

GRUPO II – CLASSE I – Plenário.

TC 043.927/2012-2.

Natureza: Embargos de Declaração (Prestação de Contas).

Entidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF.

Recorrente: Distrito Federal.

Representação legal: Paola Aires Corrêa Lima, Procuradora-Geral do Distrito Federal, e outros, representando o Distrito Federal.

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. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE INCONSISTÊNCIAS NO ACÓRDÃO 1.774/2017-TCU-PLENÁRIO. ACOLHIMENTO PARCIAL. ESCLARECIMENTOS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de prestação de contas apresentada pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), relativas ao exercício de 2011. Referidas contas foram consideradas regulares com ressalva, nos termos do Acórdão 1.047/2014-TCU-1ª Câmara.

2. Em um momento posterior, este Tribunal se manifestou sobre expediente encaminhado pela Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) em que se suscitavam dúvidas sobre o ressarcimento, aos cofres do FCDF, da remuneração de servidores cedidos a outros órgãos e instituições da Administração Pública, nos termos do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, cuja parte dispositiva foi assim lavrada:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

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.”

3. Na presente etapa processual, apreciam-se embargos de declaração opostos pelo Distrito Federal perante o sobredito Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário. Em sua peça, o recorrente sustenta que a decisão recorrida padece de controvérsia que exige reparação e solicita o acolhimento dos aclaratórios para:

- 3.1. “que se esclareça o exato alcance das determinações emanadas da decisão embargada, autorizando-se, em função dos esclarecimentos prestados, a cessão de Policiais Civis, 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
- 3.2. “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.”

É o relatório.

VOTO

Conforme visto no relatório precedente, cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Distrito Federal perante o Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, por intermédio do qual este Tribunal, dentre outras medidas, determinou à Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), à Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) que providenciassem o retorno dos servidores de seus quadros funcionais que estivessem 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.

2. Na presente etapa processual, o embargante sustenta que a deliberação recorrida estaria eivada de controvérsia quanto ao alcance das medidas ali cominadas, o que exigiria maiores esclarecimentos por parte do TCU.

3. Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

4. Passo a examinar o mérito.

5. O primeiro questionamento trazido pelo embargante diz respeito à necessidade de que seja efetuado o ressarcimento da remuneração de servidores da PMDF, da PCDF e do CBMDF cedidos para os seguintes órgãos 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. Os argumentos trazidos pelo recorrente para fundamentar essa demanda dizem respeito ao conceito de segurança pública para fins de aplicação dos recursos do FCDF, de modo que, a seu ver, *“não está claro, com a devida vênia, qual é a exata dimensão do conceito de atividade de segurança pública na perspectiva do ato decisório ora embargado e da própria orientação firmada pelo Tribunal.”*

6. Sobre esse tema, o acórdão embargado foi suficientemente claro ao reconhecer que, no que se refere à segurança pública, a natureza do FCDF impõe que os recursos ali alocados encontrem-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.

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.

8. Em relação às cessões ocorridas para órgãos e entidades do próprio ente distrital, não se desconhece que órgãos como a Casa Militar, a Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social, a Subsecretaria do Sistema Penitenciário – SESIPE e a Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil do Distrito Federal compõem o sistema de segurança pública desse ente federativo. No entanto, essa circunstância não interfere no juízo firmado no acórdão recorrido no sentido de que o pagamento da remuneração de servidores da PMDF, da PCDF ou do CBMDF com recursos do FCDF somente se justifica na medida em que esses servidores estejam efetivamente contribuindo para a organização e manutenção dos serviços dessas entidades, o que não é o caso de servidores que estejam cedidos, ainda que para outros órgãos de segurança pública do Distrito Federal.

9. Em tempo, permito-me ressaltar que o Distrito Federal possui autonomia para organizar-se administrativamente e instituir os órgãos e entidades que entender necessários para compor seu sistema de segurança pública. No entanto, segundo os parâmetros constitucionais e legais que regem o FCDF,

os recursos desse fundo, no que diz respeito à segurança pública, estão afetos apenas à manutenção da PMDF, da PCDF e do CBMDF, de modo que o custeio de qualquer outra entidade criada pelo Distrito Federal para esse fim deve ser feito a partir do Tesouro desse ente, e não com recursos do FCDF.

10. Essa inteligência, aliás, já fundamentou a imputação de débito ao Distrito Federal em outra oportunidade. Refiro-me ao Acórdão 2.433/2013-TCU-Plenário, ocasião em que o ente distrital foi condenado a ressarcir aos cofres do FCDF valores utilizados para custeio de despesas da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal (SSPDF) e da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal (Funap).

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.

12. Ainda no que se refere à necessidade de ressarcimento, não é demais rememorar que, nos termos do art. 93 da Lei 8.112/1990, na hipótese de cessão para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, o ônus da remuneração recai sobre o cessionário. Essa mesma disposição encontra-se estampada no art. 7º do Decreto 9.144/2017, que regulamenta as cessões e as requisições de pessoal em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte. De igual modo, o art. 154 do estatuto dos servidores públicos do Distrito Federal impõe o ônus da cessão ao cessionário, elementos que corroboram a inafastabilidade do ressarcimento, caso a cessão se mostre inequivocamente necessária. Exceções à regra do ressarcimento somente se admitem mediante expressa disposição legal – a exemplo da Lei 13.020/2014, relativa ao exercício de funções comissionadas de grandes eventos – ou circunstância extraordinariamente reconhecida, a exemplo daquela detalhada no item 24 deste voto.

13. O segundo aspecto suscitado nos presentes embargos diz respeito ao pedido para que o TCU aprecie as razões de justificativa e os pedidos de manutenção de cessões de servidores formulados por outros órgãos da administração pública e para que se esclareça ao Distrito Federal qual deve ser o posicionamento adotado em relação a tais situações.

14. Em relação a esse tópico, os detalhamentos contidos na deliberação recorrida são hialinos no sentido de que a regra é a impossibilidade de cessão de servidores da PMDF, da PCDF e do CBMDF. Ressalvas a essa orientação somente serão acolhidas em caso de demonstração cabal, por parte do Distrito Federal, dentro do prazo estipulado no acórdão embargado, de que determinada função somente poderá ser desempenhada mediante cessão de servidores, conforme fartamente discutido na deliberação recorrida e repisado na presente oportunidade.

15. Em tempo, não é demais enfatizar que os despachos por mim exarados após a prolação do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário tiveram o intuito de fixar os limites da suspensão de efeitos daquela deliberação em razão da oposição dos presentes aclaratórios e prorrogar o prazo para cumprimento daquela deliberação em razão de peculiaridades demonstradas por alguns órgãos e entidades, e que exigiam maior tempo para fiel cumprimento das diretrizes fixadas pelo TCU.

16. Referidos despachos levaram em consideração os diversos elementos colacionados pelo Distrito Federal e por outros órgãos e entidades da administração pública, sendo que não houve, por ocasião daquelas manifestações monocráticas deste relator, qualquer alteração quanto ao mérito das medidas cominadas pelo Plenário desta Corte de Contas, de modo que, apreciados os presentes embargos, restam liquidadas a suspensão de efeitos e as prorrogações por mim concedidas.

17. Feitas essas ponderações, embora não haja contradição, obscuridade ou omissão que justifiquem alterações na parte dispositiva do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, alguns esclarecimentos mostram-se pertinentes, no intuito de melhor delinear as questões discutidas e as diretrizes aqui já fixadas.

19. Em relação aos agentes policiais de custódia que atuam junto ao sistema prisional, a peça recursal noticia que a forma de retorno desses servidores aos quadros da PCDF encontra-se em discussão no âmbito da ação civil pública 2015.01.1.089140-8, em curso na Segunda Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. Conforme a última decisão ali proferida, o retorno desses agentes aos quadros da Polícia Civil do Distrito Federal se dará de forma progressiva, segundo determinados percentuais incidentes sobre o quantitativo de servidores empossados no cargo de Agente de Atividade Penitenciária.

20. Nesse cenário, o retorno dos referidos servidores deverá seguir o comando do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário em tudo aquilo que não contrastar com o que foi decidido naquela ação civil pública, devendo o Distrito Federal manter o TCU informado sobre a situação desses servidores, a fim de que esta Corte de Contas avalie em que medida o GDF tem adotado, tempestivamente, ações tendentes à posse dos novos servidores e consequente saneamento dessa situação.

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.

22. Com efeito, essas possíveis excepcionalidades serão avaliadas a partir das considerações trazidas pelo Distrito Federal, razão pela qual julgo conveniente encaminhar ao GDF cópia das diversas manifestações enviadas por órgãos e entidades da administração pública diretamente ao Tribunal, a fim de que, dentro de um juízo discricionário, o Governador possa avaliar, se for o caso, as situações ali descritas.

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.

24. Ainda em relação ao ressarcimento das remunerações aos cofres do FCDF, penso que a situação extraordinária dos Agentes Policiais de Custódia merece ser ressaltada, porquanto a imposição do ressarcimento imediato ocasionaria sério obstáculo à possibilidade de retorno gradual desses servidores aos quadros da Polícia Civil, com impacto direto no cumprimento da decisão proferida nos autos da ação civil pública 2015.01.1.089140-8. Nesse cenário, deve ser afastada a necessidade de ressarcimento das remunerações já pagas e daquelas que permanecerem sendo pagas aos Agentes Policiais de Custódia enquanto o Distrito Federal estiver executando a referida sentença judicial, sem prejuízo de que esses valores sejam levantados no âmbito do processo autuado por força do item 9.5 do aresto embargado, para fins de ressarcimento futuro.

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.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de abril de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 881/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 043.927/2012-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto I – Embargos de Declaração (Prestação de Contas).
3. Recorrente: Distrito Federal.
4. Entidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública.
8. Representação legal: Paola Aires Corrêa Lima, Procuradora-Geral do Distrito Federal, e outros, representando o Distrito Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Distrito Federal perante o Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, por intermédio do qual este Tribunal, dentre outras medidas, determinou à Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), à Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) que providenciassem o retorno dos servidores de seus quadros funcionais que estivessem 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;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

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.

10. Ata nº 14/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/4/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0881-14/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: José Múcio Monteiro (na Presidência), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral