do CBMDF efetivamente constituem um problema que comprometa sua ação institucional.

42. Na verdade, breve consulta a outras fontes sugere que a situação do Distrito Federal, no quesito segurança pública, quando confrontada com a realidade de outros estados, é até privilegiada. Dois indicadores ilustram o ponto: a despesa **per capita** do DF na função segurança pública, em 2014, foi da ordem de R\$ 2.280,00, contra uma média nacional de aproximadamente R\$ 400,00 (cf. TC-025.218/2015-8); a proporção de policiais militares na população do DF, também em 2014, era de um PM para cada 194 habitantes, contra uma média nacional de um PM para cada 473 habitantes (cf. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/pais-tem-1-pm-para-cada-473-habitantes-diz-ibge.html>).

43. Sob outro enfoque, tem-se que, desde 2012, a maior parte dos recursos alocados ao FCDF vem sendo aplicada em ações de saúde e educação, em que pese o caráter suplementar da ajuda federal nessas duas áreas. Em 2014, por exemplo, embora houvesse cerca de 4.300 vagas de policiais militares não preenchidas nos quadros da PMDF, apenas 46% da dotação do Fundo foi direcionada para as Forças de Segurança (cf. TC-003.880/2015-0), fato que, de per si, infirma a presunção de que poderia haver **deficit** de pessoal na corporação.

44. Diante do exposto, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que ora submeto à sua apreciação:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração, em processo de prestação de contas, interpostos contra o Acórdão 1.774/2017-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração para, no mérito, dar a eles provimento, tornando sem efeito os itens 9.1 a 9.4 do Acórdão 1.774/2017-Plenário;

9.2. alertar o Governo do Distrito Federal para a necessidade de revisão da legitimidade das cessões de servidores de suas Forças de Segurança, haja vista as inovações introduzidas pela Lei 13.690/2018;

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de outubro de 2018.

BENJAMIN ZYMLER

Relator