

Aviso nº 877-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 14 de dezembro de 2018.

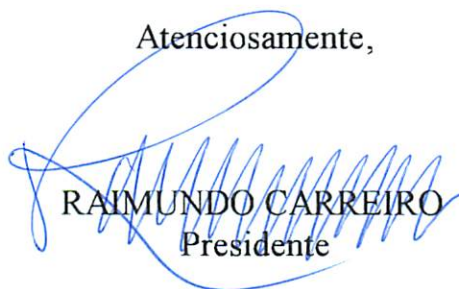
Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2938/2018 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 019.364/2017-2, que trata de Solicitação do Congresso Nacional em que se requer Auditoria no Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), relatado pelo Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, na Sessão Extraordinária Pública de 12/12/2018.

Por oportuno, informo que o relatório e o voto que fundamentam essa deliberação podem ser acessados no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

Esclareço, ainda, que este Tribunal poderá encaminhar a Vossa Excelência, caso solicitado, cópia desses documentos sem custos.

Atenciosamente,

  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Senador EUNÍCIO OLIVEIRA  
Presidente do Senado Federal  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal  
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 019.364/2017-2

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL (FCDF). CONHECIMENTO. DETERMINAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE AUDITORIA OPERACIONAL. TRABALHO REALIZADO EM CONJUNTO COM O MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). DIAGNÓSTICO DO FCDF. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ATENDIMENTO DA SOLICITAÇÃO.

## RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o relatório de auditoria operacional produzido no âmbito da SecexFazenda (peça 145), que teve suas conclusões e encaminhamentos ratificados pelos dirigentes da unidade (peças 146 e 147):

### **“1. Introdução**

#### **1.1. Objeto**

1. *Trata-se de auditoria operacional no Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), conforme Acórdão 2.151/2017 – Plenário, de 27/9/2017, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro (peça 10).*

2. *Esta auditoria operacional é decorrente de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante o Ofício 114/2017/CFFCP, de 4/7/2017, solicitando a este Tribunal a realização de ato de fiscalização e controle no intuito de verificar ilegalidades na aplicação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal por parte do Governo do Distrito Federal. No entanto, conforme entendimentos com o solicitante, foi realizado um diagnóstico do FCDF, envolvendo vários aspectos.*

#### **1.2. Antecedentes**

3. *A fiscalização solicitada decorre da aprovação do Relatório Prévio apresentado pelo Deputado Izalci Lucas, em reunião ordinária de 7/6/2017, ao apreciar a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 99/2016, de autoria do Deputado Laerte Bessa.*

4. *O Deputado Laerte Bessa apresentou à referida Comissão, conforme o exposto na justificação, requerimento para a investigação dos gastos de verbas do FCDF, bem como a realização de fiscalização para verificar as ilegalidades na aplicação dos recursos do Fundo por parte do Governo do Distrito Federal (DF) e posterior devolução do orçamento ao DF para correção das ilegalidades apresentadas (peça 1, p. 2).*

5. *Em reunião realizada em 24/8/2017 no gabinete do Deputado Izalci Lucas, presentes os representantes da SecexFazenda e da Aspar, foi esclarecido pelo ilustre parlamentar que, diante do quadro de crise do DF e de possíveis irregularidades envolvendo o Fundo Constitucional do Distrito Federal, havia a necessidade de realizar um diagnóstico do FCDF, devendo trazer conclusões sobre a efetividade da gestão do fundo e a sua sustentabilidade ao longo dos próximos exercícios financeiros.*

6. *Após instrução da unidade técnica, foi determinada, mediante o Acórdão 2.151/2017 – Plenário, a realização de auditoria de natureza operacional com o objetivo de avaliar a efetividade e a sustentabilidade do Fundo Constitucional do Distrito Federal (peça 10).*

7. Ademais, a presente auditoria teve a participação efetiva do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, conforme autorização de realização do trabalho em conjunto pelo item 9.1 do Acórdão 2.581/2017 – Plenário (peça 34).

### 1.3. Objetivo e escopo

8. Este trabalho teve como objetivo avaliar a efetividade e a sustentabilidade do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), conforme determinação exarada no item 9.2 do Acórdão 2.151/2017 – Plenário.

9. As dimensões efetividade e sustentabilidade da auditoria operacional envolveram, entre outros aspectos: a análise da origem, do arcabouço legal, da jurisprudência e do panorama atual do FCDF; a utilização dos recursos pelas Secretarias de Saúde e de Educação, pelas Polícias Civil e Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; os investimentos na área de segurança pública, nos últimos cinco anos, bem como suas projeções de investimentos futuros; a gestão do FCDF pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal e o processo decisório de alocação de recursos; os repasses para o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal; a sistemática de repasse pela Secretaria do Tesouro Nacional; o processo orçamentário-financeiro do Fundo; adentrando em aspectos do financiamento do Distrito Federal como um todo e a dependência de recursos federais; projeções matemáticas e, finalmente, as pendências existentes no âmbito no TCU.

### 1.4. Critérios

10. Os principais critérios adotados para análise dos aspectos relacionados ao FCDF foram:
- a) normas constitucionais: arts. 21, incisos XIII e XIV; 32, § 4º; e 40, § 20; e Emenda Constitucional 19/1998;
  - b) normas legais: Lei 10.633/2002; Lei Complementar 101/2000; MPV 821/2018;
  - c) normas infralegais: Decreto 9.203/2017; e
  - d) referenciais e estudos técnicos: Referencial Básico de Governança do TCU, 2014.

### 1.5. Metodologia

11. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (Portaria 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria 168, de 30/6/2011) e com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria Segecex 4, de 26/2/2010).

12. A metodologia adotada nesta fiscalização compreendeu a realização de entrevistas com gestores, a elaboração da análise **SWOT** e do Diagrama de Verificação de Riscos (DVR), o envio de questionamentos a respeito dos mecanismos e componentes relacionados no Manual de Governança do TCU, e requisição de informações a respeito da execução orçamentária e financeira do FCDF.

13. Para avaliação das informações, foram aplicadas técnicas de análise documental, comparação entre informações provenientes de fontes diferentes, análise qualitativa com base em julgamento profissional da equipe de auditoria, exame dos dados extraídos de sistemas de informações, dentre outras.

14. Nesse contexto, a partir de informações obtidas em reuniões com as partes interessadas no FCDF, a equipe produziu uma análise **SWOT** preliminar, sem contar com a participação do jurisdicionado.

15. Em momento posterior, realizou-se nova análise **SWOT/DVR** com a participação da Subsecretaria do Tesouro da Secretaria Estado de Fazenda do Distrito Federal (gestor do FCDF). Esses instrumentos foram construídos em observância aos preceitos da Portaria Segecex 31, de 9/12/2010.

16. Após esses procedimentos, a equipe promoveu o Painel de Referência, realizado no TCU, no dia 21/11/2017. O evento teve por objetivo colher críticas e sugestões de especialistas para subsidiar a matriz de planejamento da fiscalização. O debate contou com a participação de representantes da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, da Controladoria-Geral da União, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

17. Posteriormente, após ajustes na matriz de planejamento, os trabalhos foram realizados

*pelas equipes de auditoria da CGU e do TCU, de acordo com as questões de auditoria formuladas. Foram solicitadas diversas informações e documentos, bem como foi elaborado um questionário de governança, encaminhado por meio do Ofício de Requisição 16-424/2017 (peça 90).*

## **2. Visão geral do objeto de auditoria**

### **2.1. Finalidade**

18. *O FCDF é um fundo de natureza constitucional (art. 21, inciso XIV, da CF/1988), criado pela Lei 10.633/2002 como um fundo contábil com o objetivo de prover os recursos necessários à organização e à manutenção das corporações de segurança pública, bem como prestar assistência financeira para os serviços de saúde e de educação do Distrito Federal.*

### **2.2. Histórico**

19. *O Distrito Federal, transferido para o planalto central do País em 1960, conforme previsto na Constituição Federal de 1946, não possuía autonomia política e orçamentário-financeira: era governado por um prefeito nomeado pelo Presidente da República e sua organização administrativa e judiciária era regulada por lei federal (arts. 25 e 26). Não houve alteração significativa sob a égide da Constituição de 1967 (art. 17).*

20. *Com a vigência da Emenda Constitucional 1, de 17/10/1969, houve a mudança da figura do prefeito, passando o Distrito Federal a ter um governador nomeado pelo Presidente (art. 81, inciso VI). Esse cenário continuou até 1990.*

21. *Com o advento da Constituição Federal de 1988 (art. 32), o Distrito Federal ganhou autonomia político-administrativa, sendo que a população passou a eleger seu governador a partir das eleições de 1990. No entanto, essa autonomia não foi plena, pois a organização e a manutenção de relevantes entidades distritais ficaram a cargo da União Federal, conforme se pode extrair do texto original da CF/1988, art. 21:*

*‘XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;*

*XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;’*

22. *Desde sua criação, o novo Distrito Federal sempre teve necessidade de dispor de forças policiais bem equipadas, remuneradas e preparadas, que pudessem prover segurança de qualidade, por diversos motivos, como os encargos decorrentes de ser: cidade administrativa sede da União Federal, que abriga 127 embaixadas; sede dos Poderes da República; e alvo de manifestações populares, entre outros aspectos.*

23. *No entanto, o Distrito Federal nunca conseguiu arcar sozinho com tais despesas, havendo a necessidade de a União se responsabilizar com os gastos de segurança. Apesar de possuir competências tributárias próprias, justificava-se esse ressarcimento federal devido a uma suposta baixa capacidade arrecadatória do Distrito Federal.*

24. *Além de recursos para a área de segurança, a União repassava recursos para os serviços de saúde e de educação, ademais de manter a justiça e o ministério público distritais.*

25. *Porém, o repasse de recursos para as forças de segurança e os serviços de saúde e educação não era automático. O Distrito Federal tinha que negociar anualmente com o Poder Executivo Federal, mediante convênios, verbas para fazer face aos serviços públicos até o ano de 2002.*

26. *Com a proposição da reforma administrativa pelo Poder Executivo Federal (Proposta de Emenda Constitucional 173, de 1995), esse arranjo passou a se transformar. As alterações contidas na Emenda Constitucional 19, de 4/6/1998, impactaram profundamente as finanças do Distrito Federal.*

27. *Com a alteração do art. 21, inciso XIV, da CF/1988, ficou prevista a criação de um fundo próprio para auxílio financeiro para serviços públicos do Distrito Federal, o que mais tarde foi regulamentado com a constituição do Fundo Constitucional do Distrito Federal, mediante a Lei*



10.633, de 27/12/2002.

### 2.3. Estrutura organizacional

28. A gestão do Fundo Constitucional do Distrito Federal foi atribuída, no âmbito do Governo do Distrito Federal, à Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, por força dos Decretos Distritais 33.370/2011 e 34.710/2013.

29. No âmbito federal, as atividades orçamentárias e de repasse de recursos do FCDF estão divididas entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, e as Secretarias de Orçamento Federal e de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

30. Esse cenário provavelmente será alterado com a assunção das responsabilidades de manutenção e organização das forças policiais do Distrito Federal pelo recém-criado Ministério da Segurança Pública.

31. Além desses atores, há outros órgãos envolvidos no arranjo do FCDF, seja na execução orçamentária propriamente dita, seja na definição da alocação de recursos, e no controle do Fundo. Os órgãos e as entidades diretamente interessados no FCDF estão relacionados na tabela a seguir.

**Tabela 1 – Órgãos e entidades interessadas no FCDF**

| ÓRGÃOS DISTRITAIS  | ÓRGÃOS FEDERAIS  | ÓRGÃOS HÍBRIDOS*                               |
|--|--|--|
| Secretaria de Estado de Fazenda (Subsecretaria de Tesouro/Coordenação de Gestão do FCDF) | Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Ministério da Fazenda)       | Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal |
| Secretaria de Estado de Saúde  | Secretaria do Tesouro Nacional   | Polícia Militar do Distrito Federal            |
| Secretaria de Estado de Educação   | Secretaria de Orçamento Federal  | Polícia Civil do Distrito Federal              |
| Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal                              | Secretaria de Gestão de Pessoas (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) |  |
| Tribunal de Contas do Distrito Federal   | Ministério da Segurança Pública  |  |
| Controladoria-Geral do Distrito Federal  | Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União                             |  |
| Unidades deliberativas (Governador, Governança-DF e CPP)                                 | Tribunal de Contas da União (SecexFazenda, SecexDefesa, Sefip, Selog e Semag)          |  |

Fonte: elaboração própria.

\* Corporações organizadas e mantidas pela União e utilizadas pelo Governo do Distrito Federal

### 2.4. Fontes de financiamento e situação no contexto das prioridades governamentais

32. A partir da instituição do FCDF, garantiu-se, para manutenção das forças de segurança pública e auxílio pecuniário para a execução de serviços públicos distritais, o aporte federal de R\$ 2,9 bilhões, com atualizações anuais pela variação da receita corrente líquida da União, conforme o art. 2º da Lei 10.633/2002. Com as atualizações anuais, esse montante atingiu R\$ 13,7 bilhões no orçamento federal de 2018.

33. Conforme mencionado anteriormente, o FCDF foi criado em virtude do contexto histórico de financiamento dos territórios federais e de um distrito federal pela União, sendo justificado pela questão de sediar os poderes da União e os diversos organismos internacionais, além de limitações geográficas e de estrutura econômica.

34. Entretanto, frente às diversas fontes de recursos, que no passado se revertiam em abundância de gastos, o Distrito Federal acabou passando por enormes dificuldades econômico-financeiras com a recente crise fiscal brasileira. Evidentemente, o FCDF tornou-se um esteio para

*tentar superar o momento ruim das finanças do DF.*

## **2.5. Legislação aplicável e relevância do objeto**

35. *O FCDF foi criado pela Lei 10.633/2002, regulamentando o art. 21, inciso XIV, da CF/1988. Não existem no âmbito federal normas específicas sobre o Fundo e, no Distrito Federal, foram editados alguns decretos específicos, a exemplo do Decreto Distrital 36.287/2015, que dispõe sobre a gestão do Fundo Constitucional.*

36. *A relevância deste trabalho pode ser sintetizada em dois aspectos: em primeiro lugar, trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, prevista no inciso IV do art. 71 da CF/1988, de interesse de parlamentares do Distrito Federal. Ademais, O FCDF tem orçamento anual na casa de R\$ 14 bilhões, valor maior do que a arrecadação de alguns Estados da Federação. Isso representa um terço do gasto total do Distrito Federal, o que denota a importância desses recursos federais para o equilíbrio fiscal dessa unidade federativa.*

37. *Desde sua criação em 2003 até 2017, os recursos repassados ao FCDF pela União alcançaram o volume de R\$ 123,7 bilhões.*

## **2.6. Processos conexos**

38. *Os processos que têm impacto ou relação direta ou indireta com o FCDF e que foram analisados na auditoria são:*

a) TC 011.275/2002-7 – Tomada de Contas Especial (gratificações a servidores criadas pelo DF);

b) TC 011.359/2006-1 – Representação (imposto de renda sobre as remunerações dos servidores da segurança pública do Distrito Federal);

c) TC 027.750/2006-9 – Monitoramento (recolhimento e registro contábil da contribuição previdenciária patronal e dos servidores da segurança pública, custeadas com recursos do FCDF);

d) TC 023.014/2010-5 – Representação da Sefip (registros de atos de pessoal da segurança pública);

e) TC 022.651/2014-4 – Processo de contas de 2013 (pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e de educação);

f) TC 003.880/2015-0 – Solicitação do Congresso Nacional (auditoria nos repasses da União ao FCDF);

g) TC 029.531/2016-0 – Processo de contas de 2015 (aumento do auxílio-moradia dos militares do Distrito Federal);

h) TC 005.250/2018-8 – Representação do Ministério Público de Contas do Distrito Federal (superávit financeiro do FCDF e fundo de saúde dos militares); e

i) TC 002.493/2018-7 – Representação em virtude do item 9.5 do Acórdão 1.774/2017 – Plenário (ressarcimento dos cessionários ao FCDF).

## **3. A implementação de um sistema de governança do FCDF com suficiente transparência e adequada estratégia poderia eliminar a duplicidade de instâncias controladoras e as deficiências no processo de gestão orçamentária e financeira dos recursos do fundo**

39. *Neste capítulo, será dado destaque ao problema de governança do fundo devido à falta de regulamentação, mostrando como isso afeta a distribuição de recursos e prejudica a transparência e a accountability.*

40. *Verifica-se que, enquanto permanecer o modelo adotado pelo legislador ao incluir a manutenção das polícias e do corpo de bombeiros em um fundo responsável para auxílio financeiro aos serviços de saúde e de educação do Distrito Federal (Lei 10.633/2002), devem ser realizadas algumas melhorias na governança do Fundo Constitucional do Distrito Federal.*

### **3.1. O estabelecimento de critérios mínimos de governança e a regulamentação do art. 32, § 4º, da CF/1988 poderiam contribuir para a redução das disputas judiciais e administrativas entre a União e o DF**

41. *Devido ao detalhamento insuficiente na legislação, a qual não enfrentou questões como a definição formal das funções, competências e responsabilidades das estruturas e do arranjo*

*institucional do FCDF, não foi definido e implementado um sistema de governança formal para o fundo com a necessária transparência e a adequada estratégia, ocorrendo duplicidade de instâncias controladoras de esferas distintas, o que levou a disputas judiciais e administrativas entre o Distrito Federal e a União.*

42. *Embora a Lei 10.633/2002 tenha definido o montante global de recursos e a forma de repasse, o nível de detalhamento insuficiente na legislação do FCDF prejudica a governança dos recursos federais e como reflexo leva para o judiciário e os tribunais de contas a definição de diversas situações críticas, como será exemplificado no capítulo 7.*

43. *Ademais, não foi definido e implantado um sistema de governança formal para o FCDF. Dos princípios da governança pública previstos no art. 3º do Decreto 9.203/2017, dois carecem de melhores cuidados com relação ao FCDF: melhoria regulatória e transparência. Ademais, um dos mecanismos de governança não está adequadamente aplicado no FCDF, a estratégia.*

44. *Nas seções a seguir, serão tratados os aspectos da falta de clareza da estratégia e da ausência de regulamentação do Fundo, da disputa pelos recursos do FCDF e do reduzido grau de transparência.*

### **3.1.1. Da falta de clareza da estratégia do FCDF**

45. *A estratégia, como mecanismo de governança, tem três componentes fundamentais: relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional e alinhamento transorganizacional (Referencial Básico de Governança, TCU, Brasília, 2014).*

46. *Em que pese a existência de relacionamento com a área orçamentária federal e com os responsáveis pela execução dos recursos, o FCDF carece de formalização de critérios de priorização e balanceamento no atendimento de necessidades das partes interessadas.*

47. *Apesar de a manutenção da segurança pública ser de responsabilidade da União, o Distrito Federal impõe às unidades que recebem recursos do FCDF critérios de racionalização e controle de despesas, conforme Decreto Distrital 37.121/2016, inclusive investimentos, assunto que será abordado na seção 4.1.3 deste relatório.*

48. *No que se refere à estratégia organizacional, embora haja um mapa estratégico, a gestão do FCDF não divulga como se dá participação dos interessados e o objetivo estratégico fica restrito à execução orçamentária e financeira, não tendo relação com os serviços públicos atendidos (Relatório de Gestão de 2016, p. 14-16).*

49. *No tocante ao alinhamento transorganizacional do FCDF, a indefinição das instâncias de governança, causada pela inexistência de competências formais das unidades envolvidas, prejudica a atuação conjunta relacionada ao financiamento desses importantes serviços públicos do Distrito Federal.*

50. *A lei instituidora do fundo nada disse a respeito da competência da União no que se refere à governança do FCDF. O art. 3º diz apenas que as dotações serão consignadas à unidade orçamentária 73.105 (Governo do Distrito Federal – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda).*

51. *Essa supervisão do Ministério da Fazenda se dá por meio do processo orçamentário, porém não existe nenhuma definição legal a respeito da competência específica no FCDF. A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA/MF) tem competência para se articular com os órgãos distritais sobre o FCDF, sendo responsável por coordenar e supervisionar as atividades relativas ao planejamento, orçamento, contabilidade e administração financeira.*

52. *Ademais, apesar da previsão de execução das folhas de pagamento dos servidores da segurança pública no Siape, o Ministério do Planejamento entende que não compete a ele ingerência na gestão de pessoal de servidores do Distrito Federal. A Consultoria Jurídica concluiu, mediante o Parecer 0915-3.23/2013/PPL/Conjur-MP/CGU/AGU, que essa atuação é mera operacionalização sistêmica da folha de pagamento (peça 78, p. 3).*

53. *Ainda conforme o citado parecer, as ações de controle e fiscalização afetas ao Tribunal de Contas da União não podem ser confundidas com a apreciação, para fins de registro, da legalidade*

das concessões de aposentadoria, reformas e pensões pertinente à esfera de competência do Tribunal de Contas do Distrito Federal (peça 78, p. 8). Esse assunto foi objeto do TC 023.014/2010-5, devido à origem federal dos recursos do FCDF.

54. Conforme será tratado na próxima seção deste relatório, a falta de regulamentação do Fundo Constitucional do Distrito Federal gera duplicidade de controles e conflitos de competências.

55. Sob o prisma distrital, foi criada a Coordenação de Gestão do FCDF por meio dos Decretos Distritais 34.710/2013 e 35.565/2014 para coordenar a execução financeira e orçamentária, orientar as unidades gestoras do FCDF e articular-se com os órgãos distritais e federais.

56. Entretanto, nem mesmo essa Coordenação é unidade gestora do FCDF independente e legítima (a gestão do FCDF está definida no Decreto Distrital 36.287, de 20/1/2015), visto que se trata de recursos federais.

57. E mais, o processo decisório depende do aval da Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal (Governança-DF) e do Comitê de Políticas de Pessoal (CPP); das demandas dos beneficiários das dotações orçamentárias do fundo; e dos parâmetros orçamentários definidos pelos órgãos federais.

58. Assim, há a necessidade de definição formal da estratégia do FCDF, com a definição expressa das funções, competências e responsabilidades das estruturas e do arranjo institucional do FCDF, sem o que não se pode falar em sistema de governança.

### **3.1.2. Da duplicidade de instâncias controladoras de esferas distintas**

59. Os recursos do FCDF fazem parte do orçamento da União, tendo como fonte 100 a quase totalidade do montante destinado por força da Lei 10.633/2002.

60. Com a prolação do Acórdão 739/2004 – Plenário, de relatoria do Ministro Guilherme Palmeira, bem como a decisão do STF no Mandado de Segurança 28.584 negando seguimento ao questionamento feito pelo Distrito Federal sobre a propalada competência do TCU, ficou assente que os recursos do FCDF são federais para todos os fins.

61. Apesar disso, ainda assim permanecem debates processuais sobre a utilização dos recursos. Ao repassar os recursos para as áreas de saúde e de educação, o pagamento de pessoal passa ao domínio distrital. Atualmente, o imposto de renda descontado desses servidores fica como receita distrital e o desconto da contribuição previdenciária vira receita do fundo da previdência distrital.

62. Nas áreas citadas, competiria ao Tribunal de Contas do Distrito Federal e à Controladoria-Geral do Distrito Federal, entre outros órgãos distritais, o controle sobre a utilização daqueles recursos. Todavia, o pagamento de pessoal é contabilizado nos limites da União por força da LRF, o que atrai a competência dos órgãos federais.

63. Por outro lado, os recursos para manutenção das forças de segurança pública provenientes do FCDF são puramente federais, com controle inequívoco dos órgãos federais. Mesmo assim, surgem controvérsias e conflitos de competências, a exemplo do registro de atos de pessoal, que é realizado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, assunto este que foi objeto do TC 023.014/2010-5, de relatoria do Min. Bruno Dantas.

64. Em uma tentativa de apaziguar tais conflitos, a Câmara dos Deputados deu andamento ao projeto da Presidência da República que havia proposto a regulamentação do art. 32, § 4º, da CF/1988, que dispõe sobre a utilização pelo Governo do Distrito Federal das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar (PL 4.275/1993).

65. No projeto de lei original, estava previsto no art. 6º que as dotações destinadas às corporações de segurança pública seriam consignadas no orçamento da União e que o TCU teria jurisdição para efeitos de prestação de contas, de apreciação da legalidade de atos de admissão de pessoal, de aposentadoria, de reforma e de pensão.

66. Não obstante a intenção do Poder Executivo Federal, as regras constantes do PLC 51/2015, sem movimentação no Senado Federal desde 2/12/2015, continuam a dividir a atuação entre órgãos federais e distritais, não equacionando a indefinição em torno das competências e deixando o



gestor em situação de duplo controle, e não raras vezes conflitante (fiscalização das corporações de segurança a cargo do TCDF e aplicação dos recursos entregues pela União a cargo do TCU).

67. Vale lembrar que as polícias e o corpo de bombeiros do Distrito Federal, bem como o FCDF, estão sob a jurisdição do TCU e somente por sua decisão tais entidades podem ser liberadas da tomada de contas, conforme dispõe o art. 6º da Lei 8.443/1992.

68. Diante disso, vê-se que falta definição dos papéis não só dos órgãos executores da União e do Distrito Federal, mas também das instâncias controladoras, o que poderia evitar duplicidade de esforços, retrabalho e ineficiência administrativa.

### **3.1.3. Da divulgação precária de dados e informações relevantes do FCDF**

69. No que se refere à transparência, diversas informações de interesse coletivo relacionadas ao FCDF não estão acessíveis ao público em geral, reduzindo o controle social e indo de encontro ao princípio de publicidade insculpido no art. 37 da CF/1988, na Lei 12.527/2011, no art. 48, inciso II, da LRF e no art. 24, inciso VI, da Lei 12.965/2014.

70. De acordo com a resposta dada pela Sutes ao questionário de governança aplicado pela equipe de auditoria (Ofício SEI-GDF 51/2018 - SEF/GAB), não existem diretrizes específicas para divulgação de informações e o FCDF não tem sistema próprio de governança, sendo divulgados os relatórios de gestão nos **sites** do TCU, CGU e SEF/DF (peça 90, p. 9).

71. O gestor do FCDF destacou que as informações referentes à execução orçamentário-financeira do FCDF são disponibilizadas no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda do DF, no caminho *contas públicas/Gestão Financeira/FCDF*. Entretanto, constam no referido sítio apenas a legislação correlata ao FCDF, os relatórios de gestão do FCDF até 2016, além de uma planilha e um gráfico com o orçamento autorizado do FCDF até 2018, dividido entre segurança, educação e saúde.

72. Também não foram identificadas informações objetivas e acessíveis nos sítios do Ministério da Fazenda ou do Governo do Distrito Federal com relação a estrutura do Fundo, sua destinação, seus responsáveis, etc.; um demonstrativo de aplicação dos recursos e os bens e os serviços ofertados à sociedade; os normativos específicos, a jurisprudência e o processo decisório do FCDF; e outras informações que dariam maior transparência e viabilizariam a atuação da sociedade.

73. Apesar da divulgação anual do relatório de gestão, verifica-se a ausência de disponibilização de dados abertos e de interesse coletivo ao longo do exercício, conforme preconiza o art. 48, inciso II, da LRF: 'liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público'.

74. É possível identificar informações de despesas e receitas no Portal da Transparência do Governo Federal. Porém, as informações não levam em consideração as peculiaridades do FCDF e o envolvimento dos beneficiários de recursos. A execução orçamentário-financeira é um item importante para o controle social, mas não o único.

75. Um fundo que administra recursos na casa de R\$ 14 bilhões por ano deve zelar pela transparência, bem como exigir igual atitude dos beneficiários. A transparência do FCDF também não deveria ficar restrita apenas à sua gestão.

76. Deveria envolver também as unidades executoras e as instâncias decisórias, quais as diretrizes do fundo, o que se gasta com pessoal e a forma como se gasta, e outras informações imprescindíveis para se garantir uma boa governança dos recursos públicos, conforme prática C.3 do Referencial Básico de Governança do TCU, p. 61.

77. Cabe mencionar que o Fundo Constitucional do Distrito Federal foi constituído pela Lei 10.633/2002, que continha no projeto aprovado no Congresso Nacional um mecanismo de controle, vetado pelo Presidente da República.

78. Tratava-se da criação do Comitê de Acompanhamento e Controle Social (arts. 5º e 6º), com competência para: fiscalizar as transferências e as aplicações dos recursos do FCDF; dar ampla publicidade, em forma compreensível para a sociedade, das conclusões de seus trabalhos; e

*manifestar-se publicamente sobre a gestão do Fundo.*

79. *No entanto, as razões do veto aos artigos foram que, ao tratar de colegiado cuja nomeação dos membros é efetivada pelo Governador do Distrito Federal e a sua presidência, exercida por representante da Câmara Legislativa do Distrito Federal, invadiriam a autonomia desse ente federativo, nos termos do disposto nos arts. 18 e 32 da Constituição Federal e, de outra parte, daria àquele colegiado atribuições constitucionalmente reservadas ao Tribunal de Contas da União.*

80. *Assim, com a ausência de um comitê responsável por fomentar o controle social e pelo reduzido volume de informações sobre o fundo à disposição da população, é possível afirmar que falta transparência ao FCDF, devendo o gestor tomar providências a fim de sanar tal impropriedade.*

### **3.1.4. Da necessidade de regulamentações**

81. *Diante do cenário apresentado, observa-se que somente a edição de medida legislativa seria capaz de atacar a fonte dos problemas mencionados, intimamente relacionada à falta de estratégia clara, de transparência, e à indefinição formal do papel da União no controle dos recursos do FCDF.*

82. *Com relação às forças de segurança do DF, considera-se que as normas legais atualmente vigentes são insuficientes. Ainda que existam alguns mecanismos de organização das polícias e do corpo de bombeiros mediante as Leis 6.450/1977, 8.255/1991, 12.086/2009 e o Decreto-Lei 2.266/1985, há lacunas na regulamentação da organização e manutenção das forças de segurança que atendem o Distrito Federal.*

83. *O Supremo Tribunal Federal há muito definiu que compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (Súmula Vinculante 39).*

84. *Ademais, por meio do citado Projeto de Lei 4.275/1993, o Ministério da Justiça tentou disciplinar o art. 32, § 4º, da Constituição Federal, que trata da utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das forças de segurança. O projeto original foi convertido, depois de mais de 21 anos, no Projeto de Lei da Câmara 51/2015, atualmente em tramitação no Senado Federal.*

85. *Porém, esse projeto de lei foi alvo de diversas alterações na Câmara dos Deputados, que poderá causar novos imbrólios devido à forma mista como está prevista a repartição de competências entre a União e o Distrito Federal:*

- a) União – responsável por dispor sobre normas gerais;*
- b) Distrito Federal – pode estabelecer normas específicas;*
- c) TCDF – fiscalização das corporações de segurança;*
- d) TCU – fiscalização da aplicação dos recursos entregues pela União; e*
- e) TJDF – julgamento das ações relativas aos servidores.*

86. *Sobre o tema, tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO 47, proposta pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis (Cobrapol), de relatoria do Ministro Marco Aurélio.*

87. *Em síntese, a Cobrapol solicita ao STF interpretação conforme à Constituição ao art. 1º, cabeça e parágrafos 1º e 3º, da Lei 10.633/2002, a versar a instituição do FCDF. Destaca, também, a necessidade de edição de lei federal a regulamentar a utilização das polícias pelo Chefe do Executivo do Distrito Federal, estabelecendo as atribuições tanto da União quanto do governo local, de modo a não haver sobreposição.*

88. *Na Nota Técnica 4465/2018-MP, de 15/3/2018, que subsidiou a manifestação da Consultoria-Geral da União nos autos da ADO 47, a SOF concluiu que não há óbices, em termos orçamentários, para que a União execute diretamente os recursos destinados aos órgãos de segurança do Distrito Federal (peça 141, p. 7).*

89. *A SOF entende que a competência constitucional de manter e organizar as polícias e o corpo de bombeiros poderia ser operacionalizada, sem qualquer prejuízo de ordem fiscal e orçamentária para o Governo Federal, com a execução direta das despesas, sem que os recursos transitem pelo Distrito Federal. Logicamente, haveria necessidade de alteração da Lei 10.633/2002,*

redistribuindo os recursos totais sem provocar impactos nas despesas primárias da União (peça 141, p. 7).

90. Recentemente, com a edição da Medida Provisória 821/2018 (convertida na Lei 13.690/2018), foi criado o Ministério da Segurança Pública, com competência a respeito da política de organização e manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Assim, essa Pasta deveria assumir o protagonismo das forças policiais do DF e do FCDF.

91. Nesse contexto, a fim de evitar ou minimizar os problemas descritos acima, parece imprescindível a regulamentação do art. 68-A, inciso II, alínea 'd', da Lei 13.502/2017, com redação dada pela Lei 13.690/2018, de modo a definir a competência do recém-criado Ministério da Segurança Pública, responsável pela política de organização e manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, nos termos do art. 21, **caput**, inciso XIV, da Constituição Federal.

92. Assim, é necessário também que a União envie esforços para regulamentar os arts. 21, inciso XIV, e 32, § 4º, fazendo valer a Constituição no que se refere à manutenção e à organização das polícias e bombeiros militares do Distrito Federal e à utilização dessas forças de segurança pelo Governo do Distrito Federal. E, não menos importante, há a necessidade de detalhar melhor o FCDF, definindo o papel dos envolvidos, isso se a opção for pela continuidade do modelo vigente, que abarca a manutenção da segurança pública.

### **3.1.5. Do encaminhamento**

93. Diante do exposto, propõe-se encaminhar este relatório ao Supremo Tribunal Federal como subsídio à ADO 47; ademais, tendo em vista o modelo atual de financiamento federal ao DF e enquanto não houver mudança nesse modelo, recomendar:

i) ao Ministério da Segurança Pública e à Casa Civil que formem grupo de trabalho com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como os órgãos distritais e as corporações de segurança do Distrito Federal, e estabeleçam os critérios mínimos de governança (as funções e a estratégia do FCDF; as competências e as responsabilidades da União e do Distrito Federal, o envolvimento dos beneficiários de recursos; e amplie a transparência do Fundo, entre outros aspectos) para que o FCDF cumpra efetivamente seu papel previsto na Lei 10.633/2002 de manutenção da segurança pública e auxílio financeiro para saúde e educação distritais; e

ii) ao Ministério da Segurança Pública e à Casa Civil, com auxílio no que couber dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que enviem esforços para regulamentar o art. 32, § 4º, da CF/1988 de modo a deixar assente o papel das forças de segurança do Distrito Federal, bem como regulamentem o art. 68-A, inciso II, alínea 'd', da Lei 13.502/2017, com redação dada pela Lei 13.690/2018, atentando para o papel constitucional de organização das polícias e do corpo de bombeiros militar do DF.

### **3.2. A definição das atribuições do Ministério da Segurança Pública na regulamentação da política de organização de manutenção das forças de segurança do DF pode reduzir as deficiências na execução orçamentária e financeira dos recursos do fundo**

94. Devido à falta de atuação da União no processo de elaboração da proposta orçamentária e de acompanhamento da aplicação dos recursos do FCDF, ocorre a utilização inadequada de bloqueio de créditos e remanejamentos e o descumprimento do princípio da anualidade orçamentária por parte do DF, o que levou a deficiências na execução orçamentária, podendo impactar nas atividades da área de segurança pública do DF.

#### **3.2.1. Falta de atuação da União no processo de elaboração da proposta orçamentária dos recursos do FCDF, com risco de comprometer a efetiva prestação dos serviços de segurança pública**

95. A definição dos recursos a serem destinados a cada área atendida pelo FCDF é realizada pela Sutes/SEF/DF, no momento da elaboração da proposta orçamentária, em que pese tal competência ser da União, dada a sua responsabilidade de organizar e manter as corporações de segurança pública, nos termos do art. 21, inciso XIV, da CF/1988.

96. *Tal fato pode impactar o desempenho das corporações e apresenta risco de comprometimento da prestação de serviços de segurança pública à sociedade, a exemplo do relatado pela PCDF, que menciona a falta de autonomia daquela corporação para executar o cronograma de recomposição da força de trabalho, o fechamento de delegacias no período noturno, bem como a insuficiência de servidores nos plantões policiais e demais áreas de atividade-fim (Relatório de Gestão da PCDF, exercício de 2017).*

97. *A SOF/MP informou, por meio da Nota Técnica 23.239/2017-MP e do Ofício 54.141/2017-MP, que não mantém relacionamento direto com os gestores do FCDF, sendo que todas as tratativas são realizadas junto ao Ministério da Fazenda. Ainda, manifestou que a sua competência se restringe a definir o aporte anual relativo ao FCDF, nos termos da Lei 10.633/2002 (peça 107, p. 14).*

98. *Cabe mencionar que o Decreto Distrital 36.287, de 20/1/2015, definiu que compete ao Subsecretário do Tesouro da Sutes/SEF/DF a coordenação da gestão orçamentária-financeira do FCDF, o estabelecimento de critérios e prioridades de distribuição dos recursos às unidades gestoras (PCDF, PMDF, CBMDF, Secretarias de Estado de Saúde e de Educação do DF), a elaboração e a consolidação da proposta orçamentária anual e os ajustes necessários, bem como o repasse dos recursos do aludido Fundo às unidades gestoras.*

99. *Contudo, nos termos do art. 21, caput e inciso XIV, da Constituição Federal, a competência para organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal é da União. Ainda, segundo o citado dispositivo, compete à União prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos.*

100. *Assim, a União aloca na Lei Orçamentária Anual os recursos a serem destinados à execução dessas atribuições constitucionais e, por conseguinte, cabe à União definir quanto deverá ser destinado orçamentariamente a cada área, não tendo havido, normativamente, delegação dessa definição ao Distrito Federal.*

101. *Merece destacar que a organização das corporações pela União se dá por meio de normativos, a exemplo da Lei 12.803, de 24/4/2003, que cria cargos em carreiras da PCDF, da Lei 6.450, de 14/10/1977, regulamentada pelo Decreto 7.165, de 29/4/2010, que dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Distrito Federal e da Lei 8.255, de 20/11/1991, que dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.*

102. *A PMDF alertou que é recorrente a falta de recursos por falta de atendimento à proposta da Corporação e que isto vem afetando toda a gestão da Corporação, fazendo com que investimentos essenciais em equipamentos e comunicação não sejam realizados por falta de recursos, o que traz sérios prejuízos ao processo finalístico da Corporação (Relatório de Gestão da PMDF, relativo ao exercício de 2017).*

103. *Nesse sentido, a definição dos recursos a serem destinados a cada área realizada pela Sutes/SEF/DF na proposta orçamentária têm impactado as atividades das corporações, sendo que cabe à União avaliar o risco de comprometimento dos serviços de segurança pública prestados pelas polícias civil e militar e pelo corpo de bombeiros militar do DF e estipular orçamentariamente os recursos a serem destinados a cada área, tendo em vista a sua competência de organizar e manter as citadas corporações, prevista na Constituição Federal.*

104. *Nesse aspecto, cabe destacar que a Lei 13.690, de 10/7/2018, estabeleceu que compete ao Ministério da Segurança Pública exercer a política de organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, nos termos do art. 21, caput e inciso XIV, da Constituição.*

105. *Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Ministério da Segurança Pública e à Casa Civil, com o auxílio dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que, ao regulamentar a política de organização e manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, prevista na Lei 13.502/2017, defina as atribuições e as competências do Ministério da Segurança Pública com relação ao processo de elaboração da*



proposta orçamentária do FCDF, o estabelecimento de critérios e prioridades de distribuição dos recursos às unidades do Fundo (PCDF, PMDF, CBMDF, Secretarias de Estado de Saúde e de Educação do DF), bem como a supervisão ministerial da execução dos recursos e de eventuais remanejamentos.

### **3.2.2. Deficiências no processo de execução orçamentária e financeira dos recursos do FCDF, decorrentes do uso inadequado de bloqueio de créditos e remanejamentos**

106. Além das questões apontadas na seção anterior com relação à elaboração da proposta orçamentária, a execução orçamentária e financeira também apresenta problemas que impactam as atividades da área de segurança pública, decorrentes de bloqueios de créditos realizados pela Sutes/SEF/DF.

107. No primeiro dia útil de cada mês, a SPOA/MF disponibiliza a dotação orçamentária para o exercício financeiro destinada à UG 170392 - FCDF, que é realizada em sua totalidade. No mesmo dia, a Sutes descentraliza às Unidades apenas 70% da dotação orçamentária relativa ao exercício financeiro corrente no que tange aos Grupos de Natureza da Despesa – GND 3 (outras despesas correntes) e 4 (investimentos).

108. Para o GND 1 (pessoal e encargos sociais), as liberações ocorrem mensalmente em conformidade com o montante da folha de pagamento ou a necessidade e a conveniência na gestão financeira do Governo do Distrito Federal.

109. Além disso, a Sutes/SEF/DF solicita remanejamento da dotação orçamentária destinada ao FCDF, via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). A SPOA/MF analisa, propõe retificações, quando necessário, aprova e remete à SOF/MP, que realiza as alterações orçamentárias solicitadas.

110. A Sutes/SEF/DF também realiza o bloqueio, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), das dotações orçamentárias passíveis de anulação para suplementação em outras ações e/ou grupos de natureza da despesa. Ainda, acompanha, durante o exercício financeiro, a execução orçamentária e financeira das Unidades do FCDF, promovendo adequações quando necessário e/ou solicitado pelo Ministério da Fazenda.

111. A PMDF relatou que a Sutes/SEF/DF bloqueia recursos para as despesas de custeio e investimento, tendo como consequência uma concentração da execução orçamentária no final do exercício financeiro de cada ano (peça 87, p. 5).

112. A título de exemplo, a PMDF apresentou que houve o cancelamento do orçamento da Unidade de cerca de R\$ 81 milhões em 2017, os quais foram suplementados a outros órgãos, inviabilizando o planejamento de investimento. Além disso, informou que, desde 2014, o cancelamento do orçamento da PMDF totalizou R\$ 380 milhões (peça 87, p. 5).

113. Por sua vez, o CBMDF relatou que, desde 2013, a Sutes/SEF/DF adotou a estratégia de liberar no início do exercício apenas 70% do orçamento aprovado na LOA e que, nos últimos anos, não recebeu a integralidade dos recursos previstos (peça 94, p. 3).

114. Além disso, esses bloqueios interferem diretamente na execução orçamentária e demandam a readequação do planejamento interno, interrompendo ou adiando projetos e afetando mais diretamente as despesas de investimento, o que pode afetar os serviços prestados ao cidadão.

115. O CBMDF destacou, ainda, a criação dos Planos Orçamentários (PO), uma identificação orçamentária, de caráter gerencial, vinculada à ação orçamentária, o qual tem a finalidade de permitir que a elaboração e o acompanhamento da execução do orçamento ocorram em um nível mais detalhado de gastos do que na LOA.

116. Entretanto, na visão do CBMDF, essa dinâmica trouxe prejuízo quanto à transparência e ao controle da execução orçamentário-financeira das ações orçamentárias, pois não existe mais uma ação orçamentária específica para cada Unidade e as alterações orçamentárias são processadas exclusivamente em nível de PO, o que fortaleceria a ingerência da Sutes/SEF/DF, permitindo que as alterações orçamentárias realizadas nem sempre sejam motivadas e necessárias à Corporação (Memorando SEI-GDF 268/2017 - CBMDF/DIOFI/SAOFI/SSCONT).

117. *A título de exemplo, o CBMDF apresentou que houve o cancelamento do orçamento da Unidade de cerca de R\$ 170 milhões em 2017 e que, desde 2014, o cancelamento atingiu mais de R\$ 380 milhões. Por fim, evidenciou a diminuição drástica no orçamento de investimento da corporação, que passou de R\$ 89,04 milhões (8,51% do orçamento) em 2012 para R\$ 7,98 milhões (0,49% do orçamento) em 2017.*

118. *Quanto à execução orçamentária, a PCDF informou que as liberações de crédito para despesas de manutenção da PCDF e de investimento sofrem bloqueios e remanejamentos, impactando o planejamento institucional, diminuindo a capacidade de investimentos e frustrando a contratação de novos policiais e a concessão de reajustes salariais.*

119. *A PCDF ressaltou que a criação da Governança – DF, por meio do Decreto Distrital 37.121/2016, gerou novas barreiras burocráticas para a aplicação dos recursos do FCDF, afetando excessivamente a execução orçamentária da corporação (peça 86, p. 4).*

120. *A Secretaria de Saúde informou que o valor do FCDF é executado exclusivamente para pagamento de folha de pessoal da Secretaria, com liberação do orçamento no mês de competência da folha gerada e liberação de financeiro no mês subsequente (peça 93, p. 1).*

121. *De forma semelhante, a Secretaria de Educação relatou que a gestão orçamentária e financeira do FCDF é realizada por ela e que os valores são distribuídos e executados nas folhas de pagamento de pessoal da Secretaria, a qual não exerce influência na negociação de distribuição do montante (peça 115, p. 1).*

122. *Pelo exposto, percebe-se que o mecanismo de bloqueio é utilizado pela Sutes/SEF/DF como uma forma de contingenciamento, todavia os recursos destinados ao Fundo pela União não sofrem qualquer contingenciamento ou frustração de arrecadação, pois seguem rigorosamente os repasses de 1/12 do orçamento nas liberações financeiras, conforme determinam as leis de diretrizes orçamentárias anuais.*

123. *De acordo com o item 37 do Anexo III da Lei 13.408/2016, não serão objeto de limitação de empenho as despesas com manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira a esse ente para execução de serviços públicos de saúde e educação.*

124. *Observa-se, ainda, que tais remanejamentos são, em sua imensa maioria, utilizados para suplementação da folha de pagamento das áreas de saúde e de educação, permitindo ao DF transferir recursos da área de segurança para as demais áreas e vice-versa, o que provoca dificuldades no gerenciamento dos recursos, gerando ineficiências no sistema, principalmente por sua imprevisibilidade.*

125. *A Portaria SOF 1.428/2018 permite alterações orçamentárias de forma mais célere, facilitando os remanejamentos de recursos ao longo da execução orçamentária, sem a necessidade de edição de instrumento próprio nas chamadas janelas orçamentárias, conforme destacado na Nota Técnica 13416/2018-MP.*

126. *No entanto, deve-se lembrar que o orçamento público é instrumento de planejamento e controle. Assim, o orçamento destinado ao FCDF seria mera peça de ficção caso seja permitida a livre movimentação dos recursos bloqueados, ainda mais quando tais bloqueios são realizados no primeiro dia útil de cada mês ao longo do exercício no valor correspondente a 30% dos grupos de despesas 3 e 4.*

127. *Se foi aprovado um montante de recursos na LOA, deve-se respeitar o planejado. Conforme comentários ao relatório, a Sutes informou que trabalha para melhorar seu planejamento a cada exercício, a fim de reduzir a necessidade de remanejamentos. Justifica que aumentos não previstos na despesa de pessoal ou problemas de execução nas unidades gestoras contribuem para as alterações orçamentárias.*

128. *No art. 17 da citada Portaria SOF, cabem aos órgãos setoriais apreciar as solicitações de alterações orçamentárias sob os aspectos legal, de planejamento, de programação e execução orçamentária e financeira, e aprovar ou não, em primeira instância, tais solicitações, considerando*

sua repercussão no programa de trabalho do Ministério ou órgão.

129. Assim, entende-se que a SPOA/MF deve atuar de forma conjunta com a Sutes antes de proceder aos bloqueios de créditos de forma indiscriminada.

130. Propõe-se recomendar ao Ministério da Fazenda em conjunto com a Subsecretaria de Tesouro da Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal, na qualidade de gestora do FCDF, que somente efetuem bloqueios de créditos orçamentários do FCDF em último caso, em situações de urgência que efetivamente justifiquem tal providência, evitando alterações orçamentárias unilaterais de forma indiscriminada no montante de 30% em cada mês.

### 3.2.3. Descumprimento do princípio da anualidade orçamentária

**Tabela 2 – Pagamentos da Folha de dezembro de 2016**

| UG           | Unidade  | Valores Pagos         |
|--------------|----------|-----------------------|
| 170484       | PMDF     | 281.245.244,03        |
| 170394       | CBMDF    | 69.729.980,23         |
| 170395       | PCDF     | 148.350.366,79        |
| 170397       | Saúde    | 227.204.784,99        |
| 170399       | Educação | 271.670.274,61        |
| <b>Total</b> |          | <b>998.200.650,65</b> |

Fonte: SIAFI WEB - Transação CONDH (Consulta Documento Hábil), Tipo: FL (Folha).

131. Observando-se a execução orçamentária das unidades que compõem o fundo no Siafi, verificou-se um elevado montante de despesas de exercícios anteriores no primeiro mês de cada exercício.

132. Da análise dos dados, foi constatado que se tratavam de pagamentos realizados em janeiro relativos à folha de pessoal do mês de dezembro do ano anterior, sendo que, em alguns casos, o pagamento não se deu como reconhecimento de dívida, mas sim como despesa do próprio exercício. No exercício de 2017, foram levantados os seguintes valores executados de forma inadequada:

133. Os valores acima foram classificados em parte como despesas de exercícios anteriores, no caso das unidades CBMDF, PCDF, Saúde e Educação, enquanto a PMDF os contabilizou como se fossem despesas do exercício de 2017.

134. Saliente-se, ainda, que os valores dos gastos de pessoal constantes do Relatório de Gestão Fiscal da União, no que se refere a pessoal do DF, apresentam-se inconsistentes, pois as despesas de exercícios anteriores são consideradas dedução, de modo que parte relevante dos gastos ocorridos com a folha de pessoal de dezembro de 2016 não constaram do referido demonstrativo.

135. No que tange à PMDF, os valores não impactaram os dados de dezembro de 2016, mas impactarão os valores de janeiro de 2017, causando distorção em ambos os demonstrativos.

136. Assim sendo, a falta de acompanhamento sistemático pelos gestores do fundo, de seus supervisores e dos órgãos centrais de planejamento da União têm contribuído para o descontrole na execução orçamentária dos recursos do FCDF.

137. O princípio da anualidade dispõe que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano, conforme mandamento contido no art. 2º da Lei 4.320/1964 e no art. 165, inciso III, da Constituição Federal. Em complemento, para fins de acompanhamento da execução orçamentária, o art. 35, inciso II, da Lei 4.320/1964 dispõe que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas.

138. Diante do exposto, propõe-se determinar ao FCDF, à Polícia Civil, à Polícia Militar, ao Corpo de Bombeiros Militar e às Secretarias de Saúde e de Educação do Distrito Federal que, na execução do orçamento do FCDF, realizem o empenho, a liquidação e o pagamento das despesas respeitando-se o princípio da anualidade e o regime de competência, em atendimento ao que dispõe o art. 165, inciso III, da Constituição Federal combinado com o arts. 2º e 35, inciso II, da Lei 4.320/1964.

**4. Medidas que racionalizem o aumento de despesas a serem cobertas com os recursos do FCDF podem reduzir os riscos de insustentabilidade do fundo e de que a manutenção das forças de segurança do DF não seja adequada**

139. O objetivo deste capítulo é elencar e descrever os principais riscos à sustentabilidade do FCDF no longo prazo. Para tanto, foram feitas projeções e análises a partir das seguintes perspectivas: a) adequação do aporte de recursos na constituição do fundo; b) adequação do mecanismo de atualização dos aportes anuais ao fundo; c) situação atual e a perspectiva de recursos necessários ao pleno atendimento das finalidades do FCDF.

**4.1. A correção das distorções na política de pessoal das forças de segurança do DF, por meio de novos normativos, poderia assegurar recursos para que os investimentos necessários sejam realizados**

140. Os principais riscos à sustentabilidade do Fundo Constitucional do Distrito Federal relativos à política de pessoal dizem respeito à expansão elevada de gastos com pessoal, à falta de aplicação prática dos limites com gasto de pessoal estabelecidos pela LRF, e à redução dos investimentos na área de segurança pública, com risco de inadequada manutenção das forças de segurança.

**4.1.1. Expansão elevada dos gastos com pessoal**

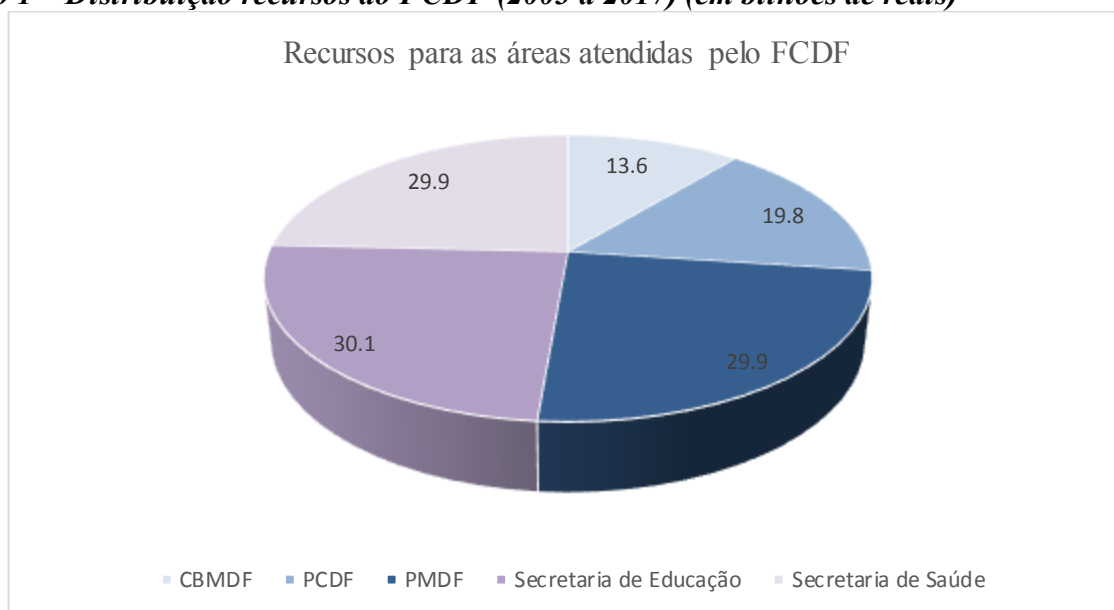
141. Devido à não inclusão dos recursos do FCDF nos limites de gastos com pessoal do DF, aos aumentos concedidos pelo DF a seu pessoal e às lacunas normativas referentes às promoções, ocorreu elevada expansão nos gastos com pessoal, o que fez com que o FCDF seja utilizado quase que exclusivamente para custeio de pessoal, acarretando riscos para a manutenção e os investimentos nas forças de segurança.

142. No período de 2003 a 2016, o aumento nas despesas de pessoal superou o reajuste do FCDF. A despesa de pessoal e encargos sociais aumentou 271% de 2003 a 2016 ante um incremento de 258% dos repasses ao Fundo Constitucional.

143. Desde sua vigência em 2003, 91% dos recursos do FCDF foram executados em despesas de pessoal, 8% na rubrica de outras despesas correntes e apenas 1% em investimentos, conforme dados encaminhados pela Secretaria de Estado de Fazenda/DF, por meio do Ofício SEI-GDF 1016/2017 - SEF/GAB (peça 66, p. 16; peça 116, p. 4; peça 122, p. 2).

144. A distribuição dos recursos do Fundo entre as diversas áreas, desde sua criação, é mostrada no gráfico seguinte (peça 66, p. 16; peça 116, p. 4, peça 122, p. 1).

**Gráfico 1 – Distribuição recursos do FCDF (2003 a 2017) (em bilhões de reais)**



Fonte: Secretaria de Fazenda/DF

145. O critério de distribuição mostra-se simplesmente histórico, pois a legislação que regula



o fundo é omissa quanto ao critério e à forma de divisão de recursos. Essa lacuna refere-se tanto ao montante devido a cada uma das áreas quanto nos objetos de despesas em que os recursos podem ser aplicados.

146. Do total de recursos do FCDF, 48,6% foram alocados para a saúde e a educação até o ano de 2017. Assim como os recursos alocados para as forças de segurança, mais de 90% foi executado em rubricas de despesas de pessoal e encargos sociais.

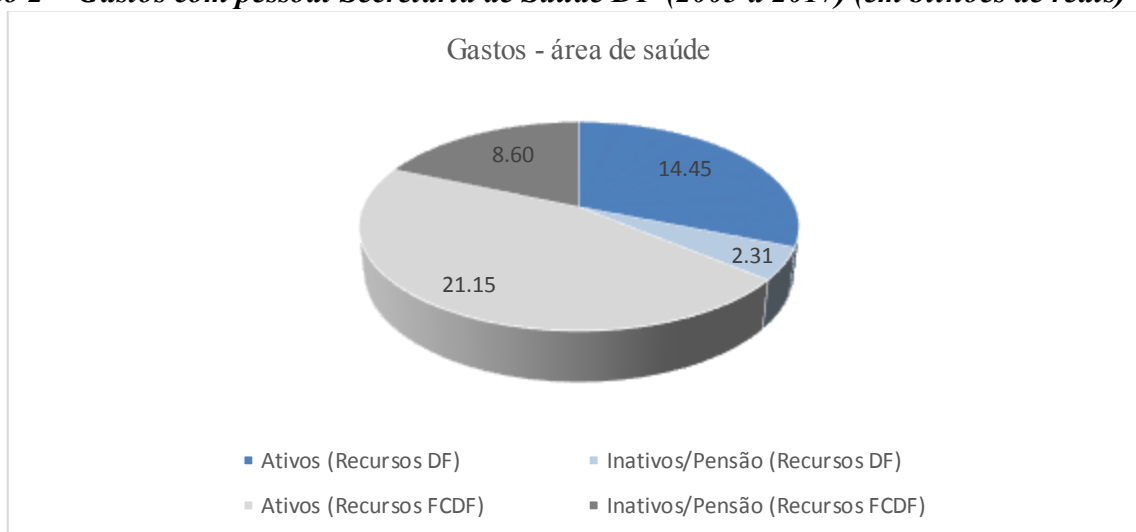
147. Os dados evidenciam, por exemplo, que até o exercício de 2016, a Secretaria de Estado de Saúde só utilizou os recursos oriundos do FCDF para custeio de folha de pagamento, e que nem ela nem a Secretaria de Estado de Educação utilizou os recursos para execução de despesas com investimentos desde a instituição do fundo.

148. Ainda em relação aos dispêndios com pessoal, merece atenção o debate quanto à possibilidade do pagamento de inativos e pensionistas da educação e saúde com recursos transferidos via FCDF. Essa questão está sendo discutida no âmbito do TC 022.651/2014-4, relativo à prestação de contas do fundo do exercício de 2013 e será detalhada na seção 7.1.1.

149. Até a deliberação de mérito dos autos, a continuidade dos pagamentos a inativos e pensionistas está garantida por força do Acórdão 2.334/2016 – Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.

150. No âmbito da Secretaria de Saúde/DF, foram gastos R\$ 46,51 bilhões para custeio da folha de pagamento, sendo R\$ 16,76 bilhões (36%) com recursos do DF (peça 123) e R\$ 29,7 bilhões (64%) com recursos do FCDF (peça 124).

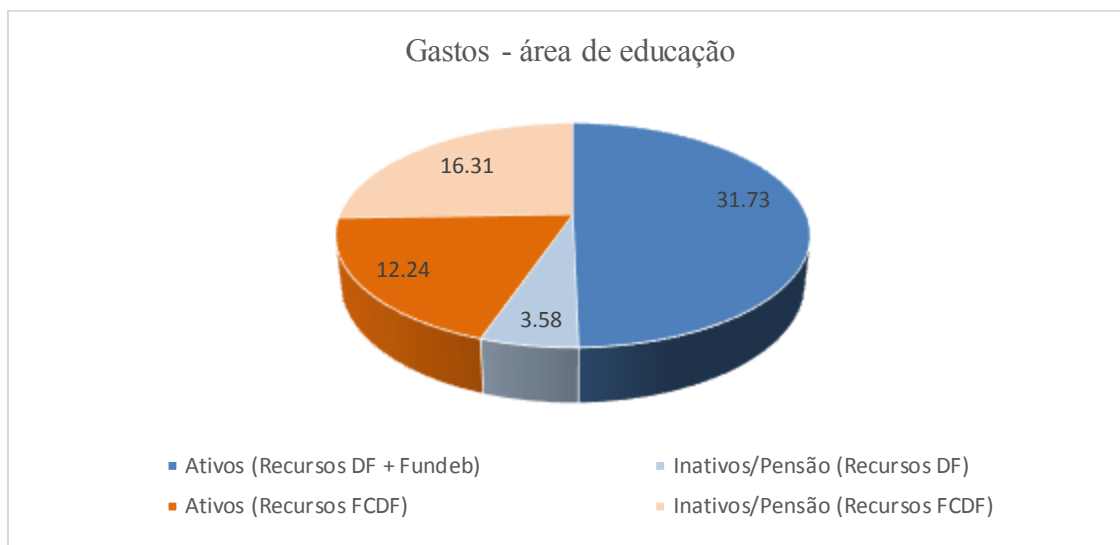
**Gráfico 2 – Gastos com pessoal Secretaria de Saúde DF (2003 a 2017) (em bilhões de reais)**



Fonte: Secretaria de Fazenda/DF

151. No caso da Secretaria de Estado de Educação/DF, o gasto com pessoal alcançou o valor de R\$ 63,85 bilhões, sendo R\$ 35,30 bilhões custeados pelo Fundeb e por receitas do DF - 55% (peças 125 a 127) e R\$ 28,55 bilhões - 45% (peça 128) com recursos do FCDF. Salienta-se que o Fundeb só foi utilizado com pagamento de ativos.

**Gráfico 3 – Gastos com pessoal – Secretaria de Educação/DF (2003 a 2017) (em bilhões de reais)**



*Fonte: Secretaria de Fazenda/DF*

152. No âmbito da Secretaria de Saúde/DF, observou-se que, desde a criação do FCDF até 2014, as despesas com inativos e pensões foram concentradas no Fundo, tanto que, em oito exercícios (2004 a 2006, 2009, 2011 a 2014) não houve qualquer dispêndio do DF com as folhas de pagamento dessas categorias (peça 123, p. 1). Nesse período, o DF só gastou R\$ 74,7 milhões, ao passo que o Fundo arcou com R\$ 6,36 bilhões (peça 124, p. 1).

153. Nos últimos três exercícios, foi verificado um aumento considerável de recursos do DF aplicados em despesas com inativos/pensionistas da saúde, conforme tabela a seguir.

**Tabela 3 – Total de recursos para pagamento de pessoal, por fonte**

| <b>Origem dos recursos / tipo de despesa (Em milhões)</b> | <b>2003 a 2014</b> | <b>2015 a 2017</b> | <b>Média 2003 a 2014</b> | <b>Média 2015 a 2017</b> |
|---|--------------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|
| Recursos DF (inativos/pensão)                             | 74,70              | 2.230,00           | 6,23                     | 743,33                   |
| Recursos FCDF (inativos/pensão)                           | 6.360,00           | 1.960,00           | 530,00                   | 653,33                   |
| Recursos DF (ativos)                                      | 8.620,00           | 5.830,00           | 718,33                   | 1.943,33                 |
| Recursos FCDF (ativos)                                    | 14.050,00          | 7.090,00           | 1.170,83                 | 2.363,33                 |

*Fonte: dados fornecidos pela Sutes/DF, Siafi, Siape*

154. De maneira similar à saúde, as despesas com inativos/pensão da área de educação também foram concentradas no FCDF nos anos de 2003 a 2014. Em nove exercícios (2004, 2005 e 2008 a 2014), não houve pagamento dessas categorias com recursos do DF (peça 127, p. 1).

155. No entanto, ocorreu uma tendência de aplicação de mais recursos próprios do Distrito Federal nessas despesas nos últimos três anos, conforme mostra a tabela 4.

| <b>Origem dos recursos / tipo de despesa (em milhões)</b> | <b>2003 a 2014</b> | <b>2015 a 2017</b> | <b>Média 2003 a 2014</b> | <b>Média 2015 a 2017</b> |
|---|--------------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|
| Recursos DF (inativos/pensão)                             | 30,50              | 3.540,00           | 2,54                     | 1.180,00                 |
| Recursos FCDF (inativos/pensão)                           | 12.770,00          | 3.230,00           | 1.064,17                 | 1.076,67                 |
| Recursos DF (ativos)                                      | 20.810,00          | 10.920,00          | 1.734,17                 | 3.640,00                 |
| Recursos FCDF (ativos)                                    |                    |                    |                          |                          |

|  |          |          |        |          |
|--|----------|----------|--------|----------|
|  | 7.430,00 | 4.510,00 | 619,17 | 1.503,33 |
|--|----------|----------|--------|----------|

**Tabela 4 – Gastos com educação**

Fonte: dados fornecidos pela Sutes/DF, Siafi, Siape

156. Quanto aos ativos da área de educação, houve um aumento percentual no uso dos recursos do Fundo. Contudo, em todo período analisado, o custeio da folha de ativos foi em sua maior parte suportada por recursos próprios do DF e pelas transferências alusivas ao Fundeb.

157. No tema do pagamento de inativos e pensionistas das áreas de educação e saúde, constatou-se que, nos últimos três exercícios, ocorreu uma tendência de mais recursos do Distrito Federal conjugado com um nível estável de recursos do FCDF.

158. Com relação ao FCDF como um todo, houve também o aumento de 501% em outras despesas correntes, decorrente de despesas com servidores, pois 67% desta despesa é formada por auxílios e indenizações, como vale transporte, auxílio-alimentação, auxílio-moradia, auxílio-fardamento, ajuda de custo, etc.

159. Somente o auxílio-moradia, o qual até 2013 era contabilizado como despesa de pessoal, representou 30% dos custos desse grupo de despesa, sendo que o aumento concedido por meio do Decreto Distrital 35.181/2014 representou um aumento de 2.203% dessa rubrica de 2013 a 2016.

160. Se computados como despesa de pessoal o valor de R\$ 320 milhões pagos em 2016 a título de auxílio-moradia, o percentual de aumento dessa despesa se eleva de 271% a cerca de 292%, crescimento bem superior ao do FCDF no período.

161. O agravante é que um dos principais responsáveis pelo aumento tão significativo de outras despesas correntes foi o próprio Governo do Distrito Federal, que concedeu a majoração do benefício, custeado pela União e cujo valor estava definido por meio da Lei Federal 10.486/2002. O auxílio-moradia está sendo discutido no âmbito do TC 029.531/2016-0 (capítulo 7).

162. Observa-se, ainda, que a legislação apresenta regras que permitem promoções em número superior às vagas existentes por conta do mecanismo de agregação, que abre vaga a promoção (Lei 12.086/2009, arts. 19, inciso II; e 102, inciso II) e ainda permite que, quando se der desempenho de cargo policial militar ou considerado de natureza ou interesse policial militar ou da segurança pública, pode ocorrer por merecimento ou antiguidade (Lei 12.086/2009, arts. 26 e 103), sem prejuízo do número de concorrentes regularmente estipulado.

163. Tal critério permite um número de promoções além das vagas regulares e por critérios discricionários, além de a promoção do agregado divergir do critério estabelecido pelo art. 142, § 3º, inciso III, da Constituição Federal:

‘o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea ‘c’, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei’. (grifo nosso)

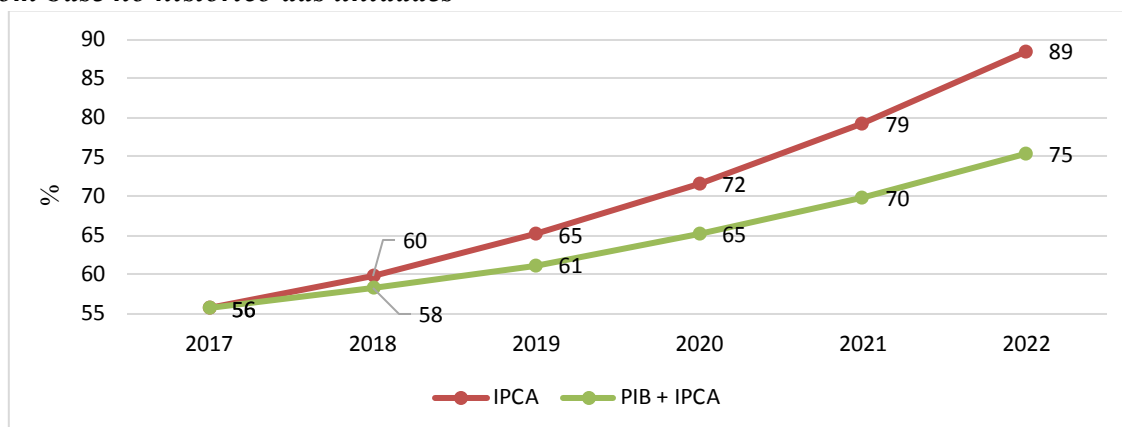
164. Além da concessão de aumento no auxílio-moradia e nas lacunas da legislação das promoções, o aumento extremamente elevado nos gastos com pessoal decorre de fatores como:

- a) falta de limites máximos para gasto com pessoal;
- b) concessão de aumentos sem análise dos impactos a longo prazo;
- c) crescimento vegetativo natural dos gastos de pessoal;
- d) atos administrativos das executoras com reflexos nas despesas de pessoal sem necessidade de consulta aos órgãos gestores e supervisores do Fundo; e
- e) legislação distrital com reflexos nas despesas de pessoal sem necessidade de consulta aos órgãos gestores e supervisores do Fundo.

165. Cabe ressaltar que atualmente existe um quantitativo menor de servidores em atividade em comparação com a época da criação do Fundo e um volume de gastos com pessoal extremamente elevado.

166. Relativamente aos gastos com segurança pública, projeções apontam risco de que, nos próximos anos, a União tenha que aportar mais recursos para arcar com tais despesas, além de restarem exauridos os recursos para o auxílio à saúde e à educação. A metodologia para a elaboração das projeções encontra-se detalhada no Apêndice B e o resultado disposto no Gráfico 4.

**Gráfico 4 – Projeção da demanda percentual de recursos do FCDF para segurança pública até 2022 com base no histórico das unidades**



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

167. Observa-se a continuidade da tendência de crescimento do percentual de recursos do Fundo destinado às despesas de segurança pública do DF, devendo alcançar de 75% a 89% em 2022.

168. Por meio de ofícios de requisição, solicitou-se à PCDF, à PMDF e ao CBMDF o encaminhamento de projeção das despesas de pessoal de suas corporações para os próximos anos, considerando o crescimento vegetativo da folha com as novas aposentadorias, a expectativa de vida, a evasão de servidores e o ingresso de novos servidores, dentre outros fatos que julgarem relevantes.

169. A mesma solicitação de projeção foi realizada para as despesas de custeio e de investimento, considerando a necessidade de manutenção dos investimentos já realizados, da renovação de frotas e de realização de demais despesas consideradas indispensáveis para a Unidade.

170. No caso da PMDF, observou-se a utilização de um fator de crescimento único de 3,5% para todas as despesas a partir de 2019 (Ofício 2496/2017-SAF; peça 87, p. 60), não tendo sido considerado razoável pela equipe de auditoria e nem pela Sutes/SEF.

171. Após solicitação de manifestação sobre o fato, a Sutes/SEF, por meio do Memorando SEI-GDF 2/2018 – SEF/SUTES/CFCDF/GECON, de 15/2/2018, relatou que, com base no histórico dos últimos dez anos, constatou-se um crescimento médio na execução orçamentário financeira da PMDF da ordem de 10%, sendo improvável que o crescimento vegetativo das despesas seja apenas de 3,5% para os próximos anos.

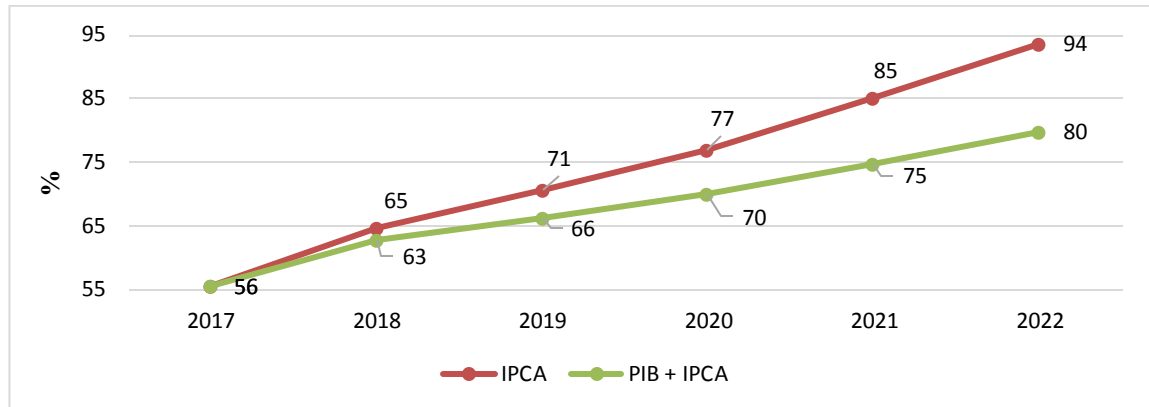
172. Além disso, a Sutes ressaltou mediante o Ofício SEI-GDF 218/2018 - SEF/GAB que as despesas da PMDF foram as que mais cresceram, sendo que o CBMDF e a PCDF tiveram um crescimento médio de suas despesas da ordem de 9,7% e de 5,7%, respectivamente, sendo que o crescimento médio do FCDF foi da ordem de 8,3% (peça 117, p. 3).

173. Dessa forma, considerando a falta de evidências de que a estimativa da PMDF tenha sido realizada com base em estudos detalhados a respeito do comportamento provável das despesas, considerou-se, para a Unidade, as estimativas realizadas com base na média ponderada das despesas dos últimos cinco anos.

174. Assim, com as projeções das despesas das unidades de segurança pública e dos recursos do FCDF, cuja metodologia encontra-se detalhada no Apêndice B, elaborou-se o Gráfico 5.

**Gráfico 5 – Projeção da demanda percentual de recursos do FCDF para segurança pública com base nas projeções da PCDF e do CBMDF e no histórico da PMDF**





Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

175. Observa-se a continuidade da tendência de crescimento do percentual de recursos do Fundo destinado às despesas de segurança pública do DF, devendo alcançar de 80% a 94% em 2022.

176. Assim, sob a ótica de que o FCDF deve financiar integralmente a segurança pública, sendo apenas residual o auxílio à saúde e à educação, os resultados apresentados demonstram que os recursos do Fundo, atualmente, são suficientes para arcar com as despesas de segurança pública.

177. Entretanto, evidenciou-se uma tendência de crescimento percentual de recursos do Fundo alocado para essas despesas, podendo ultrapassar os 100% já em 2023. Com isso, observa-se o risco de que nos próximos anos a União tenha que aportar mais recursos para arcar com as despesas de segurança pública, além de restarem exauridos os recursos para o auxílio à saúde e à educação, perdendo-se, desse modo, uma das finalidades da Lei 10.633/2002.

178. Diante disso, propõe-se recomendar ao Ministério da Segurança Pública e à Casa Civil que estudem o arcabouço normativo das corporações de segurança do Distrito Federal e avaliem sua adequação aos padrões estabelecidos para as Forças Auxiliares, expedindo normativos ou proposições legislativas que corrijam eventuais distorções, em especial, regras de promoção, escalas de serviço, área de atuação do Governo do Distrito Federal e política remuneratória.

#### **4.1.2. Falta de aplicação prática dos limites com gasto de pessoal estabelecidos pela LRF, com riscos à manutenção e aos investimentos das unidades de segurança**

179. Devido à não inclusão dos recursos do FCDF nos limites de gasto com pessoal do DF, o FCDF é utilizado quase que exclusivamente para custeio de pessoal, inclusive inativos das áreas de educação e saúde, acarretando riscos para a manutenção e os investimentos nas forças de segurança.

180. A Lei de Responsabilidade Fiscal, objetivando garantir a responsabilidade na gestão fiscal, criou diversos mecanismos sob a ótica dos seus quatro pilares norteadores: planejamento, transparência, controle e responsabilidade (arts. 4º, 49, 67 e 73 da Lei Complementar 101/2000).

181. Sob esse prisma, no que se refere ao FCDF, a LRF estabelece que na verificação do atendimento aos limites com pessoal do DF, não serão computados os valores custeados com recursos transferidos pela União para manutenção da 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 (LRF, art. 19, § 1º, inciso V)

182. Dispõe, também, que tais valores devem ser considerados no limite de gastos com pessoal do Poder Executivo Federal, como uma das partes que compõem os três por cento destacados, conforme se depreende da leitura do art. 20, alínea 'c', repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação.

183. Seguindo a sistemática definida, o limite para gastos com pessoal do DF custeados com recursos da União foi estabelecido em 2,20% da RCL da União, ou cerca de R\$ 15,99 bilhões em dezembro de 2017.

184. Assim sendo, o limite para gasto com pessoal é superior ao valor destinado ao FCDF pela Lei 10.633/2002, o que na prática está conduzindo o fundo a tornar-se quase que exclusivamente para

custeio de pessoal (91% do total dos recursos), com riscos para a adequada manutenção das unidades de segurança e total estrangulamento dos investimentos no âmbito do fundo.

185. Por isso, recomenda-se à Casa Civil e aos Ministérios da Segurança Pública e da Fazenda a análise desses aspectos atinentes à LRF no estudo a ser realizado sobre a distribuição de recursos do FCDF e a política de manutenção das forças de segurança do Distrito Federal, inserindo um limite com gasto de pessoal no próprio FCDF.

#### 4.1.3. Redução dos investimentos na área de segurança pública, com risco de inadequada manutenção das forças de segurança

186. Devido à necessidade crescente de se alocar recursos do FCDF para cobrir gastos com pessoal, houve redução dos investimentos na área de segurança pública desde 2012, acarretando riscos para a segurança da população.

187. Conforme dados obtidos no site do Ministério da Justiça, em comparação com outras unidades da federação, o DF possuía, em 2015, a melhor proporção de policiais e bombeiros por habitante, além do maior gasto por habitante para manutenção dessas forças. Além disso, seus servidores possuem um dos maiores salários comparativamente, considerando o menor e o maior salário inicial entre os cargos existentes.

188. Não foi possível analisar se esses quantitativos e valores se refletem na qualidade dos serviços oferecidos por essas corporações devido a inconsistências encontradas nos dados analisados e na falta de indicadores e métricas nacionais que permitissem tal comparação.

189. Além disso, ao analisar o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016, percebe-se que os recursos provenientes do FCDF não foram computados nem nos gastos com segurança pública da União nem nos gastos do DF. Contudo, chama atenção o achatamento que vem ocorrendo em relação aos investimentos devido ao crescimento das despesas de pessoal, conforme tratado na seção 4.1.1 deste Relatório.

190. Enquanto a despesa de pessoal e encargos sociais aumentou 271% de 2003 a 2016, a despesa de custeio variou 501% e os investimentos tiveram aumento de 41%, sendo que, em relação a 2012, houve um decréscimo de 83% em termos nominais. Se considerarmos a inflação do período, a diminuição nos investimentos das unidades foi ainda maior.

#### Gráfico 6 – Evolução da despesa de pessoal



Fonte: Siafi

191. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Ministério da Segurança Pública que, no estabelecimento da política prevista no art. 68-A, inciso II, alínea 'd', da Lei 13.502/2017, leve em consideração os riscos à sustentabilidade do fundo, derivados do crescimento elevado dos gastos de pessoal e de inadequada manutenção das forças de segurança decorrente da redução de

*investimentos.*

**4.2. A correta evidenciação do passivo atuarial dos servidores das forças de segurança do DF contribuiria para diminuir os riscos de insustentabilidade do fundo e aumentar a transparência**

192. Devido ao FCDF não ter sua situação financeira e atuarial avaliada nem pela União nem pelo Governo do Distrito Federal, não há o reconhecimento do passivo atuarial dos servidores das unidades de segurança nem do Balanço Patrimonial da União nem do DF, o que pode trazer graves riscos às finanças do FCDF.

193. A LRF estabelece no inciso IV do § 2º do art. 4º que o anexo de metas fiscais que acompanhar a LDO também deverá conter avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; e

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.

194. Ocorre que o FCDF não tem sua situação financeira e atuarial avaliada nem pela União nem pelo Governo do Distrito Federal. Tais informações não constam do Anexo de Metas Fiscais de nenhum dos dois entes.

195. Também não há divulgação de demonstrativos financeiros e orçamentários para evidenciação de receitas e despesas previdenciárias (LRF, art. 50, inciso IV), sendo que nem o Relatório Resumido de Execução Orçamentária da União nem o relatório do DF, divulgados até o término do exercício de 2017, estão acompanhados de demonstrativo relativo às receitas e às despesas previdenciárias (LRF, art. 53, inciso II).

196. No primeiro RREO da União, relativo ao mês de janeiro/2018, foi incluído quadro intitulado Receitas e Despesas Previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Todavia, tal quadro não apresenta de forma segregada os servidores civis e os militares do DF, bem como não deixa claro o montante arrecadado para custeio de aposentadorias civis e para pensões militares.

197. Sobre o acompanhamento da situação financeira e atuarial do fundo, foi solicitado à Sutes/DF, responsável pela gestão do fundo no âmbito do DF, que informasse a metodologia e os resultados da avaliação da situação financeira e atuarial do FCDF, bem como os instrumentos utilizados para acompanhamento e correção de desvios que comprometam a saúde financeira do FCDF.

198. Por meio do Memorando SEI-GDF 2/2018 - SEF/SUTES/CFCDF/GECON, a Sutes/DF informou que (peça 117, p. 4):

‘a despeito de não haver metodologia consolidada sobre as projeções de despesas do FCDF a longo prazo, nem setor especializado em cálculo atuarial no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF), existe a preocupação constante em avaliar e ajustar as metas para equilíbrio financeiro do FCDF no decorrer do exercício.

199. Tais ajustes são feitos por meio de remanejamentos orçamentários com base nas projeções de despesas do exercício, considerando que não cabe suplementação ao aporte do fundo.’

200. Desta forma, os únicos demonstrativos fiscais sobre o FCDF são o demonstrativo de despesa com pessoal publicado no Relatório de Gestão Fiscal da União e, a partir de 2018, o demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias do Fundo, e não das carreiras civil e militar, constante do RREO da União.

201. O passivo atuarial dos servidores das unidades de segurança não se encontra reconhecido nem no Balanço Patrimonial da União, nem do DF. Dessa forma, observa-se que a situação financeira e atuarial do Fundo não tem o devido acompanhamento, o que, a longo prazo, pode trazer graves riscos às finanças do FCDF.

202. Assim, propõe-se determinar ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, em conjunto, realizem a mensuração, o reconhecimento e a evidenciação no Balanço Patrimonial da União dos valores relativos ao passivo atuarial dos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal e dos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como a inclusão no anexo de metas fiscais da

LDO, nos termos do inciso IV do § 2º do art. 4º da LRF.

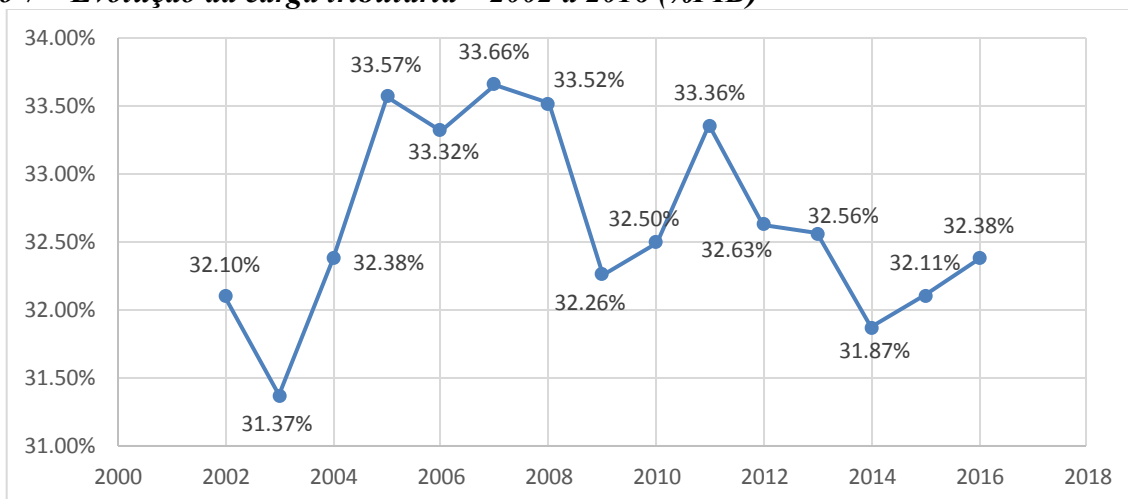
#### 4.3. A alteração do índice de correção dos repasses da União para o FCDF poderia contribuir para a sustentabilidade futura do fundo

203. Devido à adoção da RCL como índice de reajuste do FCDF, o fundo teve crescimento muito acima da inflação desde sua criação, o que, daqui para frente, poderia contribuir para a deterioração da situação fiscal da União e do DF, tendo em vista o direcionamento de percentual cada vez maior dos recursos do orçamento da União para o pagamento de despesas das áreas de segurança do FCDF e do orçamento do GDF para arcar com as despesas de pessoal das áreas de saúde e de educação.

204. Em sua constituição inicial, o FCDF custeava os gastos com a PMDF, o CBMDF e a PCDF, além de cerca de 74% dos gastos de pessoal ativo e inativo das áreas de saúde e de educação. Na época, foi escolhida a variação da RCL da União como índice de atualização dos recursos a serem repassados ao FCDF.

205. A RCL está vinculada às taxas de crescimento do País e à ampliação da carga tributária, que é o total de pagamentos compulsórios realizados por pessoas físicas e/ou jurídicas ao Estado, excluindo-se multas e juros, dividido pelo PIB. A carga tributária brasileira apresentou índice de 31,37% em sua participação no PIB em 2003, chegando a 32,38% em 2016 e atingiu seu maior patamar de 33,66% do PIB em 2007, antes da crise econômica de 2008.

#### Gráfico 7 – Evolução da carga tributária – 2002 a 2016 (%PIB)

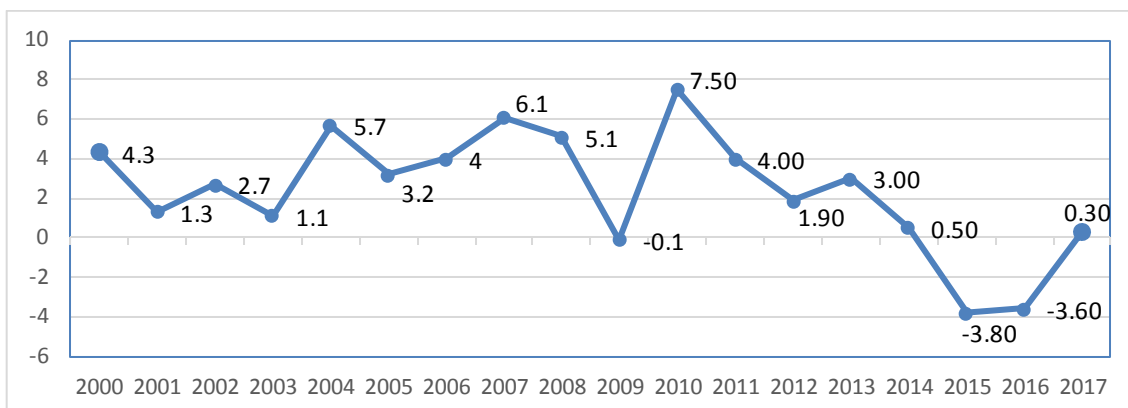


Fonte: Carga Tributária no Brasil – 2016 (Análise por Tributo e Bases de Incidência) - CETAD da Receita Federal

206. Importante ressaltar que, quando da edição da Lei 10.633/2002, o Brasil possuía baixos índices de crescimento econômico. Já a partir de 2004, o País começou a vivenciar crescimento econômico mais expressivo, com taxas maiores do que aquelas do início de 2000. Somente em 2009, o País apresentou queda real no PIB de 0,1% e, em 2015 e 2016, a economia recuou respectivamente 3,8% e 3,6%.

#### Gráfico 8 – Variação anual do PIB brasileiro





Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

207. Por outro lado, o critério estabelecido como parâmetro de aferição para a correção do FCDF, a Receita Corrente Líquida da União, apresentou um incremento de 216% no período 2003-2016 (<http://www.tesouro.gov.br/web/stn/demonstrativos-fiscais>), o que se mostrou extremamente favorável às finanças do fundo, tendo como contraponto a variação bem inferior dos índices de inflação.

208. Segundo a Lei 10.633/2002, o cálculo da variação da RCL para aporte dos recursos ao FCDF considera o período de doze meses encerrando em junho do exercício anterior ao repasse do aporte anual de recursos. Assim, o ano de cálculo iniciou-se em julho de 2002 a junho 2003 que veio a favorecer o crescimento do FCDF, o qual foi de cerca de 258% no período.

209. Segundo entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional (Ofício SEI 41/2017/CFORM/DIRCO/STN-MF), essa forma de reajuste do valor de aporte ao Fundo não condiz com a atual política fiscal, especialmente considerando o Novo Regime estabelecido pela Emenda Constitucional 95, que limitou o crescimento das despesas da União com base no IPCA (peça 74, p. 7).

210. O FCDF foi excepcionado do teto de gasto, mas o crescimento futuro das despesas do Fundo deveria se basear no mesmo modelo, por ser mais responsável fiscalmente e ajudaria a limitar a expansão dos gastos de pessoal do DF, e não na variação da receita corrente líquida. Observe-se que no período de junho de 2002, início da atualização do fundo até junho de 2017, a RCL variou cerca de 360%, enquanto o IPCA cresceu cerca de 160%.

211. Dessa forma, recomenda-se incluir na elaboração dos estudos sobre o FCDF propostos neste relatório de nova metodologia a respeito da correção dos aportes de recursos a serem repassados pela União.

**5. A edição de projeto de lei que estabelecesse um mecanismo de financiamento das forças de segurança segregado da assistência financeira à saúde e à educação do Distrito Federal poderia contribuir para a melhoria do controle da organização e manutenção da segurança pública do Distrito Federal pela União**

212. O presente capítulo coaduna-se com os objetivos específicos desta auditoria, relativos à análise do arcabouço legal e da origem do Fundo Constitucional do Distrito Federal (item 9).

213. Este capítulo será dedicado ao exame minucioso da inclusão da manutenção das forças de segurança pública do Distrito Federal no Fundo Constitucional do Distrito Federal, ao se regulamentar o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal mediante a Lei 10.633/2002.

214. Devido à desconsideração da redação final da PEC 173-F/1995 e da própria redação do art. 21, inciso XIV, da CF/1988, assim como à demora na tramitação do PL 4.275/1993, o custeio da manutenção das forças de segurança pública foi incluído no FCDF juntamente com a assistência financeira para os serviços públicos de saúde e de educação, o que levou a problemas na execução orçamentária e discussões sobre a legalidade de alguns atos, como o pagamento de inativos da área de saúde e de educação, a titularidade do superávit financeiro do fundo e da contribuição previdenciária dos servidores da segurança, impactando no controle da manutenção das forças de

segurança do DF.

215. O constituinte originário optou pela manutenção das corporações de segurança pública do Distrito Federal a cargo da União, tendo em vista as dificuldades de autonomia financeira plena que teria um ente federativo com características econômicas inicialmente restritas às funções administrativas federais. Não disse nada a respeito do repasse de recursos federais específicos para a saúde e a educação do DF.

216. A redação original do art. 21, inciso XIV, da CF/1988 era 'organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios'.

217. Apesar da previsão constitucional, a União não conseguiu definir um modelo que desse plenitude à organização e à manutenção das forças de segurança pública do Distrito Federal. Não houve regulamentação do art. 32, § 4º, da CF/1988, dispondo da utilização das polícias e do corpo de bombeiros pelo Governo do Distrito Federal.

218. A propósito, a manutenção das corporações era realizada mediante convênios e posteriormente por meio do FCDF. A tarefa constitucional de organizar e manter tais forças de segurança foi recentemente atribuída ao Ministério da Segurança Pública, que ainda será estruturado.

219. A seguir, serão explicitados os motivos pelos quais a inclusão das despesas com a manutenção das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militares não deveriam constar no Fundo Constitucional do Distrito Federal.

#### **Da reforma administrativa dada pela EC 19/1998**

220. Com a proposição da reforma administrativa pelo Poder Executivo Federal (Emenda Constitucional 19, de 4/6/1998), foi positivado o auxílio financeiro para os demais serviços públicos do Distrito Federal que historicamente eram custeados pela União por meio de convênio (saúde e educação), apesar de não constarem inicialmente na Constituição de 1988.

221. A redação da Proposta de Emenda Constitucional 173, de 1995, não implicaria mudança significativa no objetivo inicial previsto pelo Constituinte Originário com relação às forças de segurança do Distrito Federal. O inciso XIV do art. 21 passaria a ter a seguinte redação: 'organizar e manter a polícia federal, bem como a polícia e o corpo de bombeiros do Distrito Federal'.

222. No relatório da comissão especial, foi destacado que aquela proposta formalizaria o tratamento privilegiado do Distrito Federal na obtenção de recursos financeiros da União para a manutenção de serviços essenciais (Diário da Câmara dos Deputados, 7/2/1997, p. 04165).

223. No substitutivo apresentado na Câmara dos Deputados, previa-se a existência do Fundo para Melhoria e Desenvolvimento do Distrito Federal, cujos recursos deveriam ser aplicados na manutenção e expansão das ações de saúde e de educação (Diário da Câmara dos Deputados, 7/2/1997, p. 04173).

224. Segundo o relator da PEC, Deputado Moreira Franco, permaneceriam com a União a organização e a manutenção do sistema de segurança pública e de defesa civil, e a continuidade dos compromissos de manutenção dos serviços de saúde e educação, até a instituição do referido fundo. Nesse caso, não houve menção à inclusão da manutenção da segurança pública no referido fundo a ser criado.

225. Durante as discussões da matéria, o inciso XIV foi alterado e ficou com a seguinte redação 'prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo instituído por lei complementar'.

226. Essa redação recebeu críticas dos parlamentares do DF porquanto, segundo eles, desconstitucionalizaria competências da União com relação à segurança pública e deixaria a regulamentação na incerteza de lei complementar (Diário da Câmara dos Deputados, 7/2/1997, p. 04197).

227. Ao complementar seu voto, o relator da Comissão Especial deu outra redação ao inciso XIV: 'prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por

*meio de fundo próprio, assegurada a organização e a manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar’ (Diário da Câmara dos Deputados, 10/4/1997, p. 09135).*

228. *No entanto, a redação final da PEC 173-F, de 1995, aprovada pela Câmara e enviada ao Senado, foi a seguinte: ‘prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio, bem como manter e organizar sua polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros militar’ (Diário da Câmara dos Deputados, 27/11/1997, p. 38776).*

229. *Assim, separou-se a segurança pública dos serviços públicos financiados pelo fundo, devido ao art. 32, § 4º, da CF/1988, que estabelece a utilização dessas corporações pelo Governo do Distrito Federal. Significava que a União já era responsável pela manutenção das corporações e o fundo representaria um aporte fixo de recursos federais para a saúde e a educação do Distrito Federal.*

#### **Da redação atual do art. 21, inciso XIV, da CF/1988**

230. *Já no Senado Federal, a redação do inciso XIV sofreu uma inversão, ficando conforme o texto atual da CF/1988 ‘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’.*

231. *Nos dizeres do autor da emenda final da PEC 41 no SF: ‘A emenda redacional visa clarear o texto de maneira que não haja interpretações dúbias quanto à manutenção e a organização da polícia militar, polícia civil e corpo de bombeiros militar por parte da União, e a destinação do fundo para os demais serviços, pelo que a nova redação, sem alterar o mérito, se torna mais precisa.’ (Diário do Senado Federal, 29/1/1998, p. 01541)*

232. *Diante disso, resta claro que a expressão final ‘por meio de fundo próprio’ tem como vinculação a segunda parte do dispositivo em comento, qual seja, ‘prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos’ e não ao inciso como um todo. Assim, o FCDF deveria prover recursos somente para as áreas de saúde e de educação e os recursos para manutenção das forças de segurança deveriam ser repassados de outra forma.*

#### **Da escolha do legislador ao criar o FCDF**

233. *Em que pese a intenção do constituinte derivado em destinar recursos para um fundo específico para auxílio nos serviços públicos de saúde e de educação do DF, e a garantia dada no art. 25 da EMC 19/1998 de a União manter os compromissos financeiros então vigentes, a instituição do FCDF não atendeu de maneira íntegra ao espírito do inciso XIV do art. 21 da CF/1988.*

234. *Foi criada uma comissão com cinco representantes da União e um representante do Distrito Federal para a criação do fundo, a qual deveria indicar as fontes de recursos e uma proposta de projeto de lei (Decreto Federal 3.169, de 14/9/1999).*

235. *O produto dos trabalhos da comissão, Projeto de Lei 7.015/2002, foi apresentado ao Congresso e incluiu a organização e a manutenção das corporações de segurança pública do Distrito Federal no Fundo. Houve entendimento entre os representantes da União e do Distrito Federal para definição do aporte para os serviços públicos, porém a assistência financeira seria destinada prioritariamente para saúde e educação.*

236. *No entanto, pelo comando constitucional do art. 21, inciso XIV, o fundo deveria conter somente os recursos definidos para assistência financeira aos demais serviços públicos (saúde e educação), daí a expressão ‘fundo próprio’, não incluindo a manutenção das forças de segurança pública do Distrito Federal.*

237. *Não foi definida na EC 19 a forma pela qual se daria a manutenção das polícias e do corpo de bombeiros, o que pode ter levado à sua inclusão no FCDF. Some-se a isso as incertezas quanto aos repasses antes da instituição do Fundo, que se davam por meio de convênios e negociações anuais entre a União e o DF (Convênio 001, de 4/1/2002 – peça 66, p. 229-233).*

238. *Assim, a Lei 10.633/2002 tornou mandatória a alocação de recursos orçamentários federais à disposição do Distrito Federal para a saúde e a educação, conforme o texto constitucional, porém foi também a opção legislativa como mecanismo para a manutenção das forças de segurança*

pública do Distrito Federal.

239. Antes da criação do FCDF, o Poder Executivo Federal havia enviado projeto de lei ao Congresso Nacional prevendo a inclusão das dotações destinadas às corporações de segurança do Distrito Federal no orçamento da União (art. 6º do PL 4.275/1993).

240. Porém, esse projeto tramitou por mais de 21 anos na Câmara e, nesse ínterim, a Constituição foi alterada em 1998 pela EC 19 e o fundo proposto pela reforma administrativa foi constituído em 2002. O PL 4.275 ainda está em tramitação no Senado e não se sabe qual será a posição final sobre a manutenção das forças de segurança pública, constante atualmente no FCDF juntamente com a assistência financeira para a saúde e a educação.

#### **Dos problemas advindos do modelo adotado**

241. Com a adoção desse modelo de repasses de recursos no Fundo Constitucional do Distrito Federal, houve a unificação de gastos de responsabilidade da União (manutenção das forças de segurança) com os gastos relacionados com o Governo do Distrito Federal (assistência financeira à saúde e à educação).

242. Aliado ao fato de misturar recursos com finalidades diversas (segurança pública versus saúde e educação), os problemas de governança tratados no capítulo 3 (falta de clareza da estratégia do FCDF), resultam nos problemas na execução orçamentária tratados no capítulo 4, principalmente os remanejamentos constantes entre as áreas e a diminuição nos investimentos das forças de segurança pública para recompor outras rubricas orçamentárias.

243. No entanto, enquanto perdurar o FCDF como hoje está, definido pela Lei 10.633/2002, não haverá uma solução simples. Isso tem semelhança com os chamados **wicked problems**, que são problemas incompletos, contraditórios e com requisitos mutáveis, e as soluções para eles são difíceis de se reconhecer por conta de sua interdependência.

244. O FCDF se encaixa no conceito mencionado. Há dois financiamentos distintos em um mesmo fundo (manutenção da segurança e auxílio financeiro à saúde e à educação), as corporações de segurança pública têm caráter híbrido (pertencem à União e são utilizadas pelo Distrito Federal), e a gestão e o controle desse fundo e das corporações ficam divididos entre os órgãos federais e distritais.

245. E, ao final das contas, a União fica com o papel de mero repassador de recursos bilionários ao Distrito Federal, não atendendo de forma completa ao art. 21, inciso XIV, da CF/1988.

#### **Da necessidade de alteração legislativa**

246. Diante do cenário apresentado, observa-se que somente a edição de medida legislativa seria capaz de atacar a fonte dos problemas mencionados, intimamente relacionada ao modelo adotado, que tem como efeito confusão na execução orçamentária do FCDF.

247. A edição de lei ordinária definiria as atribuições da União com relação à organização e à manutenção das forças policiais separadamente à questão da assistência à saúde e à educação, seja por meio de dois fundos distintos, ou pela inclusão das forças de segurança no orçamento da União, analogamente à Polícia Federal, ao TJDF e ao MPDF (inciso XIII do art. 21 e § 1º do art. 144 da CF/1988) e a reformulação do FCDF para os demais serviços públicos do Distrito Federal.

248. Com relação à proposta de separação, a Secretaria de Orçamento Federal informou que não há óbices, em termos orçamentários, para que a União execute diretamente os recursos destinados aos órgãos de segurança do Distrito Federal. A SOF entende que a competência constitucional de manter e organizar as polícias e o corpo de bombeiros poderia ser operacionalizada, sem qualquer prejuízo de ordem fiscal e orçamentária para o Governo Federal, com a execução direta das despesas, sem que os recursos transitem pelo Distrito Federal (Nota Técnica 4465/2018-MP – peça 141, p. 7).

249. Dessa forma, seria necessária a definição de novo montante de recursos destinado ao FCDF, com vinculação somente aos serviços públicos de saúde e de educação, cabendo à União definir os parâmetros de previsão e execução orçamentária e financeira desses recursos.

250. Para tanto, a fim de compatibilizar todas essas necessidades com o planejamento das



*forças de segurança do Distrito Federal, e possibilitar a edição de lei ordinária disciplinando a questão, é necessária a elaboração de um estudo sobre a situação atual das forças, assim como as necessidades de manutenção, investimento e custeio.*

251. *Dessa forma, a União teria o controle efetivo dos gastos com manutenção das polícias e do corpo de bombeiros, evitando ingerência excessiva do Distrito Federal, bem como haveria um controle maior na alocação de recursos para a saúde e a educação, evitando os problemas existentes na execução orçamentária.*

#### **Do encaminhamento**

252. *Diante do exposto, propõe-se:*

*a) determinar à Casa Civil e ao Ministério da Segurança Pública que formem grupo de trabalho com a participação dos Ministérios da Fazenda, e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e de representantes do Governo do Distrito Federal para que, no prazo de 180 dias, apresentem estudo pormenorizado acerca:*

*1) da situação atual e pretendida para curto, médio e longo prazo da estrutura organizacional das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros do DF, bem como das necessidades de manutenção, incluindo investimentos e custeio dessas corporações;*

*2) do montante de recursos que seria destinado aos serviços públicos de saúde e de educação, incluindo as definições dos parâmetros de previsão e execução orçamentária e financeira desses recursos; e*

*3) dos riscos e impactos fiscais, orçamentários, financeiros, operacionais e institucionais decorrentes dos cenários definidos pelo grupo em relação aos itens 1 e 2; e*

*b) recomendar à Casa Civil, aos Ministérios da Segurança Pública, da Fazenda, e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com base no estudo apresentado conforme item anterior, que avaliem a edição de projeto de lei que, em observância aos princípios orçamentários da clareza e da especificidade e ao princípio da transparência, estabeleçam mecanismos de financiamento do serviço público de segurança segregado dos serviços públicos de saúde e de educação do Distrito Federal, em atendimento ao espírito do inciso XIV do art. 21 e do § 4º do art. 32 da CF/1988.*

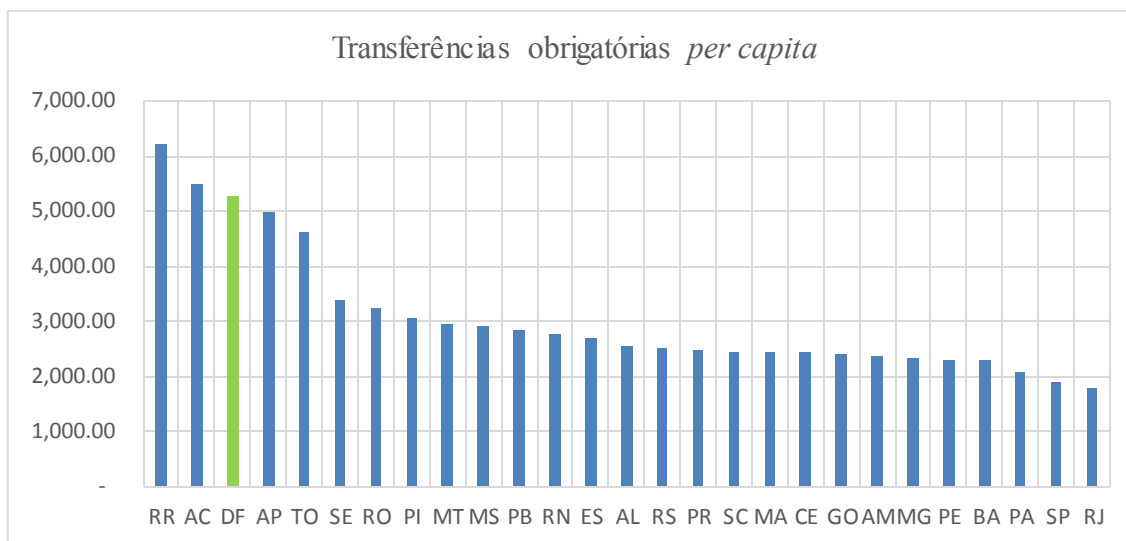
#### **6. Comentários sobre a dependência do Distrito Federal de recursos federais**

253. *Neste capítulo, será mostrado o desequilíbrio nos repasses de recursos da União, comparando o Distrito Federal com os demais entes federativos. Ademais, serão descritos as fontes federais, o perfil de financiamento e a importância do FCDF para o DF, bem como é realizado um comparativo entre o Distrito Federal do Brasil com outros países, alertando para a necessidade de se levar em consideração tais informações para uma melhor formatação do FCDF.*

##### **6.1. Distorção nas transferências obrigatórias nacionais**

254. *Considerando apenas as transferências obrigatórias para Estados e Municípios de origens diversas (multigovernamentais, União e Estados), inclusive o FCDF, em 2016 o Distrito Federal recebeu o total de R\$ 15,7 bilhões, resultando em R\$ 5.278,49 **per capita**, o que dá ele o terceiro lugar entre as unidades da federação, ficando atrás apenas de antigos Territórios (Roraima e Acre). O gráfico a seguir dá a dimensão da discrepância existente.*

**Gráfico 9 - Comparação dos valores per capita recebidos por estado e por municípios – 2016**



Fonte: Painel de Financiamento Regional (TCU) e IBGE

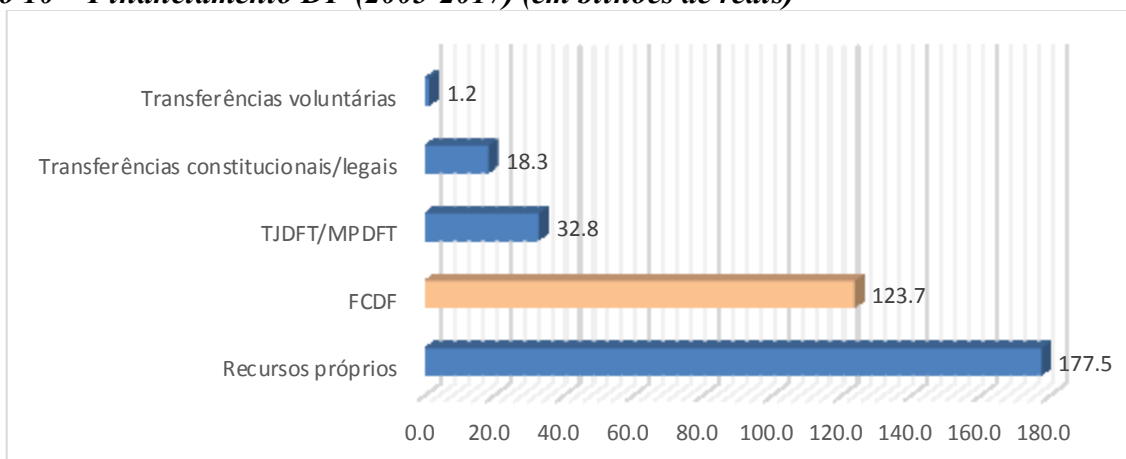
255. O Distrito Federal destoa dos demais entes federativos pelo fato de ser uma unidade **sui generis**, pois não pode ser dividido em municípios, e também por receber recursos federais de um fundo próprio, o Fundo Constitucional do Distrito Federal.

256. Levando-se em consideração a média nacional de R\$ 2.378,13 de recursos obrigatórios transferidos em 2016, o Distrito Federal recebeu recursos **per capita** superior em 120% a essa média, denotando um cenário favorável a este ente.

## 6.2. Repasses de recursos federais ao DF, inclusive FCDF

257. Atualmente, aproximadamente metade dos recursos públicos movimentados no DF tem origem federal, havendo, portanto, forte dependência desse ente em relação à União. No tocante aos recursos disponíveis, o gráfico a seguir mostra as fontes de financiamento do DF de 2003 a 2017.

**Gráfico 10 – Financiamento DF (2003-2017) (em bilhões de reais)**



Fonte: Secretaria de Fazenda e Siafi

258. Os repasses federais ao Distrito Federal são direcionados em quatro frentes principais: transferências obrigatórias, Fundo Constitucional do Distrito Federal, organização e manutenção do poder judiciário e do ministério público, e repasses federais voluntários.

259. As transferências obrigatórias constitucionais e legais referem-se a recursos ordinariamente destinados aos entes da federação, como os fundos de participação, o Sistema Único de Saúde e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Entre 2003 e 2017, essas transferências ao DF chegaram ao montante de R\$ 18,3 bilhões (peça 66, p. 17-30; peça 116, p. 5).

260. O FCDF, como já dito anteriormente, é destinado à manutenção das polícias civil e militar e o corpo de bombeiros, e prestação de assistência aos serviços de saúde e educação. Desde sua criação em 2003, os recursos alcançaram o volume de R\$ 123,7 bilhões (peça 66, p. 16; peça 116,

p. 4).

261. *A manutenção integral do TJDF e do MPDF é responsabilidade da União (art. 21, inciso XIII, da CF/1988). De certo modo, esse custeio integral por parte da União representa uma espécie de transferência de recursos para o DF, de forma semelhante à sistemática do FCDF. Isso porque, assim como os serviços amparados pelo FCDF (segurança, saúde e educação), o Poder Judiciário e o Ministério Público prestam serviços direcionados à população distrital.*

262. *Nesse caso, a União assumiu dispêndios que, em outro ente estadual, não são suportados por recursos federais. Os gastos liquidados com as duas instituições, consoante o Siafi operacional, foi de R\$ 29,3 bilhões nos anos de 2003 a 2017 (peça 120).*

263. *Por fim, há a figura dos repasses federais voluntários que, consoante os dados enviados pela Secretaria de Estado de Fazenda/DF, alcançaram o montante total de R\$ 1,2 bilhão nos anos de 2003 a 2017 (peça 66, p. 31; peça 116, p. 6).*

264. *Por meio da análise dos dados (peça 121, p. 3), verificou-se que, nos últimos oito anos, entre 47% e 49% dos recursos financeiros disponíveis ao DF são oriundos da União. Entre 2003 e 2009, esse percentual foi superior a 50%. Sendo examinado todo o período de 2003 a 2017, verifica-se que cerca da metade dos recursos tiveram origem federal.*

265. *Constatou-se que as diversas fontes de recursos do DF possuem percentuais estáveis em comparação à totalidade de recursos, não sendo identificados aumentos ou diminuições consideráveis em termos de origem (distrital e federal) ou específico (FCDF, transferências legais, etc.) em cada um dos anos analisados (peça 121, p. 4).*

266. *Assim, ainda que a cada ano os montantes transferidos da União tenham se elevado, as receitas geradas ou recebidas de outras fontes não federais pelo DF também foram crescentes, de modo que não resta evidenciado que o DF está ficando mais ou menos dependente de recursos federais, mas sim que seu grau de dependência se manteve estável em quase metade dos gastos totais.*

267. *No tocante à importância do FCDF, o total de recursos repassados representa mais de um terço do montante de recursos disponíveis ao Distrito Federal. Assim, em comparação com outros Estados, o FCDF representa um **outlier** (valor atípico), pois esse financiamento é específico para o DF.*

### **6.3. Comparação com outros países**

268. *Apesar de serem cidades menores e comporem países desenvolvidos, vale a pena revelar algumas informações sobre outros distritos federais mundo afora, especificamente o Território da Capital Australiana (**ACT** – Canberra/Austrália) e o Distrito de Colúmbia (DC – Washington/Estados Unidos).*

269. *A capital australiana é uma cidade eminentemente administrativa, com aspectos bem parecidos ao Distrito Federal brasileiro, como uma assembleia legislativa que faz o papel do conselho municipal e do governo territorial. A cidade foi construída devido às disputas entre Sydney e Melbourne para sediar o governo central.*

270. *Com relação ao financiamento do distrito federal, há grandes diferenças com relação ao Brasil. O policiamento comunitário do **ACT** é feito pela polícia federal australiana com os custos sendo arcados pelo Território, conforme acordo contratual com a **Commonwealth** ([http://justice.act.gov.au/criminal\\_and\\_civil\\_justice/act\\_policing](http://justice.act.gov.au/criminal_and_civil_justice/act_policing)). O Distrito Federal do Brasil tem polícia específica, porém organizada e financiada pela União.*

271. *Canberra abriga os tribunais superiores, a exemplo de Brasília. No entanto, conta com um sistema de justiça próprio, administrado pelo Departamento de Justiça. O Distrito Federal brasileiro tem um tribunal de justiça mantido pela União, diferentemente das demais unidades da federação.*

272. *Com relação ao orçamento, o **ACT** recebe receitas federais para suportar gastos não comportados pelo seu orçamento, porém todos os governos locais recebem essa assistência. Para serviços municipais, o **ACT** recebe por volta de AU\$ 40 milhões de dólares australianos (R\$ 110 milhões), valor bem ínfimo se comparado aos mais de R\$ 14 bilhões recebidos pelo Distrito Federal via FCDF ([http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp3/html/bp3\\_04\\_part\\_3.htm](http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp3/html/bp3_04_part_3.htm)).*

273. No tocante ao Distrito de Colúmbia (Estados Unidos), um motim em 1783 fez com que as autoridades americanas constituíssem uma capital independente. A constituição americana determina, na seção 8, que o poder legiferante é competência do Congresso, que o delegou ao DC mantendo a possibilidade de veto (**District of Columbia Home Rule Act**). Washington tem uma prefeita, elege um Deputado federal sem direito a voto e não elege senador.

274. A respeito de recursos federais, o DC consegue arrecadar grande parte dos recursos para fazer frente aos seus gastos: de um orçamento estimado em US\$ 13,9 bilhões (R\$ 50 bilhões) em 2018, US\$ 3,44 bilhões (R\$ 12,4 bilhões) são recursos de fundos federais repassados ao Distrito (**FY 2018, Proposed Budget and Financial Plan**). Os demais estados federados também recebem recursos federais em montantes diversos.

275. O Distrito de Colúmbia conta com o departamento de polícia metropolitana e o departamento do corpo de bombeiros e de emergência médica (FEMS, na sigla americana), financiados com recursos próprios da capital. O sistema judiciário local é financiado e operado pelo governo federal americano, a exemplo do TJDF no Brasil.

276. Pode-se concluir que o DF brasileiro tem um nível de dependência maior se comparado ao Distrito de Colúmbia e ao Território da Capital Australiana. E, ainda, tem certo privilégio no cenário nacional, pois apesar de ter a maior renda **per capita** nacional, recebe recursos em percentual comparável aos Estados do Norte e do Nordeste (Painel de Financiamento Regional, TCU).

277. Com relação ao estudo proposto no capítulo 5 (item 252) para separação dos mecanismos de financiamento do serviço público de segurança e dos serviços públicos de saúde e de educação, sugere-se que leve em consideração as informações sobre a dependência de recursos federais pelo Distrito Federal.

## 7. Possíveis impactos do julgamento dos processos em tramitação no TCU envolvendo o FCDF

278. Há diversos processos no âmbito desta Corte cujo objetivo é discutir a regularidade de operações concernentes à execução orçamentária-financeira do FCDF, que poderiam ter sido tratadas na legislação que instituiu o fundo.

279. A seguir, serão detalhados os impactos de processos pendentes de julgamento no âmbito do Tribunal de Contas da União, bem como será mostrado o impacto de outros processos já julgados.

### 7.1. Processos pendentes de julgamento de mérito pelo TCU relativo ao FCDF com impactos financeiros ao DF e à União

280. Atualmente, tramitam no Tribunal diversos processos cujas decisões de mérito podem resultar em impacto orçamentário-financeiro considerável para os entes e o fundo. O quadro a seguir mostra os impactos que podem advir do julgamento do mérito de cinco processos relevantes.

**Tabela 5 – Impacto dos processos pendentes de julgamento no TCU**

| Processo          | Assunto tratado  | Impacto estimado  | Ente  |
|-------------------|--|-------------------|-------|
| TC 022.651/2014-4 | Pagamento de inativos da saúde e educação              | R\$ 24,61 bilhões | DF    |
| TC 011.359/2006-1 | Imposto de renda sobre a remuneração dos servidores    | R\$ 7 bilhões     | DF    |
| TC 005.250/2018-8 | Superávit financeiro do FCDF                           | R\$ 172,6 bilhões | União |
| TC 029.531/2016-0 | Auxílio-moradia pago aos militares do Distrito Federal | R\$ 948 milhões   | DF    |
| TC 021.435/2016-2 | Encontro de contas das contribuições previdenciárias   | R\$ 5,56 bilhões  | DF    |

Fonte: e-TCU (elaboração própria)

#### 7.1.1. Pagamento de inativos da saúde e educação (TC 022.651/2014-4)

281. Esse processo trata da prestação de contas do FCDF referente ao exercício de 2013, onde é discutida a possibilidade de pagamento de inativos e pensionistas da educação e saúde com recursos



*transferidos via FCDF. Até que seja decidida a questão pelo Tribunal, a continuidade dos pagamentos está garantida com base no Acórdão 2.334/2016 – Plenário.*

282. *Consoante a análise empreendida no capítulo concernente à dependência de recursos, desde a criação do FCDF até o exercício de 2017, foram gastos R\$ 24,61 bilhões à conta do fundo e R\$ 5,89 bilhões com recursos do DF para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de educação e saúde.*

283. *Da criação do fundo em 2003 até 2014, menos de 0,6% das despesas dessa categoria tinham sido executadas com recursos próprios do DF. Entretanto, de 2015 a 2017, 53% das despesas foram suportadas por recursos do DF.*

284. *Outra constatação é que entre 2003 e 2014 foi gasto com inativos e pensão de ambas Secretarias o valor de R\$ 19,52 bilhões, ao passo que entre 2015 e 2017 o valor foi de R\$ 10,97 bilhões. Assim, nos três últimos anos, o dispêndio foi equivalente a mais da metade do executado nos doze exercícios anteriores a esse período.*

285. *Um dos problemas do custeio de inativos via FCDF é a ausência do montante exato de recursos que será dispendido anualmente. Como esclarecido pelo Iprev/DF (peça 80, p. 6), o valor é definido com o fechamento da folha, momento em que a Secretaria de Fazenda/DF verifica a insuficiência de recursos que deverá ser coberta pelo FCDF.*

286. *Em termos de valor, de 2007 a 2014, o gasto foi crescente, partindo de R\$ 1,19 bilhão até R\$ 3,25 bilhões. Com a expressiva elevação de recursos distritais para o custeio de inativos e pensões nos anos de 2015, 2016 e 2017, o montante de recursos do FCDF destinados a essas despesas foi de R\$ 1,33 bilhão, R\$ 1,79 bilhão e R\$ 2,07 bilhões, respectivamente.*

287. *Constata-se que é crescente o uso de recursos do FCDF para o custeio de inativos/pensão das áreas de saúde e educação, independentemente da maior ou menor contribuição do DF. O impacto no caso de eventual decisão do Tribunal no sentido de impedir que recursos do FCDF sejam aplicados em despesas com inativos/pensão é esclarecido a seguir.*

288. *Para União e para o FCDF, não se vislumbra um impacto em termos de valor, visto que, independentemente da decisão do Tribunal, as transferências anuais devidas ao Fundo não serão alteradas, seguindo normalmente a metodologia estabelecida no art. 2º da Lei 10.633/2002.*

289. *Para o DF, implica um rearranjo orçamentário na casa de bilhões de reais, visto que os valores são, na prática, definidos com base no comportamento dos demais gastos executados, sendo, em essência, cobertura do déficit previdenciário do Iprev/DF.*

290. *Pode ser reconhecida ainda, assim como se discute no processo referente à retenção de contribuições, a obrigação do DF em ressarcir os valores já gastos com os inativos/pensionistas, que, sem considerar correções aplicáveis, foram de R\$ 24,61 bilhões.*

291. *Apenas para efeito de comparação do tamanho do passivo que poderia ser gerado, a receita orçamentária estimada do DF no exercício de 2018 é de R\$ 26,95 bilhões (Lei Distrital 6.060/2017).*

#### **7.1.1.1. Problemas decorrentes do tratamento dado ao DF na definição dos mínimos com saúde e educação devido a lacunas normativas**

292. *Há desequilíbrios nas finanças do DF e da própria União relativos aos índices mínimos a serem aplicados em saúde e educação, causados pela lacuna normativa sobre a finalidade precisa da assistência para prestação de serviços públicos, cerne do questionamento sobre os pagamentos a inativos nas áreas de saúde e de educação com recursos do FCDF, objeto do multicitado TC 022.651/2014-4.*

293. *Os Entes Estaduais e o Distrito Federal são obrigados por lei a alocar 12% de sua receita com impostos e transferências nos serviços de saúde e destinar 25% da receita líquida e transferências constitucionais para gastos com educação.*

294. *O arcabouço normativo não estabelece o tratamento a ser dado aos serviços de saúde e educação do DF custeados com os recursos do FCDF. Atualmente, tais valores não são considerados para a apuração do cumprimento dos limites mínimos a serem aplicados pelo DF (Relatório Analítico*

e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, pp. 114-119), diferentemente do que se considerava até o exercício de 2008, quando os valores transferidos para educação pelo FCDF eram considerados na apuração do limite e seu cumprimento. Em relação aos gastos com saúde, os valores do fundo não constavam dos demonstrativos.

295. No exercício de 2016, foram apurados, nos demonstrativos de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e serviços públicos de saúde, que o mínimo a aplicar em educação seria de R\$ 3.842.477.829,59, tendo sido aplicados R\$ 4.184.172.355,46, resultando em um superávit de R\$ 341.694.525,87. Em relação à saúde, o mínimo foi de R\$ 1.999.930.079,97, aplicação de R\$ 2.847.289.098,64 e superávit de R\$ 847.359.018,67.

296. Segundo informações prestadas pelo DF, caso haja vedação de recursos do FCDF para custeio de inativos e pensionistas das áreas de educação e saúde, serão retirados R\$ 2.432.342.367,43 do orçamento dos servidores ativos destas áreas na fonte de recursos 100 (ordinário não vinculado) para custear os inativos e os pensionistas, e compensar o orçamento dos seus servidores ativos com a fonte 130 (FCDF) no mesmo valor de R\$ 2.432.342.367,43.

297. As despesas realizadas com inativos e pensionistas não são computadas para fins de cumprimento dos mínimos de aplicação em MDE e em ações e serviços públicos de saúde, mesmo quando são custeadas com a fonte 100, e as despesas com servidores ativos quando são custeadas com recursos da fonte 130 (FCDF) também não podem ser computadas para fins de cumprimento dos mínimos de aplicação em MDE e em ações e serviços públicos de saúde.

298. Dessa forma, para atingir os mínimos previstos nas áreas de educação e de saúde, o Distrito Federal necessitaria empenhar em 2016 cerca de R\$ 1.243.288.822,89 a mais com recursos do tesouro local, impactando fortemente um ente federativo que, como tantos outros entes federativos do Brasil, passa por dificuldades para pagamento de seus compromissos financeiros.

#### **7.1.2. Imposto de renda sobre a remuneração dos servidores (TC 011.359/2006-1)**

299. Trata-se de processo de representação formulada pela antiga 2ª Secex (atual SecexFazenda), sobre a apropriação, pelo DF, dos valores recolhidos a título de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre as remunerações dos militares e servidores das Polícias Militar e Civil e do Corpo de Bombeiros Militar do DF. O referido processo guarda similaridade com o TC 027.750/2006-9, já julgado no mérito, e que tratou das contribuições previdenciárias.

300. Do trâmite processual dos autos, ressalta-se que, em sede de cautelar do Exmo. Sr. Ministro Raimundo Carreiro a favor do DF em 16/6/2010 (peça 137), o Ministério da Fazenda está impedido de reter ou cobrar as parcelas de IRRF incidentes sobre as remunerações das forças de segurança pagas por meio do FCDF. Assim, os valores correspondentes às retenções estão sendo direcionados aos cofres distritais.

301. A medida de cautela foi expedida em razão de pedido formulado pela Procuradoria-Geral do DF, visto que o Ministério da Fazenda (Ofício 643/2010/SPOA/SE/MF-DF, de 8/6/2010) comunicou que, a partir de julho/2010, o valor mensal devido ao FCDF seria repassado pelo valor líquido, descontando o IRRF. O expediente também informou que fosse devolvido à União os valores que teriam sido indevidamente recolhidos pelo DF entre janeiro/2003 e junho/2006.

302. Com base em documentos acostados aos autos do TC 011.359/2006-1 e em pesquisa no Siafi (peças 138 e 139), constata-se que o montante de IRRF recolhido no âmbito das forças de segurança foi de R\$ 7,26 bilhões entre 2003 e 2017.

303. No que tange aos impactos de uma futura decisão de mérito em desfavor do Distrito Federal, atual recolhedor e beneficiário do tributo, os prováveis efeitos são a seguir detalhados.

304. Para o FCDF, não se observa prontamente impactos em termos de valor. Independentemente de os valores serem retidos pela União antes da entrega dos duodécimos ou devolvidos aos cofres do Tesouro Nacional após a apropriação das folhas de pagamento, o montante devido ao fundo seguirá a metodologia do art. 2º da Lei 10.633/2002. O valor líquido (descontado o IRRF) destinado ao Fundo seria o mesmo.

305. Nos autos, inclusive, não há qualquer discussão no sentido de os valores serem retidos aos

cofres do Fundo, como ocorreu com as contribuições previdenciárias, mas sim apenas à União ou ao DF.

306. Para o DF, seria uma redução de receita orçamentária, que nos últimos três anos, foi superior a R\$ 600 milhões, valor relevante ao ser considerada a atual crise fiscal vivenciada pelo ente. Outra vertente diz respeito à obrigação de ressarcimento dos valores que foram recolhidos ao Tesouro do DF, de forma semelhante ao processo que trata das contribuições previdenciárias. Como visto, o montante de IRRF recolhido, entre 2003 e 2017, sem as correções aplicáveis, foi superior a R\$ 7 bilhões de reais.

307. No que se refere à União, ao contrário do DF, seria gerado um incremento de receita orçamentária tributária anual, mais a possibilidade de receber os valores anteriormente arrecadados ao Tesouro distrital.

#### **7.1.3. Superávit financeiro do FCDF (TC 005.250/2018-8)**

308. A questão refere-se aos saldos de créditos orçamentários não empenhados no exercício somados ao cancelamento de restos a pagar. Em suma, esse somatório representa a parcela dos recursos financeiros repassados que não foram comprometidos pelo ato de empenho, ou, de forma mais singela, a parcela financeira recebida que não foi dispendida.

309. A referida parcela é considerada pelo Ministério da Fazenda como recursos diferidos, de modo que seu valor é deduzido do montante de recursos financeiros repassados no exercício subsequente.

310. O DF defende que tais recursos pertencem ao FCDF, devendo ser transferidos para o exercício seguinte por meio de créditos orçamentários para o próprio fundo, conforme regra prevista no art. 73 da Lei 4.320/1964, sem afetar os duodécimos devidos em razão do art. 2º da Lei 10.633/2002.

311. Quanto aos valores, consoante as prestações de contas do FCDF até o exercício de 2015, os valores considerados como recursos diferidos chegaram ao montante de R\$ 179 milhões (peças 133 e 136).

312. Eventual decisão futura do TCU no sentido de alterar a sistemática atualmente adotada implica aumento de recursos para o Fundo em cada exercício, mais a possibilidade de determinação para que os valores passados sejam repostos, considerando ainda as correções devidas.

313. Por outro lado, o Ministério da Fazenda alega que eventual decisão desfavorável à União poderá ser ampliada para os demais órgãos, entidades e fundos da Administração Pública Federal que deixaram de executar os seus orçamentos em exercícios anteriores, com impacto estimado em até R\$ 172 bilhões.

#### **7.1.4. Auxílio-moradia pago aos militares do Distrito Federal (TC 029.531/2016-0)**

314. Esse assunto é tratado no processo TC 029.531/2016-0, que cuida da prestação de contas ordinária do FCDF relativa ao exercício de 2015.

315. Em ato do então Governador do Distrito Federal Agnelo Queiroz (Decreto 35.181/2014), foram estabelecidos novos valores, com aumentos progressivos no período de 2014 a 2016, para o auxílio-moradia dos militares do DF. Antes do decreto, os valores pagos eram os previstos na Tabela III do Anexo IV da Lei 10.486/2002.

316. Foi verificado um aumento significativo de valores. Por exemplo, o auxílio-moradia de coronel com dependente, passou de R\$ 143,91 em agosto de 2014, para R\$ 3.600,00 em setembro de 2016.

317. Por meio de parecer, o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se no sentido de o Tribunal determinar que seja imediatamente cessado o pagamento da parcela de auxílio-moradia superior ao valor da Lei 10.486/2002, parcela que é custeada com recursos do FCDF, além da abertura de tomada de contas especial para quantificação do dano aos cofres do Fundo.

318. Com base em pesquisa no Tesouro Gerencial, verificou-se uma elevação considerável nos gastos com auxílio-moradia no âmbito das duas corporações. Em 2013, o gasto total foi de R\$ 13,88 milhões, ao passo que em 2014 foi de R\$ 57,87 milhões, representando um aumento de 317%. Nos três

anos subsequentes, foi de R\$ 173,38 milhões, R\$ 319,54 milhões e R\$ 459,11 milhões, respectivamente.

319. O aumento de despesa em vista da edição do Decreto 35.181/2014 foi em torno de R\$ 948 milhões até 2017, valor este que poderá ser ressarcido ao FCDF pelo Distrito Federal em virtude de futura deliberação do TCU.

#### **7.1.5. Encontro de contas das contribuições previdenciárias (TC 021.435/2016-2)**

320. Por determinação contida no Acórdão 1.890/2017 – Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, foi autuado o processo de monitoramento TC 021.435/2016-2, cuja instrução está a cargo da Semag.

321. Um dos pontos tratados é a análise da viabilidade do ressarcimento ao FCDF dos valores recolhidos indevidamente aos cofres do DF relativos às contribuições previdenciárias dos servidores e militares das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, desde a criação do fundo em 2003.

322. Conforme informações encaminhadas pela Secretaria de Fazenda do DF (peça 135, p. 2), o valor total das contribuições recolhidas, desde a criação do FCDF até o exercício de 2015, foi de R\$ 5,56 bilhões, valor que poderá ser dispendido pelo DF para ressarcimento do Fundo.

#### **7.2. Outros processos julgados ou pendentes de julgamento pelo TCU relativos ao FCDF com impactos ao DF e à União**

323. Conforme histórico processual exposto a seguir, percebe-se que as decisões do Tribunal podem acarretar impactos orçamentários significativos no FCDF, na União e no Distrito Federal. Determinadas situações são causadas pela regulamentação insuficiente do FCDF, por decisões realizadas pelo Governo do Distrito Federal em afronta à legislação vigente e/ou pela atuação limitada da União na gestão do FCDF.

324. As deliberações, em suas diversas vertentes, impediram a execução de determinados gastos, como no caso do pagamento de gratificações a militares instituídas pelo DF e no custeio de despesas da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do DF e da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF.

325. No TC 011.275/2002-7, foi discutido o pagamento de gratificações salariais a integrantes da PMDF e CBMDF criadas pelo próprio DF e custeadas pelo FCDF. No caso, foi firmado entendimento segundo o qual as referidas gratificações poderiam ser estabelecidas pelo ente distrital, contudo, o recurso para pagamento deveria ser oriundo do seu próprio Tesouro, sendo ilegal o custeio pelo FCDF. O DF foi obrigado a ressarcir o Fundo em vista dos pagamentos efetuados (Acórdão 3.061/2012 – Plenário, relator Min. José Jorge).

326. No Acórdão 3.464/2012 – Plenário, relator Min. José Múcio Monteiro (TC 029.646/2006-0), o TCU assentou que é regular a transferência pela PMDF de recursos do FCDF para realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, para outros órgãos distritais, por meio de acordo de cooperação, desde que haja previsão orçamentária, preservação das finalidades do Fundo e respeito as regras da LRF.

327. Foi instaurada Tomada de Contas Especial (TC 019.033/2010-9) para apurar o uso de recurso do FCDF para despesas da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do DF e da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF, sem base constitucional ou legal. A deliberação inicial do processo, Acórdão 2.433/2013 – Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz (revisor Min. Raimundo Carreiro e redator Min. Benjamin Zymler) impôs ao DF recolher aos cofres do FCDF o valor dispendido com as instituições citadas entre 2004 e 2007, em um montante aproximado de R\$ 300 milhões.

328. Em embargos de declaração (Acórdão 3.379/2013 – Plenário, relator Min. Benjamin Zymler), as contas foram julgadas regulares com ressalva, seguindo precedentes dessa Corte no sentido de que o desvio de objeto em benefício da comunidade afasta a ocorrência de débito.

329. Nos autos do TC 002.493/2018-7, são tratados assuntos como o pagamento de servidores integrantes dos quadros das forças de segurança, por meio do FCDF, quando cedidos a outros órgãos



distritais ou de outros entes federados (Acórdão 1.774/2017 – Plenário, relator Min. Bruno Dantas). Esse processo ainda não foi julgado no mérito.

330. O caso mais recente foi relativo à retenção e recolhimento da contribuição previdenciária dos servidores e militares das polícias civil e militar do DF, e do corpo de bombeiro militar, para a finalidade de custeio das aposentadorias e pensões instituídas (TC 027.750/2006-9). O entendimento acerca do tema está estabelecido nos seguintes Acórdãos: 1316/2009, 1633/2016, 2189/2016, 1224/2017 e 1890/2017, todos do Plenário do Tribunal.

331. Em suma, os julgados reconheceram que as referidas contribuições devem ser retidas e recolhidas aos cofres do próprio FCDF, e não aos cofres da União ou do DF e, ainda, seus valores correspondentes não podem ser deduzidos do montante anual transferido ao fundo, conforme art. 2º da Lei 10.633/2002.

## 8. Conclusão

332. Este trabalho teve como objetivo avaliar a efetividade e a sustentabilidade do Fundo Constitucional do Distrito Federal, o que envolveu a elaboração de amplo diagnóstico do fundo, em atendimento à Solicitação do Congresso Nacional.

333. A efetividade do Fundo resta comprometida devido a impropriedades na concepção do modelo de financiamento pela União dos serviços públicos do Distrito Federal e pela ausência de um sistema de governança formal para o Fundo.

334. Não foi identificado um sistema de governança formal para o Fundo, havendo necessidade de melhoria regulatória e na divulgação de informações relevantes para a sociedade, cumprindo o art. 37 da CF/1988 (princípio da transparência). Ademais, falta clareza na estratégia do FCDF e há duplicidade e conflito de competências no controle dos órgãos e dos recursos disponíveis.

335. Com relação à gestão orçamentária e financeira do FCDF, constatou-se a falta de participação efetiva da União no processo, ficando com um papel restrito aos aspectos formais. Diversas unidades do Governo do Distrito Federal têm ingerência no processo, o que tem levado a outros problemas.

336. No início de cada mês, há o bloqueio de 30% dos créditos orçamentários e, durante o exercício, há constantes remanejamentos de créditos, o que compromete o planejamento das unidades atendidas pelo FCDF. Além disso, há um grave problema relativo ao uso do orçamento do exercício seguinte para fazer face a despesas de dezembro do ano anterior, em afronta ao princípio orçamentário da anualidade.

337. No que se refere à sustentabilidade do fundo, a expansão dos gastos com pessoal é um dos principais riscos. Os demais riscos referem-se à falta de definição, de acompanhamento e de mensuração da situação financeira e atuarial do regime de previdência dos servidores das forças policiais; bem como do crescimento dos recursos pela variação da receita corrente líquida da União, que foi bem superior à inflação oficial ao longo de quinze anos de existência do FCDF, tendo como efeito mais gastos com pessoal.

338. Pelas projeções realizadas pela equipe de auditoria, concluiu-se que poderá haver a necessidade de aporte adicional de recursos ao FCDF daqui a cinco anos, para cumprir o art. 21, inciso XIV, da CF/1988; isso se não houver alterações significativas no FCDF até lá.

339. Também, observou-se a redução de investimentos, podendo levar a uma inadequada manutenção nas forças policiais do DF pela União, visto que houve decréscimo de recursos em termos nominais, em que pese o incremento bem expressivo de recursos totais do Fundo.

340. As deficiências e os problemas apontados têm relação direta com a inclusão indevida da manutenção das forças policiais no FCDF (Lei 10.633/2002), pois o fundo deveria ser destinado apenas aos serviços de saúde e de educação, porém em um montante e com critérios a serem definidos pelo legislador ordinário. Houve, portanto, desvirtuamento da intenção do constituinte derivado.

341. A manutenção das polícias e do corpo de bombeiros do Distrito Federal é obrigação constitucional da União e deveria ser realizada em mecanismo próprio, a exemplo da manutenção da Polícia Federal, do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, ou de forma

*diversa, mas jamais no FCDF.*

342. *As críticas a esse duplo papel do FCDF e a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria de separação do mecanismo de manutenção e organização das corporações de segurança pública do mecanismo de assistência financeira para a saúde e a educação obtiveram a concordância, nos comentários dos gestores ao relatório prévio, da Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal (atual gestor do FCDF), bem como da Secretaria de Orçamento Federal e da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda.*

343. *Sob a ótica de repasses de recursos federais ao Distrito Federal, verificou-se que praticamente metade dos gastos com órgãos do DF tem origem da União, sendo que o FCDF é o principal **funding**. Embora o Distrito Federal tenha a maior renda **per capita** entre as unidades federativas, observa-se que tem uma dependência de recursos federais similar a alguns Estados do Norte.*

344. *Por fim, realizou-se levantamento dos processos em andamento no Tribunal de Contas da União que podem ter impacto financeiro no FCDF, na União ou no Distrito Federal, destacando cinco processos relevantes. O impacto negativo dos processos é da casa de R\$ 38 bilhões para o Distrito Federal, podendo chegar a R\$ 172 bilhões para a União, e está relacionado com a regulamentação deficiente do FCDF.*

345. *Em suma, há a necessidade de um redesenho do FCDF, repartindo as competências da União em dois modelos distintos: um para manutenção das polícias e do corpo de bombeiros e outro modelo para repasse de recursos para os serviços de saúde e de educação do Distrito Federal (fundo próprio).*

346. *Alternativamente, enquanto não sobrevier tal alteração, há a necessidade de: melhorias regulatórias do FCDF, definindo o papel dos órgãos, sistema de governança e distribuição de recursos entre as áreas; definição das atribuições e as competências do Ministério da Segurança Pública com relação ao processo de elaboração da proposta orçamentária do FCDF, bem como a supervisão ministerial da execução dos recursos e de eventuais remanejamentos; mensuração, reconhecimento e evidenciação dos valores relativos ao passivo atuarial dos servidores; e alteração da sistemática de atualização do Fundo.*

347. *E, independentemente do modelo adotado, faz-se necessária a regulamentação da utilização pelo Governo Distrito Federal das forças policiais, bem como deve haver uma melhor definição da organização dessas forças, cumprindo efetivamente os arts. 21, inciso XIV e 32, § 4º da CF/1988.*

348. *As conclusões e as propostas constantes neste relatório não ferem a autonomia político-administrativa do Distrito Federal, pois o art. 18 da Carta Magna reza que os entes federativos são autônomos nos termos da própria Constituição. A autonomia para o Distrito Federal foi restringida, neste caso, nos arts. 21, inciso XIV, e 32, § 4º, da CF/1988 e outorgada à União, responsável pelas forças policiais distritais.*

## **9. Proposta de encaminhamento**

349. *Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 114/2017/CFFC-P, de 4/7/2017, pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 99, de 2016, de autoria do Deputado Laerte Bessa, propondo:*

*a) informar ao Exmo. Sr. Roberto de Lucena (PODE/SP), Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Exmo. Sr. Wilson Filho (PTB/PB), que ocupava a presidência da comissão mencionada e enviou a presente solicitação ao Tribunal, que foi realizado diagnóstico do Fundo Constitucional do Distrito Federal mediante auditoria operacional, com as conclusões constantes deste relatório;*

*b) determinar, com base na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU:*

*b.1) ao Ministério da Segurança Pública e à Casa Civil da Presidência da República que*

*formem grupo de trabalho com a participação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e, se possível, de representantes do Distrito Federal para que, no prazo de 180 dias, apresentem, nos termos dos arts. 21, inciso XIV e 32, § 4º da CF/1988 c/c o art. 68-A, inciso II, alínea 'd', da Lei 13.502/2017, estudo pormenorizado acerca (item 252):*

*1) da situação atual e pretendida da estrutura organizacional das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros do DF, bem como das necessidades de manutenção, incluindo investimentos e custeio dessas corporações;*

*2) do montante de recursos que seria destinado aos serviços públicos de saúde e de educação, incluindo as definições dos parâmetros de previsão e execução orçamentária e financeira desses recursos; e*

*3) dos riscos e impactos fiscais, orçamentários, financeiros, operacionais e institucionais decorrentes dos cenários definidos pelo grupo em relação aos itens 1 e 2;*

*b.2) aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, no prazo de 180 dias, realizem em conjunto a mensuração, o reconhecimento e a evidenciação no Balanço Patrimonial da União dos valores relativos ao passivo atuarial dos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal e dos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, conforme previsto no art. 40 da CF/1988, bem como a inclusão no anexo de metas fiscais da LDO, nos termos do inciso IV do § 2º do art. 4º da LRF (item 202); e*

*b.3) ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal, à Polícia Militar do Distrito Federal, ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, à Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que, a partir do exercício de 2019, na execução do orçamento do FCDF, providenciem os ajustes necessários para que o empenho, a liquidação e o pagamento das despesas respeitem as dotações do próprio exercício, em conformidade com o princípio da anualidade e o regime de competência, em atendimento ao que dispõe o art. 165, inciso III, da Constituição Federal de 1988 c/c o arts. 2º e 35, II, da Lei 4.320/1964 (item 138);*

*c) recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Segurança Pública e à Casa Civil da Presidência da República que:*

*c.1) com base no estudo apresentado conforme item b.1, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:*

*c.1.1) avaliem a edição de projeto de lei que, em observância aos princípios orçamentários da clareza e da especificidade e ao princípio constitucional da transparência, estabeleça mecanismos de financiamento das corporações de segurança segregado dos serviços públicos de saúde e de educação do Distrito Federal, em atendimento ao espírito do art. 21, inciso XIV, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, e do § 4º do art. 32 da CF/1988, levando em consideração as informações sobre a dependência de recursos federais pelo DF (itens 252 e 277);*

*c.1.2) avaliem a possibilidade e a necessidade do estabelecimento de nova metodologia a respeito da correção dos aportes de recursos a serem repassados pela União em substituição à correção anual pela variação da receita corrente líquida da União, prevista no art. 2º da Lei 10.633/2002 (item 211);*

*c.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 c.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 (item 185);*

*c.2) estabeleçam, enquanto a manutenção das forças de segurança pública do Distrito Federal continuar sendo atendida no modelo atual do FCDF, em conjunto com os Ministérios da*

*Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como os órgãos distritais e as corporações de segurança do Distrito Federal, critérios mínimos de governança (entre outros aspectos, as funções e a estratégia do FCDF, as competências e as responsabilidades da União e do Distrito Federal, o envolvimento dos beneficiários de recursos nas definições estratégicas e a promoção efetiva da transparência do Fundo) para que o FCDF cumpra efetivamente seu papel previsto na Lei 10.633/2002 de manutenção das forças de segurança e assistência financeira à saúde e à educação distritais (item 93);*

*c.3) enviem esforços para regulamentar o art. 32, § 4º, da CF/1988 de modo a deixar assente o papel das forças de segurança do Distrito Federal, bem como regulamentem o art. 68-A, inciso II, alínea 'd', da Lei 13.502/2017, com redação dada pela Lei 13.690/2018, atentando para o papel constitucional de organização das polícias e do corpo de bombeiros militar do DF (item 93);*

*c.4) em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, definam, na regulamentação da política de organização e manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal a ser realizada, as atribuições e as competências do Ministério da Segurança Pública com relação ao processo de elaboração da proposta orçamentária do FCDF, o estabelecimento de critérios e prioridades de distribuição dos recursos às unidades do Fundo (PCDF, PMDF, CBMDF, Secretarias de Estado de Saúde e de Educação do DF), bem como a supervisão ministerial da execução dos recursos e de eventuais remanejamentos (item 105);*

*c.5) 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 (item 191);*

*c.6) estudem o arcabouço normativo das corporações de segurança do Distrito Federal e avaliem sua adequação aos padrões estabelecidos para as Forças Auxiliares, expedindo normativos ou proposições legislativas que corrijam eventuais distorções, em especial, regras de promoção, escalas de serviço, área de atuação do Governo do Distrito Federal e política remuneratória (item 178);*

*d) recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Fundo Constitucional do Distrito Federal que, em conjunto com o Ministério da Fazenda, somente efetue bloqueios de créditos orçamentários do FCDF em último caso, em situações de urgência que efetivamente justifiquem tal providência, a fim de não inviabilizar o planejamento das unidades executoras, evitando alterações orçamentárias periódicas no montante de 30% em cada mês, em observância ao art. 21, inciso XIV, da CF/1988, às leis de diretrizes orçamentárias, às leis orçamentárias anuais e ao art. 17 da Portaria SOF 1.428/2018 (item 130);*

*e) encaminhar cópia deste relatório ao Supremo Tribunal Federal para subsidiar eventual decisão nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 47, relator Ministro Marco Aurélio (item 93);*

*f) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; aos Deputados Izalci Lucas (PSDB/DF) e Laerte Bessa (PR-DF); à Câmara dos Deputados; ao Senado Federal; à Casa Civil da Presidência da República; aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e da Segurança Pública; ao Fundo Constitucional do Distrito Federal; à Polícia Civil do Distrito Federal; à Polícia Militar do Distrito Federal; ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; ao Governo do Distrito Federal; e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, dando conhecimento que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatórios e votos poderão ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e*

*g) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008."*





É o relatório.

## VOTO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, originada na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, requerendo a este Tribunal a realização de fiscalização no intuito de verificar eventuais ilegalidades na aplicação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal pelo Governo do Distrito Federal.

2. A partir de esclarecimentos obtidos junto à comissão solicitante, e mediante o Acórdão 2.151/2017 – Plenário, foi demandado um diagnóstico do fundo, por meio de auditoria operacional, visando avaliar sua efetividade e sustentabilidade, envolvendo aspectos como: análises de origem, arcabouço legal, jurisprudência e panorama atual do FCDF; utilização de seus recursos pelas Secretarias de Saúde e de Educação, bem como pelas Polícias Civil e Militar e Corpo de Bombeiros; investimentos efetuados na área de segurança pública, nos últimos cinco anos e projeções futuras; sua gestão pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, contemplando o processo decisório de alocação de recursos; repasses destinados ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal; sistemática de repasse pela Secretaria do Tesouro Nacional; processo orçamentário-financeiro; aspectos do financiamento do Distrito Federal como um todo e sua dependência de recursos federais; projeções matemáticas; e as pendências processuais existentes no âmbito do TCU sobre a matéria.

3. Os trabalhos contaram com a participação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

4. Historicamente, mesmo após adquirir autonomia político-administrativa, por ocasião da Constituição de 1988, o Distrito Federal continuou a ter instituições relevantes cuja manutenção permaneceu a cargo da União, conforme previsto em seu art. 21:

*“XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;*

*XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;”*

5. A Lei 10.633/2002, por sua vez, regulamentou o art. 21, inciso XIV, da Constituição, por meio da criação do FCDF.

6. Importante lembrar que o Distrito Federal abriga a sede da estrutura administrativa da União, 127 embaixadas, além da sede dos Poderes da República, sendo alvo de manifestações populares.

7. A seguir, descrevo os principais aspectos atinentes à organização e gestão do FCDF:

8. No âmbito do Distrito Federal, a gestão do fundo foi atribuída pelos Decretos Distritais 33.370/2011 e 34.710/2013 à Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal. Já na União, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, esta pertencente à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, e as Secretarias de Orçamento Federal e de Gestão de Pessoas, ambas integrantes do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, estão encarregadas de realizar as atividades orçamentárias e de repasse de recursos. Além desses, outros órgãos de ambas as esferas também atuam em atividades referentes à definição da alocação de recursos, execução orçamentária e no controle do FCDF.

9. Conforme a Lei 10.633/2002, instituidora do fundo, foi definido, inicialmente, o aporte federal de R\$ 2,9 bilhões. Com a incidência de atualizações anuais, no orçamento de 2018, o montante atingiu R\$ 13,7 bilhões. Sendo assim, desde sua criação, os repasses ao fundo somam a quantia de R\$ 123,7 bilhões.

10. Feitas essas considerações, passo a elencar os achados verificados na fiscalização.

11. Primeiramente, a falta de regulamentação do fundo tem levado a falhas em sua governança, que remetem à transparência insuficiente, duplicidade de instâncias controladoras e falhas no processo de gestão orçamentária e financeira.

12. Nesse aspecto, a auditoria observou que a estratégia do FCDF não é clara, pois carece de formalização de critérios de priorização e balanceamento para atender as necessidades das partes interessadas. Também verificou que a imprecisa definição das atribuições tem levado à sobreposição de esforços, retrabalho e ineficiência administrativa. Ademais, a divulgação de dados e informações relevantes e de interesse coletivo do fundo, em especial referentes à execução orçamentário-financeira, sua estrutura, destinação e responsáveis, não tem sido realizada a contento, em prejuízo à transparência e ao controle social.

13. Consequentemente, a fiscalização considera que a edição de medidas legislativas seria apta a corrigir os problemas identificados e suprir as lacunas normativas, especialmente a regulamentação da Lei 13.502/2017, art. 68-A, inciso II, alínea “d”, e da Constituição Federal, arts. 21, inciso XIV, e 32, § 4º. A definição das atribuições do Ministério da Segurança Pública na regulamentação da política de organização e manutenção das forças de segurança do DF pode contribuir para a redução das deficiências na execução orçamentária e financeira dos recursos do fundo.

14. Também foram identificados riscos à sustentabilidade do fundo a longo prazo, a partir de projeções e análises que consideraram a adequação do aporte anual definido em sua constituição, o mecanismo de atualização, bem como a situação atual e a perspectiva de recursos necessários ao pleno atendimento de suas finalidades.

15. Os principais riscos verificados correspondem à elevada expansão dos gastos com pessoal, à ausência de aplicação prática dos limites com gasto de pessoal estabelecidos pela LRF e à diminuição dos investimentos na área de segurança pública do DF. Nesse sentido, a auditoria observou que a edição de novos normativos que venham a corrigir distorções na política de pessoal poderia assegurar a realização de investimentos necessários à sua manutenção. Além disso, poderiam contribuir para a sustentabilidade do FCDF medidas que visassem à devida evidenciação do passivo atuarial dos servidores e à alteração do índice de correção dos repasses da União para o fundo.

16. O trabalho também contemplou um estudo sobre o arcabouço legal e da origem do FCDF, com a inclusão da manutenção das forças de segurança pública do DF no fundo a partir da regulamentação do inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal mediante a Lei 10.633/2002. Essa análise possibilitou identificar os problemas advindos do modelo adotado, como, por exemplo, o fato de comportar recursos para finalidades diversas – manutenção da segurança pública, e auxílio à saúde e à educação.

17. A auditoria também traz comentários sobre a dependência do Distrito Federal de recursos federais, retratando distorções nos repasses em contraste com os demais entes federativos. Acrescenta uma comparação do quadro evidenciado no Brasil com a relação de outros países com seus respectivos distritos federais.

18. Por fim, são elencados os processos pendentes de julgamento de mérito pelo TCU relativos ao FCDF com impactos financeiros ao DF e à União, os quais contemplam temas referentes ao pagamento de inativos da saúde e educação (TC 022.651/2014-4), problemas decorrentes do tratamento dado ao DF na definição dos mínimos com saúde e educação devido a lacunas normativas respeitantes ao imposto de renda sobre a remuneração dos servidores (TC 011.359/2006-1), superávit financeiro do fundo (TC 005.250/2018-8), auxílio-moradia pago aos militares do Distrito Federal (TC 029.531/2016-0), encontro de contas das contribuições previdenciárias (TC 021.435/2016-2), dentre outros. O trabalho informa, ainda, aqueles que já foram julgados, de maneira a mostrar a atuação do TCU mediante as decisões que tiveram impacto na gestão do fundo.

19. Sendo assim, ao tempo em que parabenizo a equipe responsável pela execução do excelente e completo relatório de fiscalização, formada por servidores da SecexFazenda e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, acolho as conclusões e o encaminhamento propostos pela secretaria a fim de informar ao solicitante sobre a conclusão deste

trabalho, encaminhando-lhe cópia da deliberação, bem como aos demais interessados. Aquiesço, também, com as determinações e recomendações a serem dirigidas aos diversos órgãos com o fim de implementar as medidas cabíveis para solucionar algumas das questões apontadas neste trabalho.

Ante o exposto, voto porque o Tribunal adote a decisão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de dezembro de 2018.

**JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**  
Relator



## ACÓRDÃO Nº 2938/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.364/2017-2
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
4. Unidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecexFazenda
8. Advogados constituídos nos autos: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante a Proposta de Fiscalização e Controle 99/2016, encaminhada pelo Ofício 114/2017/CFFC-P, de 4/7/2017, para que este Tribunal promova ato de fiscalização e controle para verificar possíveis ilegalidades na aplicação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal por parte do Governo do Distrito Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso II; 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU e no art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que foi realizado diagnóstico do Fundo Constitucional do Distrito Federal mediante auditoria operacional, com as conclusões constantes do relatório que fundamenta esta decisão;

9.2. determinar ao Ministério da Segurança Pública e à Casa Civil da Presidência da República que formem grupo de trabalho com a participação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e, se possível, de representantes do Distrito Federal para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresentem, nos termos dos arts. 21, inciso XIV, e 32, § 4º, da CF/1988 c/c o art. 68-A, inciso II, alínea “d”, da Lei 13.502/2017, estudo pormenorizado acerca:

9.2.1 da situação atual e pretendida da estrutura organizacional das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros do DF, bem como das necessidades de manutenção, incluindo investimentos e custeio dessas corporações;

9.2.2. do montante de recursos que seria destinado aos serviços públicos de saúde e de educação, incluindo as definições dos parâmetros de previsão e execução orçamentária e financeira desses recursos; e

9.2.3. dos riscos e impactos fiscais, orçamentários, financeiros, operacionais e institucionais decorrentes dos cenários definidos pelo grupo em relação aos itens 1 e 2 do relatório que fundamenta esta decisão;

9.3. determinar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realizem em conjunto a mensuração, o reconhecimento e a evidenciação no Balanço Patrimonial da União dos valores relativos ao passivo atuarial dos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal e dos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, conforme previsto no art. 40 da CF/1988, bem como a inclusão no anexo de metas fiscais da LDO, nos termos do inciso IV do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.4. determinar ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal, à Polícia Militar do Distrito Federal, ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, à

Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que, a partir do exercício de 2019, na execução do orçamento do FCDF, providenciem os ajustes necessários para que o empenho, a liquidação e o pagamento das despesas respeitem as dotações do próprio exercício, em conformidade com o princípio da anualidade e o regime de competência, em atendimento ao que dispõe o art. 165, inciso III, da Constituição Federal de 1988 c/c o arts. 2º e 35, inciso II, da Lei 4.320/1964;

9.5. recomendar ao Ministério da Segurança Pública e à Casa Civil da Presidência da República que:

9.5.1. com base no estudo apresentado conforme item 9.2 deste acórdão, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

9.5.1.1. avaliem a edição de projeto de lei que, em observância aos princípios orçamentários da clareza e da especificidade e ao princípio constitucional da transparência, estabeleça mecanismos de financiamento das corporações de segurança segregado dos serviços públicos de saúde e de educação do Distrito Federal, em atendimento ao espírito do art. 21, inciso XIV, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, e do § 4º do art. 32 da CF/1988, levando em consideração as informações sobre a dependência de recursos federais pelo DF;

9.5.1.2. avaliem a possibilidade e a necessidade do estabelecimento de nova metodologia a respeito da correção dos aportes de recursos a serem repassados pela União em substituição à correção anual pela variação da receita corrente líquida da União, prevista no art. 2º da Lei 10.633/2002;

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;

9.5.1.4. estabeleçam, enquanto a manutenção das forças de segurança pública do Distrito Federal continuar sendo atendida no modelo atual do FCDF, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como os órgãos distritais e as corporações de segurança do Distrito Federal, critérios mínimos de governança (entre outros aspectos, as funções e a estratégia do FCDF, as competências e as responsabilidades da União e do Distrito Federal, o envolvimento dos beneficiários de recursos nas definições estratégicas e a promoção efetiva da transparência do Fundo) para que o FCDF cumpra efetivamente seu papel previsto na Lei 10.633/2002 de manutenção das forças de segurança e assistência financeira à saúde e à educação distritais;

9.5.2. enviem esforços para regulamentar o art. 32, § 4º, da CF/1988 de modo a deixar assente o papel das forças de segurança do Distrito Federal, bem como regulamentem o art. 68-A, inciso II, alínea “d”, da Lei 13.502/2017, com redação dada pela Lei 13.690/2018, atentando para o papel constitucional de organização das polícias e do corpo de bombeiros militar do DF;

9.5.2. em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, definam, na regulamentação da política de organização e manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal a ser realizada, as atribuições e as competências do Ministério da Segurança Pública com relação ao processo de elaboração da proposta orçamentária do FCDF, o estabelecimento de critérios e prioridades de distribuição dos recursos às unidades do Fundo (PCDF, PMDF, CBMDF, Secretarias de Estado de Saúde e de Educação do DF), bem como a supervisão ministerial da execução dos recursos e de eventuais remanejamentos;

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;

9.5.4. estudem o arcabouço normativo das corporações de segurança do Distrito Federal e avaliem sua adequação aos padrões estabelecidos para as Forças Auxiliares, expedindo normativos ou

proposições legislativas que corrijam eventuais distorções, em especial, regras de promoção, escalas de serviço, área de atuação do Governo do Distrito Federal e política remuneratória;

9.6. recomendar ao Fundo Constitucional do Distrito Federal que, em conjunto com o Ministério da Fazenda, somente efetue bloqueios de créditos orçamentários do FCDF em último caso, em situações de urgência que efetivamente justifiquem tal providência, a fim de não inviabilizar o planejamento das unidades executoras, evitando alterações orçamentárias periódicas no montante de 30% em cada mês, em observância ao art. 21, inciso XIV, da CF/1988, às leis de diretrizes orçamentárias, às leis orçamentárias anuais e ao art. 17 da Portaria SOF 1.428/2018;

9.7. encaminhar cópia deste relatório ao Supremo Tribunal Federal para subsidiar eventual decisão nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 47, relator Ministro Marco Aurélio;

9.8. encaminhar cópia desta decisão ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; aos Deputados Federais Izalci Lucas e Laerte Bessa; à Câmara dos Deputados; ao Senado Federal; à Casa Civil da Presidência da República; aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Segurança Pública; ao Fundo Constitucional do Distrito Federal; à Polícia Civil do Distrito Federal; à Polícia Militar do Distrito Federal; ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; ao Governo do Distrito Federal; e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, dando conhecimento que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatórios e votos, poderão ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

9.9. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo.

10. Ata nº 50/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/12/2018 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2938-50/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**  
Relator

Fui presente:

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