

VOTO REVISOR

Diante da relevância da matéria ora discutida, permito-me fazer algumas ponderações sobre o tema.

2. Com efeito, a superveniência da Lei 13.690/2018 trouxe novos contornos à cessão de servidores vinculados à PMDF, CBMDF e PCDF, estabelecendo não apenas limitação quanto ao rol de órgãos cessionários, mas também em relação ao quantitativo de servidores que poderão ser cedidos.

3. Nesse cenário, impõe-se reconhecer que o advento do referido normativo só veio corroborar e formalizar a preocupação por mim externada no voto condutor do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, e acolhida por este Plenário, no sentido de que as cessões de servidores vinculados às mencionadas corporações deveriam observar algumas balizas em razão da natureza diferenciada dos recursos destinados ao FCDF.

4. Significa dizer, que, na ausência da delimitação legal, os contornos estabelecidos na deliberação ora recorrida estavam em consonância com o arcabouço jurídico até então disponível, tudo com o intuito de garantir a correta aplicação dos recursos do fundo e a adequada prestação dos serviços por ele custeados.

5. Conforme defendi no voto condutor daquele aresto, a natureza do FCDF impõe que os recursos ali alocados encontram-se afetos a uma finalidade específica, qual seja, custear e manter os três órgãos elencados na Constituição Federal e na Lei 10.633/2002, quais sejam, PMDF, PCDF e CBMDF, o que atrai a competência do TCU em avaliar o uso desses recursos, sem que isso afaste a autonomia do Distrito Federal para organizar-se administrativamente, instituir os órgãos e entidades que entender necessários para compor seu sistema de segurança pública, e mesmo autorizar cessões específicas, desde que devidamente motivado.

6. Seguindo essa intelecção, alinho-me às ponderações feitas pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico em seu parecer:

“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.”

7. Nesse sentido, as disposições da Lei 13.690/2018, ao estabelecerem limites às cessões de servidores vinculados às referidas corporações, dão o tom quanto à natureza diferenciada dos recursos do FCDF, de modo que não me parece possível traçar paralelo com a alocação de recursos orçamentários para outros órgãos e instituições, ao menos não de forma tão direta e objetiva, conforme defendido pelo relator.

8. Aliás, conforme mencionei no voto condutor do Acórdão 881/2018-TCU-Plenário, os elementos acostados aos autos já dão conta de que, em cumprimento aos comandos do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, houve significativa redução do número total de cedidos, o que demonstra que parte considerável desses atos de cessão não estava ajustada ao desiderato fundamental dos recursos destinados ao FCDF.

9. De fato, as informações trazidas pelos recorrentes dão conta de que as cessões feitas antes da Lei 13.690/2018, sem observância de parâmetros mínimos que protegessem o cerne do FCDF, permitiram a ocorrência de desvirtuamentos que exigiram a legítima atuação deste TCU, conforme exemplifica o seguinte trecho da instrução produzida pelo auditor da Serur:

“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.”

10. Nesse cenário, não creio que tornar insubsistentes os itens 9.1 a 9.4 do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário seja a medida mais adequada ao caso, porquanto os comandos ali delineados já produziram efeitos concretos, mediante desfazimento de diversos atos de cessão não alinhados aos contornos de uso dos recursos do FCDF. A meu ver, a insubsistência proposta pelo relator iria de encontro às próprias limitações legais inauguradas com a Lei 13.690/2018, não sendo demais repisar que os efeitos dessa norma valem pro futuro, a partir de sua publicação.

11. Quero dizer com isso que, muito embora as cessões já efetivadas naturalmente devam ser revistas à luz das novas disposições legais, conforme esclarecido na proposta de acórdão do relator, a lei superveniente não interfere nos atos que já tenham sido desfeitos à luz do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, cabendo tão-somente limitar os seus efeitos à data da publicação da Lei 13.690/2018, o que me faz propor o provimento parcial ao recurso, apenas para prestar esclarecimento quanto a essa limitação temporal.

12. Em tempo, permito-me ressaltar que, segundo consta dos autos, parte considerável das cessões tem como destino a Casa Miliar do Distrito Federal, órgão destinado à segurança institucional do Governador do DF, sendo que o Governador eleito já anunciou sua intenção de extinguir esse órgão, com conseqüente criação de um Gabinete de Segurança Institucional, o que também aponta para a correção das determinações cominadas pelo TCU nos termos do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário.

13. Por fim, no que se refere ao ressarcimento das remunerações dos servidores cedidos aos cofres do FCDF, a Lei 13.690/2018 trouxe definições claras e objetivas, conforme bem detalhado pelo relator. No entanto, em relação aos valores pagos e não ressarcidos antes dessa norma, permanece a necessidade de levantamento dessas quantias, conforme determinação constante do item 9.5 do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário. Isso porque, além de a Lei 13.690/2018 não regular as situações ocorridas antes de sua publicação, ela não alterou as premissas essenciais daquele aresto, mormente no que tange ao caráter *sui generis* dos recursos do FCDF. Ao contrário, suas disposições apenas confirmaram e normatizaram as preocupações e precauções adotadas pelo TCU ao examinar a questão, conforme já amplamente discutido, o que, a meu sentir, não permite afastar a necessidade de ressarcimento.

14. Nesses termos, renovando escusas por dissentir parcialmente das ínclitas reflexões trazidas pelo nobre Ministro Benjamin Zymler, voto por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor