

ESTUDO SOBRE A COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO DOS RECURSOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

Luciano Lima Goulart
Marcos Roberto Kaliszaka da Silva¹

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Com o advento da Constituição Federal (CF) de 1988, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional 19/1998, ficou determinada a organização e a manutenção da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), além de assistência financeira para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio².

A intenção do constituinte, à época, sustentou-se no fato de que, historicamente, o Distrito Federal, por hospedar diversos organismos internacionais e os Poderes da República, recebeu recursos da União para custear despesas com segurança, saúde e educação.

Assim, até o ano de 2002, o Distrito Federal negociava, anualmente, o repasse de recursos da União, via convênio, para viabilizar serviços públicos condizentes com a responsabilidade do Ente Distrital. A Lei Orçamentária Anual (LOA) previa, dentre outras, ações para pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas da segurança, da educação e da saúde.

Em 2002, com o intuito de regulamentar o art. 21 da CF e evitar interferências políticas na destinação de recursos ao DF, instituiu-se o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), por meio da Lei nº 10.633/2002, com a finalidade de manter os

¹ Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

² Art. 21, inciso XIV da CF/88:

(...) organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

ESTUDO SOBRE A COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO DOS RECURSOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

supramencionados órgãos de segurança pública e prestar assistência financeira à educação e à saúde do Distrito Federal³.

Em 2011, para regulamentar atividade que já era corriqueira, foi editado o Decreto Distrital nº 33.370/2011, que atribuiu à Subsecretaria do Tesouro (SUTES), da então Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, a gestão do FCDF. Mais tarde, foi editado o Decreto Distrital nº 34.710/2013, que criou a Coordenação de Gestão do FCDF – atual Unidade de Gestão do FCDF - subordinada à SUTES.

Já, em 2015, baixou-se o Decreto nº 36.287/2015, que conferiu ao Secretário de Fazenda a qualidade de ordenador de despesas, responsável pela supervisão e gestão dos recursos do FCDF, e ao Subsecretário do Tesouro a incumbência da gestão financeira.

Importante ressaltar que inexistem, no âmbito federal, normas específicas sobre o FCDF, o que tem gerado diversos imbróglis sobre a operacionalização e controle dos recursos do Fundo.

2. ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DO FCDF

Sobre os montantes aportados no FCDF, o primeiro ano de vigência recebeu o valor de R\$ 3,36 bilhões. Com as correções aplicadas⁴, tem-se o orçamento previsto para o ano de 2022 no importe de R\$ 16,28 bilhões.

De acordo com informações do SIGA Brasil, sistema de informações sobre orçamento público federal, do Senado Federal, em seu painel especialista, do valor total autorizado para o FCDF, em 2022, R\$ 14,01 bilhões foram destinados para atender despesas com o Grupo de Natureza da Despesa GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais (86%), R\$ 2,16 bilhões para pagar despesas com o GND 3 – Outras Despesas Correntes (13%) e apenas R\$ 105,4 milhões foram alocados no GND 4 – Investimentos (1%).

Desse modo, é possível perceber uma concentração do aporte de recursos do FCDF em despesas obrigatórias, e a consequente preterição na alocação de recursos para investimentos.

³ Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

⁴ Conforme o art. 2º da Lei 10.633/2002:

A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União.

Consoante informações extraídas das leis orçamentárias anuais do Governo Federal e do GDF, o FCDF representou, em 2022, 34,42% de todo o orçamento do Distrito Federal, previsto para R\$ 47,3 bilhões.

Os órgãos de segurança pública mantidos com recursos do FCDF, quais sejam, CBMDF, PCDF e PMDF, têm suas despesas pagas praticamente na sua integralidade. Já os serviços de educação e saúde do Distrito Federal, executados e geridos pela Secretaria de Educação e Secretaria de Saúde, respectivamente, são pagos com recursos do FCDF e do orçamento do Distrito Federal.

Conforme o SIGA Brasil, em 2003, primeiro ano de operação do FCDF, seus recursos foram divididos à razão de 50,7% para segurança pública e 49,3% para atender serviços de educação e saúde. No ano corrente, tendo em vista o aumento dos gastos naquela área, a proporção é de 53,2% para segurança pública e 46,8% para educação e saúde.

Salienta-se que a diminuição de recursos destinados à educação e à saúde provoca aumento de gastos no orçamento do Distrito Federal na mesma proporção.

Ao analisar o histórico das dotações atualizadas do FCDF, é possível notar um crescimento das despesas de pessoal superior à correção aplicada ao FCDF, o que gera dúvidas sobre a sustentabilidade fiscal do FCDF, além de uma diminuição na dotação orçamentária de investimentos.

Ademais, as despesas com pessoal inativo e pensionista dos órgãos de segurança pública, de acordo com a mesma base de dados, apresenta crescimento superior às despesas com pessoal ativo.

Outro ponto de relevância é que as despesas de pessoal são de caráter continuado e obrigatório, o que torna o FCDF essencialmente vinculado a elas e com pouca margem de discricionariedade na aplicação dos recursos.

Assim, mostra-se mister que sejam adotadas providências pelos legisladores no sentido de conter as despesas de pessoal pagas com recursos do FCDF para evitar que, em um futuro breve, não seja possível pagar as despesas obrigatórias dos órgãos de segurança pública do DF.

3. CONTROLE DOS GASTOS DE PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece nas Sessões I e II, do art. 15 ao 23, mecanismos de controle da despesa, com definição de regras e limites quanto ao aumento de gastos, especialmente de pessoal e demais que possuem caráter continuado. Esta ferramenta, prevista no art. 20, inciso I, alínea c, em relação aos recursos do FCDF, tem se mostrado insuficientes para conter a progressão das despesas de pessoal, sobretudo as relativas aos órgãos de segurança pública, segundo o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2938/2018 – Plenário⁵.

A referida norma para contenção dos gastos de pessoal não apresenta aplicabilidade prática. De acordo com o que preconiza a norma, o limite é de 2,2% da RCL da União. Tendo em vista que a correção do FCDF também ocorre pela variação da RCL, o limite é sempre superior ao montante total do FCDF. Assim, os recursos do FCDF carecem desse avanço que trouxe a LRF, uma vez que, como supradito, o limite existente é ineficaz.

Ainda sobre os gastos com pessoal, um risco importante para a sustentabilidade do FCDF é o crescimento apresentado nas despesas com inativos e pensionistas da segurança pública. Tendo em vista que as regras de aposentadoria dos servidores e militares da segurança pública são menos restritivas que as dos demais servidores públicos, essas despesas têm apresentado crescimento bem superior às despesas com ativos. Trata-se de um assunto que precisa ser atacado pelas autoridades competentes, sob pena de causar graves prejuízos a segurança, saúde e educação da população do DF.

Segundo dados extraídos do Tesouro Gerencial, as despesas de pessoal com inativos e pensionistas da segurança pública cresceram de R\$ 1,533 bilhão em 2013 para R\$ 3,817 bilhões em 2021, o que representa 149% de acréscimo no período analisado. Já as despesas com ativos ficaram estáveis, uma vez que o valor liquidado em 2013 foi de

⁵ 9.5.1.3. analisem a necessidade de inclusão de um limite com gasto de pessoal no próprio FCDF e, em caso de implementação da separação proposta no item 9.5.1.1., no novo mecanismo que vier a ser adotado, tendo em vista os riscos à manutenção das unidades de segurança pela falta de aplicação prática dos limites com gastos de pessoal previstos no arts. 19, § 1º, inciso V, e 20, inciso I, alínea “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal;

(...)

9.5.3. levem em consideração, no estabelecimento da política prevista no art. 68-A, inciso II, alínea “d”, da Lei 13.502/2017, com redação dada pela Lei 13.690/2018, os riscos à sustentabilidade do fundo, derivados do crescimento elevado dos gastos de pessoal e da inadequada manutenção das forças de segurança decorrente da redução de investimentos;

R\$ 2,852 bilhões e, em 2021, totalizou R\$ 2,825 bilhões. O FCDF, no mesmo interstício de tempo, foi de R\$ 10,694 bilhões para R\$ 15,859 bilhões, o que significa uma correção de 48%, bem inferior ao registrado nas despesas com inativos e pensionistas do CBMDF, PCDF e PMDF.

Resta demonstrada, assim, a importância de um limitador efetivo das despesas de pessoal e um estudo atuarial sobre os gastos com aposentadorias de militares pagos com recursos do FCDF, com o fito de contribuir para o crescimento das dotações orçamentárias destinadas a investimentos, de modo que as políticas públicas relacionadas a segurança possam trazer mais retorno à população do DF.

4. LACUNAS LEGAIS

Dada a escassez de normas sobre o FCDF em âmbito federal, existem vários imbróglios que trazem insegurança jurídica e dificultam a gestão dos seus recursos, o que prejudica o planejamento fiscal e a economia do ente distrital. Na falta de normas regulamentadoras da Lei nº 10.633/2002, que apenas instituiu o FCDF, não abordando importantes pormenores sobre sua operacionalização, as decisões sobre as dúvidas suscitadas têm ficado a cargo dos órgãos de controle, do Supremo Tribunal Federal (STF) e de órgãos do Poder Executivo da União, a exemplo da Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério da Economia.

Um bom exemplo é a não apuração do superávit financeiro do FCDF. Os recursos financeiros do FCDF que não são executados no exercício de sua previsão e os recursos inscritos em restos a pagar que não são utilizados são devolvidos à União. Portanto, o GDF os perde. A justificativa da União para esse procedimento se respalda na concepção de que o FCDF é uma unidade orçamentária da União e que não possui receitas a ele vinculadas. Dessa forma, os valores são incorporados ao superávit financeiro do Tesouro Nacional. O GDF discorda, uma vez que a Lei nº 10.633/02 dispõe que os recursos do FCDF deveriam ser entregues ao GDF em duodécimos, logo seriam para o governo distrital utilizá-los, independentemente do exercício. O GDF também argumenta que o FCDF é um fundo especial, portanto deve receber o tratamento previsto no art. 73 da Lei nº 4.320/1964⁶.

⁶ Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, é possível inferir desse estudo que a sustentabilidade fiscal do FCDF está ameaçada pelo crescimento das despesas de pessoal, especialmente as destinadas ao pagamento de inativos e pensionistas acima da correção do aporte do FCDF. Em nossa visão, isso se deve, sobretudo, à ineficácia do limite de gastos de pessoal imposto pela LRF e pelas regras de aposentadorias mais flexíveis para militares das forças de segurança do DF.

O problema apresentado não é restrito ao FCDF, uma vez que, ao explorar a literatura sobre o tema, é possível verificá-lo na composição do gasto público da União e de vários entes subnacionais.