

Gabinete do Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves

Processo nº 4719/2015-TC

Assunto: Representação com pedido cautelar e de Auditoria

Interessado: Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. LEGITIMIDADE. PEDIDO DE AUDITORIA CONCOMITANTE COM MEDIDA CAUTELAR. RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR. OPORTUNIDADE PARA MANIFESTAÇÃO DAS PARTES. PRONUNCIAMENTOS DA SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA DEFESA SOCIAL, DO DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RN, DO PROCURADOR GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REQUISITOS PRESENTES. PELA CONCESSÃO DO PLEITO CAUTELAR DE DEVOLUÇÃO DOS SERVIDORES IDENTIFICADOS COMO EM DESVIO DE FUNÇÃO. FIXAÇÃO DE PRAZO. PELA SUBSTITUIÇÃO DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA LOTADOS NO CIOSP ATUANDO EM TELEATENDIMENTO. FIXAÇÃO DE PRAZO. IMPOSIÇÃO DE MULTA POR DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER. QUANTO A ASSUNÇÃO DO ÔNUS REMUNERATÓRIO DAS CESSÕES PELOS RESPECTIVOS ÓRGÃOS CESSIONÁRIOS, TAMBÉM REQUERIDO CAUTELARMENTE, DEIXO PARA APRECIÇÃO OPORTUNA NO MÉRITO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

A **Representação** oferecida pelo Ministério Público de Contas, por seu Procurador Geral Luciano Silva Costa Ramos, com pedido de auditoria e adoção de medidas cautelares, retorna a esta relatoria devidamente instruída.

A **Auditoria objeto da representação**, abrangeria o quadro de pessoal cedido aos distintos órgãos da Administração Pública através do Poder Executivo, notadamente no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social –SESED.

Em defesa de sua tese, o *parquet* sustenta que o volume de servidores cedidos pela cúpula da segurança pública do Estado à outros órgãos e Poderes do Rio Grande do Norte está em descompasso com o déficit de pessoal enfrentado pela própria Segurança Pública no âmbito de

sua competência e atuação. Assim, o nível de limite permitido em lei de despesa com pessoal enfrentado pelo Estado do Rio Grande do Norte dificulta a contratação de novos servidores para suprir o referido déficit. Por isso, entende que a atuação desta Corte de Contas é fundamental, justamente para regular as situações excepcionais de cessão de pessoal, em observância ao princípio da eficiência pública.

Conclui sua argumentação alegando que a atuação postulada permitiria o retorno dos servidores cedidos aos órgãos de origem, o exercício da função própria de cada um, o suporte do ônus dos servidores por sua respectiva secretaria de lotação, tudo com o objetivo de corrigir a distorção identificada pelo *parquet*.

Por voto aprovado à unanimidade do Plenário do Tribunal em sessão ordinária do dia 24 de março de 2015, **foi proferida a Decisão nº 180/2015-TC, que determinou a realização de Auditoria prevista no artigo 286 do Regimento Interno deste Tribunal, a cargo da Diretoria de Despesa com Pessoal**, para que identificasse a ocorrência de desvio de função nas cessões de servidores lotados originalmente em órgãos vinculados à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social, na forma postulada no item “c” da representação.

Devo registrar a imperiosa necessidade de ter deixado para posterior apreciação o pedido cautelar, depois de realizada a competente auditoria. Por isso, após a confecção do **Relatório Preliminar de Auditoria nº 003/2015-DDP** (fls. 140/186), oportuneizei às partes, digo, à Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Defesa Social, ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, à Assembléia Legislativa Estadual, bem como o Ministério Público Estadual, prazo para conhecimento e emissão de pronunciamento. Todos se manifestaram a tempo e modo. A Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Defesa Social pugnou pela devolução dos agentes de segurança pública ou pela assunção do ônus financeiro pelos cessionários, e os demais pelo indeferimento do pleito cautelar proposto pelo Ministério Público de Contas.

O *parquet* pronunciou-se reiterando a necessidade de análise dos pedidos cautelares formulados na inicial.

É o relatório, sucinto.

FUNDAMENTAÇÃO

Remanesce, a esta altura, a necessidade de análise dos pleitos cautelares propostos pelo *parquet*.

Preocupa a atual situação do Estado do Rio Grande do Norte no que se refere à segurança pública que, a teor do que dispõe o artigo 90 da Constituição Estadual do Rio Grande do Norte, é exercida pela Polícia

Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar. **Daí a importância da análise do pleito cautelar no presente momento processual.**

Inicialmente, devo dizer que o **Relatório Preliminar de Auditoria nº 003/2015** firmado pelos servidores da DDP merece elogio, na medida em que oferece uma visão fiel sobre a condição dos servidores públicos do quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Segurança Pública cedidos aos órgãos da Administração Pública e Poderes do Estado do Rio Grande do Norte.

Bem elaborado, vem acompanhado de quatro apêndices com as seguintes situações envolvendo os agentes estaduais de segurança pública: **1) em desvio de função; 2) com dados inconsistentes; 3) atuando como tele atendentes; e 4) com atribuições no “Pelotão” do Gabinete Civil.**

Pois bem. Dito isto, importante ressaltar, como referido acima, que o Relatório Técnico decorrente da Decisão nº 180/2015-TCE (fls. 96) **identificou a existência de desvio de função nas cessões de servidores lotados originalmente em órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Defesa Social**, conforme poderemos comprovar linhas adiante.

Antes, devo lembrar que o corpo técnico da DDP observou a existência de inconsistências nos dados remetidos pelo **órgão cedente e órgãos cessionários**. Segundo fontes da Secretaria Estadual de Segurança Pública e da Defesa Social “seriam 784 (setecentos e oitenta e quatro) cedidos, todavia, a compilação desses dados com os provenientes dos cenários apontou um quantitativo de 1.023 (um mil e vinte e três) cessões.” **Por isso, e diante do macro cenário envolvido, a primeira parte da auditoria limitou-se ao universo do Poder Executivo, excetuando os outros Poderes.**

Não seria menos importante registrar que após a autuação da presente representação surgiu a edição do **Decreto Estadual nº 25.303, de 24 de junho de 2015**, determinando o retorno de policiais militares e bombeiros militares cedidos aos respectivos órgãos de origem. E, ainda, que após a elaboração do Relatório Técnico Preliminar de Auditoria, surpreendentemente foi editado o também **Decreto Estadual nº 25.446, de 19 de agosto de 2015**, que alterou a redação do Decreto nº 25.303, anteriormente citado.

Ou seja, se por um lado o primeiro Decreto tenha causado um cenário de instabilidade no que tange ao quadro de agentes da segurança pública cedidos e ora em discussão, por outro lado o novo Decreto nº 25.446, de 19 de agosto, ampliou ainda mais esta instabilidade, **robustecendo, portanto, a análise dos pleitos cautelares.**

Compulsando os autos, observo que diante do Relatório Técnico duas situações específicas merecem maior atenção:

1) a constante do item “cinco (V).b.” (fls. 158) referente aos Agentes de Segurança Pública em comprovado desvio de função;

2) a integrante do item “cinco (V).d.” que refere-se às peculiaridades atinentes ao CIOSP – Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (fls. 161).

Com relação ao comprovado desvio de função no âmbito do poder Executivo, restou apurado que o total de 170 (cento e setenta) Agentes Estaduais de Segurança Pública encontra-se nessa situação. É possível observar na “Tabela 6” (fls. 158/159), sem nenhum demérito das funções ora desempenhadas, que os agentes de segurança atuam como assistente social, auxiliar administrativo, recepcionista, faxineiro, vistoriador, mecânico, protocolo, só para citar alguns. Ou seja, em total descompasso com as atribuições específicas e inerentes ao cargo primitivo, que é de zelar pela segurança pública.

Essa situação, por si só, impõe o retorno dos mesmos às suas funções de origem.

Equacionada essa questão, deparo-me com a peculiaridade dos agentes lotados no CIOSP. Como bem observou o corpo técnico, é comum o fato de servidores da área da Segurança Pública desenvolverem suas funções em centros como esse. Tal peculiaridade está prevista em legislação específica (Lei Complementar Estadual nº 442/2010). No caso dos cargos de Chefe e Sub Chefe do CIOSP, por exemplo, estes devem ser ocupados por Oficial Superior da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar ou Delegado de Polícia.

As informações colhidas pela auditoria identificaram um contingente de 278 (duzentos e setenta e oito) agentes públicos de segurança estadual lotados no CIOSP. Desse total, 220 (duzentos e vinte) são oriundos da Polícia Militar, 21 (vinte e um) da Polícia Civil, 20 (vinte) do Corpo de Bombeiros Militar, 16 (dezesesseis) do ITEP e 01 (um) da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social.

Após visita *in loco*, permitiu-se observar que o **trabalho de recepção de atendimentos emergenciais através de telefone** engloba uma estrutura hierarquizada onde um agente de segurança pública desempenha a função de **teleatendente** que recebe as chamadas. A partir daí tem início um ciclo de atribuições desenvolvidas por agentes de segurança pública que fazem o papel de “Despachantes, Auxiliares de Teleatendimento, Monitorador, Suporte Técnico, etc. **Aparenta, pois, desproporcionalidade.**

Veja-se, por exemplo, o que disseram os servidores da DDP sobre o assunto: *“Com efeito, verificou-se que o trabalho de recepção de atendimentos emergências por meio telefônico engloba uma estrutura hierarquizada na qual um profissional, o “Teleatendente”, recebe a chamada e a encaminha para um “Despachante”, a fim de que este*

último dê o devido tratamento (p.ex, encaminhar uma viatura ao local). Supervisionando os trabalhos do “Teleatendente” e do “Despachante”, há a figura do “Auxiliar de Teleatendimento”. Há ainda na estrutura do CIOSP as atribuições do “Monitorador”, que acompanha em tempo real as diversas câmeras espalhadas pela cidade, e do “Suporte Técnico”, que cuida da integridade dos equipamentos e sistemas informatizados, conforme explicitado pela Direção do CIOSP.”

A partir daí foi possível identificar a presença de possíveis desvios de funções. É o caso da função de “faxineiro” no ambiente do CIOSP, desvirtuando as efetivas funções a serem desempenhadas por agentes de segurança. Por isso mesmo, nesse aspecto, também comungo com a opinião do corpo técnico quando registra que *“há uma particularidade referente aos 80 (oitenta) Agentes Estaduais de Segurança Pública que laboram como “Teleatendentes”, pois que, pelas atribuições desenvolvidas, em que pese se afigurar salutar, não necessariamente seriam funções privativas desses Agentes, sendo plausível e possível que tais atividades sejam desenvolvidas por servidores da área-meio e, inclusive, terceirizados – tal qual em vários outros Estados da Federação – desde que, por óbvio, com o devido treinamento e supervisão imediata de servidores públicos.”*

Em sede de conclusão, não tenho porque duvidar que nem todos os agentes estaduais de segurança à disposição do CIOSP apresentam situação de desvio de função. Assim como também não tenho porque duvidar que não é fácil comprovar que no caso do teleatendimento reste caracterizado um desvio de função, justamente pela peculiaridade inerente à função desempenhada.

Por este motivo e diante da imperiosa necessidade da presença física na rua de agentes na segurança pública estadual, entendo que o serviço de teleatendente seja exercido por servidores oriundos de outros setores da administração, que não necessariamente da segurança pública, cabendo, pois, a discricionariedade do Poder Executivo na forma de preenchimento desses postos. Isso implica, pois, no retorno dos agentes às suas corporações de origem.

Superada a questão do desvio de função, **resta enfrentar o pedido cautelar de assunção do ônus financeiro pelos órgãos cessionários dos servidores lotados originalmente em órgãos vinculados à SESED que não estivessem em desvio de função.**

Em que pese o exercício do juízo de conveniência e oportunidade por parte do Poder Executivo Estadual nos atos de cessão no que se refere ao ônus, e, por outro lado o estado de calamidade na segurança pública, há situações particulares que merecem registro neste fase do processo.

Veja-se, por exemplo, o que o Tribunal de Justiça consignou em sua manifestação de fls. 236 e seguintes. Em primeiro lugar, sustenta que a atuação de militares no âmbito do Poder Judiciário é comum em todo o

Brasil. E mais, que o Conselho Nacional de Justiça, inclusive, disciplinou a matéria através da Resolução nº 148/2012. Pela redação do parágrafo único do artigo 1º do referido diploma, “a atuação dos policiais e bombeiros militares nos tribunais referidos no caput é restrita à segurança institucional e à segurança dos magistrados ameaçados”. No caso do Rio Grande do Norte, 03 (três) magistrados ameaçados estão sob escolta atualmente. Lembra, ainda, a situação dos Fóruns, da realização de audiências com acusados presos, etc. Por isso, na opinião do Tribunal de Justiça não existe desvio de função e a devolução dos militares cedidos teria repercussões gravíssimas à prestação jurisdicional, sem olvidar o receio de problemas com magistrados, servidores, advogados e com os próprios réus.

Noutro pórtico, o mesmo Tribunal de Justiça informa que já transmitiu ao Executivo a impossibilidade de suportar o ônus da cessão dos militares à disposição pela comprovada indisponibilidade orçamentária para acobertar a despesa decorrente dos atos de cessão. Inclusive, registra que esta Corte de Contas, nos autos do processo nº 3389/2014-TC, proibiu qualquer incremento de despesas com pessoal ao Poder Judiciário. Em outras palavras, dar cumprimento ao pedido cautelar do Ministério Público de Contas implicaria em descumprir Decisão deste Tribunal.

Além do mais, anota a nova redação dada ao artigo terceiro do Decreto nº 25.303 pelo novo Decreto nº 25.446, de 19 de agosto, que deixa nítida a regra da desnecessidade do Poder Judiciário Estadual em suportar o ônus da remuneração, **considerando que todos os militares cedidos estão realizando as funções de repressão e justiça criminais.**

Eis o texto do artigo primeiro no Decreto nº 25.446: “*O art. 3º do Decreto nº 25.303, de 24 de junho de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação: O art. 1º deste Decreto não se aplica aos policiais militares e integrantes do Corpo de Bombeiros Militar que estejam realizando funções de repressão, persecução e justiça criminais, assim declaradas pela Chefia dos respectivos órgãos e Poderes cessionários, ou ainda se estes decidirem suportar, à conta dos seus orçamentos, o pagamento da remuneração devida aos policiais militares ou aos bombeiros militares que estejam à sua disposição.*”

Ou seja, a declaração do Chefe superior dos órgãos cessionários comprovando que os agentes de segurança pública realizam funções de repressão, persecução e justiça criminais, ampara a situação de cada um.

Finalizando, **uma vez que a auditoria restringiu-se ao cenário do Poder Executivo Estadual**, pugnando por nova vistas dos autos após a análise dos pleitos cautelares, **entendo presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*** razão pela qual **concedo a medida cautelar** no que tange à devolução dos agentes de segurança pública estadual originalmente lotados na Secretaria Estadual de Segurança Pública e da Defesa Social **em comprovado desvio de função**, conforme indicado pelo Relatório Técnico,

totalizando 170 (cento e setenta) agentes de segurança pública. Fixo o prazo de 60 (sessenta) dias para o retorno de todos.

Com respeito a situação particular do CIOSP, diante da imperiosa necessidade da presença física na rua de agentes na segurança pública estadual, entendo que o serviço de teleatendente seja exercido por servidores oriundos de outros setores da administração, que não necessariamente da segurança pública. **Isso implica, pois, no retorno às suas corporações de origem dos 80 (oitenta) Agentes Estaduais de Segurança Pública que laboram como “Teleatendentes” no CIOSP.**

A obrigação de convocar os referidos servidores, em ambos os casos, será da Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Defesa Social, uma vez que todas as cessões foram autorizadas pela referida pasta. O não cumprimento está sujeito a multa, na forma do artigo 110, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Quanto à assunção do ônus pelos órgãos cessionários, também objeto de pedido cautelar, deixo para apreciar no mérito do processo, após a conclusão da auditoria que deverá ser estendida à Assembléia Legislativa, ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público Estadual, pelas peculiaridades que cada caso implica.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **defiro em parte os pedidos cautelares formulados pelo Ministério Público de Contas e VOTO:**

- a) **Pela devolução** dos agentes de segurança pública estadual originalmente lotados na Secretaria Estadual de Segurança Pública e da Defesa Social **em comprovado desvio de função**, conforme indicado pelo Relatório Técnico de Auditoria nº 003/2015, totalizando 170 (cento e setenta). Fixo o prazo de 60 (sessenta) dias para o retorno de todos e determino o acompanhamento do cumprimento a cargo da DDP.
- b) **Com respeito a situação particular do CIOSP**, diante da imperiosa necessidade da presença física na rua de agentes na segurança pública estadual, entendo que o serviço de teleatendente seja exercido por servidores oriundos de outros setores da administração, que não necessariamente da segurança pública. Isso implica, pois, no retorno dos 80 (oitenta) Agentes Estaduais de Segurança Pública, identificados no Relatório Técnico, que laboram como “Teleatendentes” às suas funções primitivas.
- c) Não tenho como duvidar da dificuldade que o Executivo Estadual enfrentará para promover a adequação dessa determinação no âmbito do CIOSP, pois implicará em treinamento de novos servidores,

terceirizados ou não. Por isso, estabeleço o prazo de 120 (cento e vinte) dias para adequação da situação.

- d) Uma vez que a obrigação de fazer em ambos casos consubstanciada na convocação dos referidos servidores será da Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Defesa Social, já que todas as cessões foram autorizadas pela referida pasta, determino que o não cumprimento de cada obrigação de fazer está sujeito a multa diária no valor de R\$ 100,00 (cem reais), segundo previsão do artigo 110 da Lei Orgânica deste Tribunal, contados após os prazos fixados neste voto, a ser recolhida à conta do FRAP/TC.
- e) **Quanto à assunção do ônus pelos órgãos cessionários**, também requerido em sede cautelar, **deixo para apreciar no mérito, após o Relatório Conclusivo de Auditoria que deverá ser estendida a Assembléia Legislativa, ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público Estadual, pelas peculiaridades que cada caso implica.**
- f) Intimadas as partes, remetam-se os autos à Diretoria de Despesas com Pessoal para conclusão dos trabalhos de auditoria, bem como o acompanhamento do feito.

É como voto.

Sala das Sessões,

Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves
Relator