

CÂMARA DOS DEPUTADOS Cefor - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC - Instituto Serzedello Corrêa	SENADO FEDERAL Unilegis - Universidade do Legislativo Brasileiro
--------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------

Luciano Sampaio da Silva

As Relações entre a União e o Distrito Federal: o caso do imposto de renda retido na fonte incidente sobre as remunerações dos servidores da segurança pública

Brasília

2008

Luciano Sampaio da Silva

As Relações entre a União e o Distrito Federal: o caso do imposto de renda retido na fonte incidente sobre as remunerações dos servidores da segurança pública

Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

Orientador: Professor Mestre João Henrique Pederiva

Brasília

2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Silva, Luciano Sampaio da.

As relações entre a União e o Distrito Federal [manuscrito]: o caso do imposto de renda retido na fonte incidente sobre as remunerações dos servidores da segurança pública / Luciano Sampaio da Silva. -- 2008.

34 f.

Orientador: João Henrique Pederiva.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

1. Fundo Constitucional do Distrito Federal (Brasil). 2. Federalismo, natureza fiscal, Brasil. 3. Segurança pública, Brasil. 4. Imposto de renda, Brasil. 5. Fundos, Brasil. I. Título.

CDU 338.1(81)

Título: As Relações entre a União e o Distrito Federal: o caso do imposto de renda retido na fonte incidente sobre as remunerações dos servidores da segurança pública.

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público –
Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal
– 2º Semestre de 2008.

Aluno: Luciano Sampaio da Silva

Banca Examinadora:

Professor Mestre João Henrique Pederiva

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Junior

Brasília, 15 de dezembro de 2008.

RESUMO

Esta monografia aborda a titularidade do imposto de renda retido na fonte incidente sobre as remunerações dos servidores e membros da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. O interesse no tema surgiu a partir da criação do Fundo Constitucional do Distrito Federal, por intermédio da Lei n.º 10.633, de 27 de dezembro de 2002, quando os valores correspondentes ao imposto de renda deixaram de ser descontados pela União dos repasses ao Distrito Federal e passaram a ser apropriados diretamente aos cofres distritais. A controvérsia reside na incidência ou não da regra de repartição de rendas, disposta no inciso I do artigo 157 da Constituição Federal, tendo em vista a competência atribuída à União para a organização e a manutenção daquelas instituições de segurança, conforme inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal. A análise dos argumentos sintetizados no relatório condutor do Acórdão n.º 1.665/2008-Plenário do Tribunal de Contas da União indica que as divergências em relação à destinação do tributo concentram-se na própria delimitação das competências atribuídas a esses dois entes federativos, no tocante à segurança local, assim como no propósito de criação do Fundo. O estudo do processo legislativo da Emenda Constitucional n.º 19/1998 revela que a intenção do Constituinte, ao prever a criação de um fundo específico para o Distrito Federal, foi de garantir a continuidade dos repasses de recursos aos demais serviços, pois, a partir da referida Emenda, foi proibida a realização de transferências voluntárias para o pagamento de despesa com pessoal, o que poderia inviabilizar a prestação dos serviços de saúde e educação, os quais, por mera tradição, desde a inauguração de Brasília, recebiam auxílio financeiro federal. Não houve, portanto, qualquer modificação na responsabilidade da União em relação à segurança. Assim, como é a União quem efetivamente paga as remunerações daqueles servidores, a ela cabe o respectivo imposto de renda, como ocorria até a criação do Fundo. Nesse contexto, a sua transferência aos cofres distritais é indevida e causa prejuízos não só à União, mas a todos os demais entes federativos, pois 48% do valor global do imposto de renda arrecadado pela União são repartidos como os demais Estados e Municípios, via fundos de participação. Apresenta-se, ainda, simulação do rateio do montante de R\$ 1,46 bilhão que já beneficiou o Distrito Federal em detrimento dos demais entes federados.

Palavras Chaves: Fundo Constitucional do Distrito Federal, Federalismo, Segurança pública, Imposto de renda, Fundos.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
1.1	APRESENTAÇÃO.....	6
1.2	JUSTIFICAÇÃO E CONTEXTO.....	7
1.2.1	<i>As Regras Constitucionais de Repartição das Rendas Tributárias</i>	<i>10</i>
1.2.2	<i>A Repartição das Receitas do Imposto de Renda entre os Entes da Federação.....</i>	<i>10</i>
1.2.3	<i>O Acórdão TCU n.º 1.665/2008-Plenário</i>	<i>12</i>
1.3	ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	14
2	PROCEDIMENTOS DA PESQUISA	15
3	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	16
3.1	A SEGURANÇA PÚBLICA NA CF/88 E A JURISPRUDÊNCIA DO STF	16
3.2	A NATUREZA JURÍDICA DOS CARGOS SEGURANÇA PÚBLICA E A SITUAÇÃO DOS SERVIDORES DOS EX-TERRITÓRIOS DO AMAPÁ, RONDÔNIA E RORAIMA	18
3.3	O FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA PELA UNIÃO.....	19
3.3.1	<i>As Transferências por Intermédio de Convênios.....</i>	<i>19</i>
3.3.2	<i>A Emenda Constitucional n.º 19/1998.....</i>	<i>20</i>
3.3.3	<i>O Fundo Constitucional do Distrito Federal</i>	<i>22</i>
3.3.4	<i>As decisões do TCU e do TCDF</i>	<i>23</i>
3.4	A TITULARIDADE DO IRRF DOS SERVIDORES DA SEGURANÇA PÚBLICA DO DF	25
3.5	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	27
	CONCLUSÃO	28
	REFERÊNCIAS	29
	APÊNDICE – DECISÕES DO STF SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA DO DF	33

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 deu nova configuração jurídica ao Distrito Federal (DF), quando o incluiu ao lado da União, dos Estados e dos Municípios, como componentes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, e os declarou todos autônomos (SILVA, 2006).

Pela primeira vez, o DF passou a acumular expressamente as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, situação anteriormente observada apenas nas questões atinentes à discriminação constitucional das rendas tributárias. Todavia, a atribuição da competência dos Estados não lhe foi deferida de forma absoluta, vigorando apenas como regra geral. É que restou reservada à União a competência para organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, e os respectivos servidores, assim como a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar (GONÇALVES, 1999).

No tocante à segurança pública, a matéria tem gerado não poucos problemas, a começar pela própria indefinição acerca da qualificação federal ou local dos policiais e bombeiros, de solução ainda não sedimentada no Supremo Tribunal Federal (STF). Esta monografia aborda uma das mais recentes desavenças nas relações entre esses dois entes federativos, que é a titularidade do produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte (IRRF) incidente sobre as remunerações dos servidores e membros das Polícias e do Corpo de Bombeiros.

1.1 Apresentação

Este trabalho visa responder a seguinte questão de pesquisa: os valores arrecadados a título de imposto de renda retido na fonte das remunerações dos servidores e membros da segurança pública do DF, custeadas pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), pertencem à União?

Para responder a essa questão, o estudo tem como objetivos específicos: compreender a repartição constitucional das competências entre a União e o DF, na provisão dos serviços de segurança da Capital Federal, analisar as alterações provocadas pela Emenda Constitucional (EC) n.º 19/1998 ao inciso XIV do art. 21 da CF/88 e pela Lei n.º 10.633/2002 à sistemática de financiamento das instituições de segurança, bem como o tratamento concedido ao IRRF, antes e depois da criação do Fundo.

Utilizam-se como fontes de pesquisa a legislação aplicável, os processos legislativos da EC n.º 19/1998, a bibliografia relacionada ao tema e as jurisprudências do STF, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do DF (TCDF).

Como hipótese, entende-se que o IRRF incidente sobre as remunerações dos servidores e membros das Polícias e do Corpo de Bombeiros custeadas pelo FCDF pertence à União.

1.2 Justificação e Contexto

A controvérsia reside na incidência ou não da regra disposta no inciso I do art. 157 da CF/88, que estabelece pertencer aos Estados e ao DF o IRRF dos rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem, sobre as remunerações dos servidores da segurança custeadas pelo FCDF.

O TCU, no âmbito do Processo n.º 011.359/2006-1, analisa a legalidade das transferências aos cofres distritais tanto do IRRF quanto das contribuições previdenciárias dos servidores e membros da segurança pública distrital. No Processo, a unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU, em pareceres uniformes, após análise das alegações apresentadas pelo DF, concluíram que o produto da arrecadação do IRRF dos servidores da segurança pertence à União, não se aplicando ao caso o disposto no art. 157, inciso I, da CF/88. Esse foi o posicionamento também adotado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e pela Receita Federal do Brasil – RFB (BRASIL, 2008a).

Nas conclusões dos pareceres, as unidades técnicas e o Ministério Público propuseram a fixação de entendimento de que o IRRF dos pagamentos realizados pelo FCDF é receita própria da União, bem como a expedição de determinações ao Ministério da Fazenda para a realização dos repasses ao FCDF líquido do tributo e a cobrança dos valores indevidamente transferidos desde janeiro de 2003 (BRASIL, 2008a).

Contudo, em 13 de agosto de 2008, o TCU determinou a sua área técnica o acompanhamento das seguintes medidas anteriormente adotadas pelo Ministério da Fazenda, em 02 de abril de 2008: a) comunicação à Secretaria da Fazenda do DF de que os recursos para o pagamento de pessoal do Corpo de Bombeiros e das Polícias Civil e Militar passariam a ser transferidos pelo valor líquido, já descontado o IRRF, pois tais valores pertencem à União, conforme disposto no art. 157, inciso I, da Constituição Federal; e b) solicitação àquela Secretaria de devolução dos valores transferidos aos cofres distritais (BRASIL, 2008a).

No entanto, em 10 de abril de 2008, o DF havia oferecido defesa contra o ato do Ministério da Fazenda e requerido a concessão de efeito suspensivo à referida impugnação,

até o trânsito em julgado do Processo TCU n.º 011.359/2006-1. Em 30 de abril de 2008, a retenção do IRRF nos repasses ao FCDF foi suspensa, bem como a cobrança pretérita. Até o momento, o referido recurso não foi apreciado.

Convém destacar que não há informação, no relatório condutor do Acórdão n.º 1.665/2008-Plenário, de que o Ministério da Fazenda houvesse concedido efeito suspensivo, até o trânsito em julgado do Processo n.º 011.359/2006-1. A ausência dessa informação pode ter influenciado, na decisão do TCU, pelo monitoramento daquelas providências adotadas pelo Ministério, ao contrário do acolhimento das propostas de suas unidades técnicas.

Não obstante, em 02 de setembro de 2008, o Ministério Público, no uso da competência conferida pelos artigos 81, inciso IV, e 82 da Lei n.º 8.443/1992, interpôs pedido de reexame, em face do Acórdão n.º 1.665/2008-Plenário, no sentido de que a Corte de Contas manifeste-se acerca da titularidade do IRRF. Dessa forma, o Processo n.º 011.359/2006-1 será novamente apreciado (BRASIL, 2008a).

Releva notar que, caso aquelas transferências ao DF sejam ilegais, não só a União, mas todos os demais Estados e Municípios podem estar sendo prejudicados, pela apropriação mensal de cerca de R\$ 25 milhões, uma vez que 48% do valor global do imposto de renda arrecadado pela União são repartidos, via Fundo de Participação dos Estados e do DF (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e fundos de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste¹.

Pelo exposto, a ausência de decisão sobre a controvérsia, a materialidade dos valores envolvidos, a oportunidade de aprofundamento do estudo das relações entre a União e o DF no contexto do federalismo fiscal, e, sobretudo, a pertinência temática com o Curso de Especialização em Orçamento Público justificam a escolha do tema e da questão de pesquisa.

A Tabela Única apresenta simulação, a título ilustrativo, do rateio dos valores correspondentes ao IRRF, entre os entes federativos, considerando o valor histórico de R\$ 1,46 bilhão, transferidos ao DF de janeiro de 2003 a setembro de 2008:

¹ Curiosamente, a imprensa local limitou-se a tratar a questão como um problema circunscrito às relações entre a União e o DF (BRITO, 2008; CAMPOS, 2008). Além disso, há divergência significativa entre valores por ela informados e o montante oficialmente divulgado pelo TCU (BRASIL, 2008b).

R\$

Unidade Federativa	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal	%	Fundo de Participação dos Municípios ⁽¹⁾	%	Total	%
União					763.437.385,30	52,00%
Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste					44.044.464,54	3,00%
Estados, Distrito Federal e Município					660.666.968,05	45,00%
Bahia	29.659.292,83	9,40%	31.399.170,19	9,10%	61.058.463,02	4,16%
Minas Gerais	14.060.718,15	4,45%	45.370.667,78	13,15%	59.431.385,93	4,05%
São Paulo	3.156.519,96	1,00%	45.676.991,16	13,24%	48.833.511,12	3,33%
Ceará	23.159.071,28	7,34%	18.104.649,18	5,25%	41.263.720,46	2,81%
Pernambuco	21.780.619,02	6,90%	17.288.359,72	5,01%	39.068.978,73	2,66%
Maranhão	22.784.392,36	7,22%	14.255.130,44	4,13%	37.039.522,80	2,52%
Paraná	9.100.878,34	2,88%	23.471.082,19	6,80%	32.571.960,54	2,22%
Pará	19.292.649,99	6,11%	12.495.913,94	3,62%	31.788.563,93	2,17%
Rio Grande do Sul	7.432.973,20	2,35%	23.471.298,40	6,80%	30.904.271,60	2,10%
Paraíba	15.116.258,43	4,79%	11.174.903,20	3,24%	26.291.161,63	1,79%
Piauí	13.640.585,35	4,32%	8.612.008,40	2,50%	22.252.593,74	1,52%
Rio Grande do Norte	13.187.624,73	4,18%	8.733.317,17	2,53%	21.920.941,91	1,49%
Goiás	8.974.301,89	2,84%	12.554.444,13	3,64%	21.528.746,03	1,47%
Alagoas	13.131.438,68	4,16%	8.241.620,06	2,39%	21.373.058,74	1,46%
Tocantins	13.699.296,62	4,34%	4.791.910,17	1,39%	18.491.206,79	1,26%
Sergipe	13.116.287,38	4,16%	5.167.473,37	1,50%	18.283.760,76	1,25%
Santa Catarina	4.039.714,24	1,28%	13.431.870,24	3,89%	17.471.584,48	1,19%
Rio de Janeiro	4.822.215,54	1,53%	10.256.327,31	2,97%	15.078.542,85	1,03%
Amazonas	8.807.953,29	2,79%	5.107.027,52	1,48%	13.914.980,81	0,95%
Mato Grosso	7.284.932,41	2,31%	6.315.690,11	1,83%	13.600.622,52	0,93%
Acre	10.798.454,78	3,42%	1.830.365,13	0,53%	12.628.819,91	0,86%
Amapá	10.770.046,10	3,41%	1.345.061,55	0,39%	12.115.107,65	0,83%
Rondônia	8.887.497,59	2,82%	3.038.817,34	0,88%	11.926.314,93	0,81%
Espírito Santo	4.734.779,94	1,50%	5.965.890,79	1,73%	10.700.670,73	0,73%
Mato Grosso do Sul	4.204.484,58	1,33%	5.266.131,36	1,53%	9.470.615,94	0,65%
Roraima	7.830.379,06	2,48%	1.067.528,75	0,31%	8.897.907,81	0,61%
Distrito Federal	2.178.630,08	0,69%	581.322,62	0,17%	2.759.952,69	0,19%
Total	315.651.995,84	100,00%	345.014.972,20	100,00%	1.468.148.817,88	100,00%

Fonte: elaboração própria. O valor total utilizado foi divulgado no Relatório de Atividades do 3º Trimestre do TCU (BRASIL, 2008b). Os coeficientes utilizados para rateio foram extraídos da Decisão Normativa TCU n.º 87/2007 (BRASIL, 2007).

(1) Os valores do Fundo de Participação dos Municípios são repartidos entre todos os municípios do Estado.

Tabela Única - Simulação da repartição do IRRF transferido ao DF de janeiro/2003 a setembro/2008 pelos Fundos de Participação

Constata-se que o DF teria direito a apenas 0,19% de todo o montante transferido, desde janeiro de 2003. A parcela da União seria de R\$ 763,4 milhões, e os valores que deveriam ser entregues aos demais Estados e Municípios (exceto o DF) totalizam R\$ 657,9 milhões. Além disso, R\$ 44 milhões deveriam ter sido direcionados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio

de suas instituições financeiras de caráter regional, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste metade dos recursos destinados à região, nos termos da alínea “c” do inciso I do art. 159 da CF/88.

1.2.1 As Regras Constitucionais de Repartição das Rendas Tributárias

Um dos pilares da organização do Estado, na forma federativa, é a autonomia financeira das entidades descentralizadas. A existência de rendas suficientes é o que vivifica a autonomia dos entes e os habilita a desempenhar as competências atribuídas pela norma constitucional (ALMEIDA, 2005).

Os principais mecanismos utilizados para garantir a autonomia financeira dos entes federativos são a repartição das fontes de receita e a repartição do produto da arrecadação.

A repartição das fontes de receita é o mecanismo pelo qual se estabelecem previamente regras de distribuição das diversas fontes de receita entre o poder central e as demais entidades descentralizadas. No Brasil, tal regra é fixada pela própria CF/88, dando origem ao que se pode denominar de discriminação rígida de rendas.

Conforme Silva (2008), a CF/88 adotou uma discriminação de rendas exaustiva, integral e completa. Todas as entidades autônomas da Federação foram contempladas, a cada uma conferiu competência para instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria, nos termos dos artigos 153, 155 e 156.

Já a regra de repartição do produto consiste na garantia de distribuição de parte da arrecadação de uma determinada unidade para outra. Tal distribuição pode ocorrer tanto diretamente, quando a unidade instituidora do tributo deve destinar parte do valor arrecadado para outra, ou indiretamente, por intermédio de fundos constituídos de parcelas de um ou mais tributos, que, posteriormente, são distribuídos aos beneficiários, segundo critérios predefinidos, nos termos dos artigos 157 a 162 da CF/88.

O Brasil adota os dois mecanismos de repartição das rendas, assegurando-se às entidades autônomas receitas provenientes de tributos exclusivos e de transferências de arrecadação de outros entes federativo, tanto da forma direta quanto da indireta.

1.2.2 A Repartição das Receitas do Imposto de Renda entre os Entes da Federação

A CF/88 atribui à União a competência para instituir o imposto de renda que consiste em uma de suas fontes próprias de receita (art. 153, III). É a União, portanto, quem tem o poder

para legislar, arrecadar e fiscalizar, bem como figurar como sujeito ativo nas relações jurídicas tributárias decorrentes do referido tributo.

A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, inclusive sobre os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados, nas Leis Orgânicas do DF e dos Municípios e no Código Tributário Nacional. Trata-se de competência indelegável, salvo a atribuição das funções de arrecadar, fiscalizar, executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra (BRASIL, 1966).

Relativamente ao imposto de renda, a CF/88 estabeleceu a participação dos Estados, do DF e dos Municípios no produto de sua arrecadação, tanto na forma direta como na indireta.

A primeira decorre das regras dispostas no inciso I do art. 157 e no inciso I do art. 158, que definem pertencer aos Estados, ao DF e aos Municípios o imposto de renda incidente sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem. Trata-se de participação direta no produto da arrecadação alheia, conforme apresentado na Seção 1.2.1.

Assim, sempre que uma entidade de direito público realizar pagamento sujeito à retenção do imposto, o produto dessa arrecadação lhe pertencerá. Há diversas hipóteses em que a legislação federal determina a retenção do tributo pela fonte pagadora, sendo o rendimento do trabalho assalariado apenas uma delas.

Segundo Bastos e Gandra (1991), essa regra de repartição de receita é louvável. A atuação geradora do IRRF presume-se exercida, pelas unidades descentralizadas, objetivando o interesse da sociedade. Ao deixá-lo para os respectivos entes, oferta o constituinte campo maior de obtenção de receita ou de redução do custo dos serviços prestados por tais pessoas jurídicas de direito público. Na contratação de tais serviços, poderão os Estados e o DF responsabilizar-se por suportar o imposto do prestador, com o que poderão negociar condições melhores para a sociedade que representam. E poderão assim agir porque o produto da arrecadação do imposto lhes pertence.

A segunda forma de participação dos entes no produto da arrecadação do imposto de renda ocorre por intermédio do FPE, do FPM e dos fundos de financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em que 48% do valor global arrecadado diretamente pela União são repartidos, conforme critérios de rateio definidos em lei, nos termos do inciso I do

art. 159 da CF/88. Essa regra consiste em repartição indireta no produto da arrecadação alheia, conforme apresentado na Seção 1.2.1.

1.2.3 O Acórdão TCU n.º 1.665/2008-Plenário

A seguir, serão apresentados os argumentos favoráveis à titularidade federal e à distrital do IRRF, sintetizados no relatório condutor do Acórdão TCU n.º 1.665/2008-PL, os quais permitem a identificação dos pontos de divergência sobre a matéria.

Os argumentos favoráveis à titularidade federal do IRRF são²:

a.1) o comando disposto no inciso XIV do art. 21 da CF/88, ao atribuir à União a competência exclusiva de organizar e manter as Polícia Militar e Civil e o Corpo de Bombeiros Militar do DF, por meio de fundo próprio, não fez do Tesouro Nacional simples repassador de recursos, porém conferiu à União uma atuação bem mais ampla e direta sobre as forças de segurança no DF;

a.2) é legislação federal que dispõe sobre “a criação da Carreira Policial Civil do Distrito Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos” (Decreto-lei n.º 2.266/1985); “a organização básica da Polícia Militar do Distrito Federal” (Lei n.º 6.450/1977) e “a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal” (Lei n.º 8.255/1991);

a.3) a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que os recursos do FCDF são próprios da União, sendo sua a competência para fiscalizá-los;

a.4) as despesas a cargo da União, que contemplam o custeio, pessoal (ativo, inativo e pensionista) e investimento, são executadas exclusivamente no âmbito do FCDF. O DF apenas realiza a operacionalização do pagamento em nome da União;

a.5) os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal reforçam que a CF/88 criou obrigações para a União, pois os recursos utilizados na manutenção da segurança pública não podem ser considerados na apuração da Receita Corrente Líquida do DF; em contrapartida, o legislador excluiu da despesa total com pessoal desse ente as que são próprias da União, fixando o percentual 3% da Receita Corrente Líquida na esfera federal como limite máximo;

² Os argumentos favoráveis à titularidade federal do IRRF foram extraídos das citações aos pareceres da 2ª Secretaria de Controle Externo/TCU, da Secretaria de Macroavaliação de Gestão/TCU, do Ministério Público/TCU, bem como da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Receita Federal do Brasil, no relatório condutor do Acórdão n.º 1.665/2008-PL (BRASIL, 2008a).

a.6) a finalidade do disposto no inciso I do art. 157 da CF/88 é impedir a transferência indireta à União de recursos provenientes da arrecadação de tributos estaduais ou distritais, mediante a cobrança do imposto de renda, sobre parte dos rendimentos pagos aos seus prestadores de serviços;

a.7) o vínculo funcional dos beneficiários dos rendimentos tributados pelo IRRF é de somenos importância, pois dele não decorre o comando constitucional;

a.8) a titularidade dos recursos é condição essencial para a definição da propriedade do imposto de renda. Como os recursos do FCDF são federais, a parcela retida do tributo pertence à União;

a.9) anteriormente à criação do FCDF, os valores repassados pela União ao DF eram líquidos do imposto de renda.

Os argumentos favoráveis à titularidade distrital do IRRF são³:

b.1) os integrantes das carreiras das Polícias Militar e Civil e do Corpo de Bombeiros são servidores distritais. Embora tenha a União competência legislativa para organizá-los, tais servidores são subordinados ao Poder Executivo do DF. O fato de a União arcar com as despesas das corporações não exclui do DF a responsabilidade pelo pagamento daqueles servidores;

b.2) a interpretação conjunta do §2º do art. 2º e do inciso V do §1º do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal indica que o pagamento dos servidores da segurança constitui despesa com pessoal do DF. Entretanto, tais valores não devem ser levados em consideração na apuração da Receita Corrente Líquida e do limite global de despesa do DF, para fins dos controles previstos nos artigos 19 e 20, cabendo à União fazê-lo, na condição de ente competente para legislar sobre os vencimentos desses servidores;

b.3) o FCDF consiste num fundo especial instituído com o objetivo de permitir a repartição e transferência de recursos ao DF para atendimento de despesas com certas atividades de sua competência, contribuindo com sua autonomia política e administrativa. Trata-se de um repasse obrigatório, que não depende de convênio, acordo ou outro instrumento congênere, pois a obrigação nasce diretamente da CF/88;

³ Os argumentos favoráveis à titularidade distrital do IRRF foram extraídos das citações aos pareceres da Secretaria de Estado da Fazenda do DF, da Procuradoria-Geral do DF e dos juristas Carlos Mário da Silva Velloso e Hamilton Dias de Souza, no Relatório do Acórdão n.º 1.665/2008-PL (BRASIL, 2008a).

b.4) a Lei n.º 10.633/2002 estabelece que os recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao DF, até o dia 5 de cada mês, à razão de duodécimos, isso significa que o dinheiro deve ser transferido ao Tesouro Distrital para a execução orçamentária e financeira por intermédio de seus sistemas locais. Os recursos do Fundo passam a integrar o patrimônio do DF, a quem incumbe realizar as despesas necessárias, dentre elas os pagamentos dos integrantes das forças de segurança;

b.5) a regra de repartição de renda disposta no inciso I do art. 157 da CF/88 consiste em participação direta dos Estados e do DF no produto da arrecadação do imposto de renda em função da incidência na fonte sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações. O pagamento é ato satisfativo da prestação objeto de uma relação jurídica obrigacional. Os policiais civis, militares e bombeiros militares possuem vínculo jurídico com o DF. Portanto, é o DF quem lhes paga, tornando-se, assim, titular do IRRF;

b.6) a União sempre reconheceu o direito do DF ao IRRF dos valores pagos com recursos que lhes são transferidos pela União.

1.3 Organização do Trabalho

Além desta introdução, o trabalho compreende outros quatro capítulos.

O segundo capítulo descreve os procedimentos utilizados para a coleta de dados e a elaboração da simulação do rateio dos valores correspondentes ao IRRF dos servidores e membros da segurança pública pelos Fundos de Participação dos Estados e do DF, dos Municípios e de financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste.

O terceiro capítulo aborda a segurança pública do DF na CF/88 segundo a jurisprudência do STF, a natureza jurídica de seus cargos, as alterações provocadas pela EC n.º 19/1998 e pela Lei n.º 10.633/2002 à sistemática de financiamento dos serviços públicos do DF e o tratamento concedido à questão do IRRF.

Finalmente, o último capítulo expõe as conclusões do trabalho, a resposta à questão de pesquisa, a confirmação ou rejeição da hipótese formulada, o atendimento aos objetivos, bem como sugestões de temas afins do presente estudo que merecem aprofundamento.

2 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Para o desenvolvimento de trabalho, buscou-se conhecer o relatório condutor do Acórdão TCU n.º 1.665/2008-Plenário, que apreciou a legalidade das apropriações pelo DF do produto da arrecadação do IRRF dos servidores e membros da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar pagos com recursos do FCDF (BRASIL, 2008a). Os argumentos apresentados pelas diversas instituições que se manifestaram naquele Processo permitiram a identificação dos pontos de divergência em relação ao tema, mais especificamente, a delimitação de competências quanto à disciplina segurança pública e o propósito da instituição do FCDF.

Em relação à delimitação de competências, a jurisprudência do STF permitiu identificar o alcance do dispositivo constitucional do inciso XIV do art. 21 da CF/88, que estabelece a competência da União para a organização e manutenção da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar do DF.

Buscou-se, ainda, compreender o tratamento concedido aos servidores das forças de segurança dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima, também transformados em entes federados, e a situação atual daquelas corporações.

Relativamente ao propósito da criação do FCDF, foram consultados os processos legislativos da EC n.º 19/1998, tanto da Câmara dos Deputados, PEC n.º 173/1995, quanto do Senado Federal, PEC n.º 41/1997.

A simulação do rateio entre Estados, DF e Municípios do montante do IRRF transferido aos cofres distritais foi calculada considerando o valor de R\$ 1,46 bilhão, informado no Relatório de Atividades do 3º Trimestre do TCU (BRASIL, 2008b), e os coeficientes das cotas de distribuição do FPE e do FPM da Decisão Normativa do TCU n.º 87/2007 (Tabela Única).

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir do exame dos argumentos sintetizados no relatório do Acórdão do TCU n.º 1.665/2008-PL, observa-se que as divergências nos posicionamentos em relação à titularidade do IRRF concentram-se na própria delimitação das competências atribuídas pela CF/88 à União e ao DF, quanto à disciplina segurança pública, e no propósito da criação do FCDF.

3.1 A Segurança Pública na CF/88 e a Jurisprudência do STF

Ao longo do texto da CF/88, há vários dispositivos que tratam da segurança do DF. Alguns abordam a matéria com exclusividade (artigos 21, XIV e 32, §4); outros, em conjunto com a dos Estados e Territórios (artigos 24, 42 e 144).

Nos artigos em que a matéria é tratada com exclusividade, observa-se a tendência de resgatar a tradição que, desde o início da República e da instituição do DF, sempre havia reservado à União, no DF, todo serviço civil e militar da segurança pública, ou seja, eram serviços federais, embora com atribuições de âmbito local⁴. Por outro lado, naqueles dispositivos em que a disciplina é abordada em conjunto com a dos Estados e Territórios, verifica-se a propensão de se estender ao DF toda e qualquer alusão aos Estados-membros⁵.

O Ministro Sepúlveda Pertence, no Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 677-1/DF, Relator Ministro Néri da Silveira, Diário da Justiça de 21 de maio de 1993, afirmou que, na disciplina jurídica da segurança do DF, situa-se um dos mais patentes desconchavos da sistematização, pois recebe dois tratamentos nitidamente diferenciados na mesma Constituição, cuja diversidade raia pela antinomia.

Em virtude de divergências nas interpretações daqueles dispositivos constitucionais, o STF tem enfrentado diversas ações em que se questionam os limites de competência da União e do DF acerca da matéria, como as constantes do Apêndice deste trabalho.

⁴ **Art. 21.** Compete à União: (...) XIV - 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. **Art. 32.** (...) § 4º - Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

⁵ **Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. **Art. 42.** Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. **Art. 144.** A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...) § 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Segundo a jurisprudência do STF, a responsabilidade atribuída à União ultrapassa a simples transferência financeira para a manutenção dos serviços de segurança no DF, pois é a esfera federal que define diretamente as competências, as estruturas, os efetivos, as atribuições e as composições daquelas instituições⁶.

Como exemplos de leis federais que cuidam da matéria, citem-se as Leis: n.º 6.450/1977, que dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do DF; n.º 7.289/1984, que dispõe sobre o Estatuto dos policiais militares da Polícia Militar do DF; n.º 8.255/1991, que cuida da organização básica do Corpo de Bombeiros Militar; n.º 10.486/2002, que trata da remuneração dos Militares (policiais e bombeiros); e n.º 11.134/2005, que institui a Vantagem Pecuniária Especial, devida aos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, altera a distribuição de Quadros, Postos e Graduações dessas Corporações e dispõe sobre a remuneração das Carreiras de Delegado de Polícia do DF e de Policiais Civil do DF.

Nesse sentido, várias leis distritais foram declaradas inconstitucionais, por invadirem competência atribuída à União, especificamente, ao criarem obrigação pecuniária para o ente federal, assim como suspensos os artigos da própria Lei Orgânica do DF que cuidam da segurança (ADI n.º 1.045-0, Relator Ministro Marco Aurélio, Diário da Justiça de 06 de maio de 1994).

De fato, a exemplo do Agravo Regimental em Suspensão de Segurança n.º 846-3/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça de 08 de novembro de 1996, o STF reconheceu que a segurança pública distrital está estruturada de forma híbrida, pois os respectivos servidores e membros subordinam-se funcional e operacionalmente ao Governador do DF, competindo à União organizá-la e mantê-la, atividade que envolve dispor sobre o regime e os vencimentos do pessoal.

Contudo, tal circunstância não impede a adoção de ações paralelas do DF, desde que não criem obrigações para os cofres federais. No julgamento da ADI n.º 677-1/DF, o STF considerou não representar invasão de competência legislativa da União a edição da Lei Distrital n.º 186/1991, que instituiu gratificação de representação pelo exercício de função militar no Gabinete Militar do Governador e na Vice-Governadoria. Entre outros fundamentos

⁶ Conforme verbete da Súmula n.º 647, compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar do DF.

considerados no julgamento, destaca-se o fato de que as despesas provenientes da execução da referida lei correrem à conta do DF⁷.

Assim, o STF considerou a possibilidade de haver um sistema híbrido, em que algumas parcelas são criadas por leis federais, pagas com recursos do Tesouro Nacional, e outras, por leis distritais, pagas com recursos próprios do DF⁸.

A despeito da ausência da lei federal, prevista no §4º do art. 32 da CF/88, que disporá sobre a forma de utilização pelo Governo do DF das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros, merecem destacar, nas leis que cuidam da organização dessas instituições, as atribuições do Governador do DF para a execução de diversos atos, tais como: nomeação de servidores, promoções, definição da estrutura administrativa, aplicação de sanções administrativas e a regulamentação de parcelas remuneratórias.

3.2 A Natureza Jurídica dos Cargos Segurança Pública e a situação dos servidores dos Ex-Territórios do Amapá, Rondônia e Roraima

No tocante à natureza jurídica dos cargos, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 241.494-1, Relator Ministro Octavio Gallotti, Diário da Justiça de 14 de novembro de 2002, o STF perquiriu se os policiais civis do DF são servidores federais ou distritais. A posição adotada pelos Ministros, acerca da natureza daqueles cargos, serviu de base para a tese defendida no deslinde do problema que se discutia. Como o entendimento esposado pelos Ministros nesse particular não fez parte do dispositivo da sentença, não houve o trânsito em julgado sobre esse ponto. Ressalte-se, ademais, que não houve consenso entre os Ministros em relação à matéria.

Convém recordar que a incerteza sobre a situação jurídica da segurança pública do DF não ocorre em relação aos servidores civis e militares dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima e aos militares do ex-Território de Rondônia⁹, também transformados em entes federativos. A situação dos dois primeiros foi definitivamente resolvida pela EC n.º 19/1998 e, do último, pela EC n.º 38/2002. Todos esses servidores foram reconhecidos como federais,

⁷ No âmbito do TCU, o Processo n.º 011.275/2002-7 cuida da tomada de contas especial com vistas à devolução pelo DF de recursos federais utilizados no pagamento das gratificações criadas pelas Leis Distritais n.º 186/1991, n.º 213/1991 e n.º 807/1994, as quais deveriam ser arcadas com recursos próprios do DF.

⁸ A despeito desse reconhecimento, há diversas leis distritais modificando a estrutura da segurança pública que mereciam análise detalhada acerca da sua constitucionalidade, tais como as Leis n.º 837/1994, n.º 1.219/1996, n.º 1.182/1996, n.º 1.990/1998, n.º 3.568/2005 e n.º 3.642/2005.

⁹ Tramita da Câmara dos Deputados a PEC n.º 483/2005, que visa alterar o art. 89 ADCT da CF/88, para incluir os servidores públicos, civis e militares, custeados pela União, até 31 de dezembro de 1991, no quadro em extinção da Administração Federal do ex-Território Federal de Rondônia (BRASIL, 2005).

de quadros em extinção da União, mas continuaram prestando serviços aos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as respectivas instituições, observadas as atribuições de função compatíveis com o seu grau hierárquico.

Como esses Estados passaram a ter competência para legislar sobre a organização de suas áreas de segurança, que inclui a criação de cargos, suas corporações são constituídas simultaneamente de servidores estaduais e de servidores federais, todos subordinados aos respectivos governadores, nos termos do §6º do art. 144 da CF/88.

No caso do DF, a diferença marcante em relação às transformações dos ex-Territórios em entes federativos é que a União tem sua sede em Brasília, cidade construída exatamente com esse propósito. Como a competência para legislar acerca da segurança pública local não foi atribuída ao DF, que constitui verdadeira reserva da União, todos os respectivos servidores são ocupantes de cargos criados por leis federais, e, portanto, servidores federais, apesar de membros das forças de segurança distritais, sob o comando do Governador do DF, nos termos dos artigos 42 e 144, §6º, da CF/88.

3.3 O Financiamento da Segurança Pública pela União

A seguir, apresentam-se a forma como a segurança pública era financiada pela União, até o final de 2002, a alteração introduzida ao inciso XIV do art. 21 da CF/88 pela EC n.º 19/1998 e a Lei n.º 10.633/2002, bem como os reflexos decorrentes dessas leis na execução orçamentária e financeira dos recursos destinados aos serviços públicos distritais.

3.3.1 As Transferências por Intermédio de Convênios

Até o final de 2002, a União transferia recursos ao DF, para a manutenção da segurança local, por intermédio da celebração de convênios, os quais contemplavam também as áreas de saúde e educação que, tradicionalmente, desde a inauguração de Brasília e a transferência da Capital Federal, sempre receberam auxílio financeiro voluntário do Governo Federal¹⁰.

Nos convênios, a União comprometia-se a realizar as transferências financeiras ao DF nos montantes e prazos estabelecidos; em contrapartida, o DF obrigava-se a não empregar tais

¹⁰ Ao criar a ex-Fundação Hospitalar do DF, por intermédio do Decreto n.º 48.298/1960, ficou estabelecido que a União deveria incluir, anualmente, em sua proposta orçamentária, recursos destinados a suplementar a receita dessa fundação. Dispositivo análogo constou do Decreto n.º 48.297/1960, que instituiu a ex-Fundação Educacional do DF.

recursos em finalidade diversa da pactuada, a apresentar relatórios mensais das despesas com pessoal, bem como a prestar contas parciais e anuais ao Ministério da Fazenda.

Os recursos transferidos pela União eram incorporados ao orçamento distrital e seguiam o rito legal para a sua aplicação, qual seja: empenho, liquidação e pagamento, tudo isso no âmbito dos sistemas informatizados do governo local (DISTRITO FEDERAL, 2003).

Quanto ao tratamento concedido ao IRRF, observa-se que, conforme o Protocolo de Acordo entre a União e o DF, de 02 de outubro de 1997, os valores repassados eram líquidos do referido tributo. Havia, ainda, a obrigação de o DF recolher, mensalmente, as contribuições previdenciárias dos servidores da segurança ao Tesouro Nacional (BRASIL, 2008a).

Merece destacar que os recolhimentos das contribuições previdenciárias aos cofres federais não ocorriam em relação aos servidores da educação e da saúde, demonstrando, assim, haver nítida diferença entre a responsabilidade da União com a segurança (despesa obrigatória própria) e com os demais serviços públicos distritais (transferência voluntária), embora os recursos, muitas vezes, fossem transferidos ao DF, por intermédio do mesmo convênio.

3.3.2 A Emenda Constitucional n.º 19/1998

Apesar de o orçamento federal, desde a transferência da Capital Federal para Brasília, haver contemplado as áreas de educação e saúde¹¹, a falta de disposição constitucional ou legal que garantisse os referidos repasses, bem como os montantes, formas e prazos, deixava o DF em situação fragilizada, uma vez que a execução das ações governamentais voltadas às aludidas áreas dependia da discricionariedade da União na liberação desses recursos (DISTRITO FEDERAL, 2003). Tanto que, em 1991, o Governo Federal editou o Decreto n.º 323/1991, reduzindo gradativamente aquelas transferências de 60% até 1996¹².

¹¹ Os convênios contemplavam recursos para as despesas com pessoal (ativos, inativos e pensionistas) das áreas de saúde e educação do DF (BRASIL, 2008a).

¹² Consoante Expedicto Quintas (1991): “(...) As transferências para a Justiça e Segurança são de compromisso constitucional. Para a Educação e Saúde existe uma dependência sujeita a variações, podendo inclusive, não ser inscrita na programação orçamentária da União. Não há qualquer vínculo obrigatório para tais repasses. Tanto assim que já no corrente exercício fiscal o Governo Federal reduziu os repasses relativos a essas rubricas na proposta orçamentária para 1992 em montante superior a Cr\$ 85 bilhões, entrando as liberações de recursos pelo Ministério da Economia no mesmo regime de contingenciamento observado para as unidades orçamentárias federais. E já no final de 1991 as flutuações de caixa do Tesouro criaram dificuldades para os suprimentos financeiros do GDF, resultando em adiamentos desconfortáveis no pagamento dos salários dos servidores daqueles setores.”.

Tal situação perdurou até o advento da EC n.º 19/1998, que acrescentou ao texto do inciso XIV do art. 21 da CF/88 a obrigação de a União também prestar assistência financeira aos serviços públicos distritais, por intermédio de um fundo próprio. Segundo Pereira (1998), era conhecida a reivindicação do DF, que postulava, para si, um fundo, a fim de manter os atuais repasses da União como uma obrigação, um dever, evitando os atrasos e a própria voluntariedade dessas transferências.

Na verdade, sem tal modificação, as transferências financeiras ao DF para o custeio de pessoal das áreas de educação e saúde não mais poderiam ocorrer, devido à inserção do inciso X do art. 167, também pela EC n.º 19/1998, proibindo a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do DF e dos Municípios.

Para melhor compreensão, compara-se a redação final da EC n.º 19/1998, com o texto aprovado na Câmara dos Deputados e com a redação original da Constituição:

Redação da Emenda Aprovada	Redação Aprovada no 2º Turno da Câmara dos Deputados	Redação da Constituição Federal de 1988
Art. 21. Compete à União: (...) XIV – 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.	Art. 21. Compete à União: (...) XIV – 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.	Art. 21. Compete à União: (...) 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 Territórios.

Fonte: PEREIRA (1998), destaques acrescidos.

Quadro Único - Comparativo das redações do inciso XIV do art. 21 da CF/88 na tramitação da EC n.º 19/1998

A modificação introduzida ao texto aprovado no 2º Turno na Câmara dos Deputados (BRASIL, 1995a) foi proposta pelo então Senador José Roberto Arruda, por meio da Emenda de Redação n.º 6 – Plenário, visando:

clarear o texto de maneira que não haja interpretações dúbias quanto à manutenção e a organização da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiro Militar por parte da União, e a destinação do fundo para os demais serviços públicos, pelo que a nova redação, sem alterar o mérito, se torna mais precisa (BRASIL, 1995b).

Portanto, a EC n.º 19/1998 não modificou a competência da União para organizar e manter as instituições da segurança do DF. A alteração teve o propósito de garantir o auxílio financeiro aos demais serviços distritais, o qual passou a ser obrigatório. Nota-se que o art. 25 dessa Emenda estabeleceu a obrigação de a União manter os compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos distritais, até a criação do referido fundo, garantindo assim os repasses de recursos.

3.3.3 O Fundo Constitucional do Distrito Federal

No final de 2002, por intermédio da Lei Federal n.º 10.633, foi instituído o FCDF, sendo-lhe atribuída natureza contábil¹³, com finalidade de, além de prover os recursos necessários à organização e manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, prestar assistência financeira para execução de serviços de saúde e de educação, em atendimento ao inciso XIV do art. 21 da CF/88.

A Lei de criação do Fundo fixou o aporte de recursos para o exercício de 2003 em R\$ 2,9 bilhões, sendo, para os seguintes, esse montante corrigido pela variação da Receita Corrente Líquida da União. Além disso, as suas dotações orçamentárias deveriam ser consignadas à unidade orçamentária "73.105 – Governo do Distrito Federal – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda" e os recursos correspondentes entregues ao DF, até o dia 5 de cada mês, à razão de duodécimos.

Como condição para a liberação dos recursos financeiros, a Lei determinou que as folhas de pagamento das Polícias Militar e Civil e do Corpo de Bombeiros, que compreendem ativos, inativos e pensionistas, fossem processadas no Sistema de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal – SIAPE.

Não obstante a CF/88, com a redação da EC n.º 19/1998, haver autorizado a criação de um fundo com a finalidade de prestar assistência financeira aos demais serviços públicos distritais, conforme demonstrado na Seção 3.3.2, a Lei n.º 10.633/2002 acrescentou-lhe a manutenção das instituições da segurança.

¹³ Segundo o art. 71 da Lei n.º 4.320/1964, constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. O art. 71 do Decreto n.º 93.872/1986 dispõe que constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo. São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

Assim, o FCDF é instrumento de auxílio financeiro para as áreas de saúde e educação, com possibilidade de utilização com despesas de pessoal, e, também, de vinculação de receita para o atendimento às obrigações próprias da União com as instituições de segurança.

Nesse sentido, entende-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal ao definir que não devem ser considerados no cálculo da Receita Corrente Líquida do DF os recursos da União para pagamento das despesas previstas nos incisos XIII e XIV do art. 21 da CF/88, refere-se tanto às com pessoal das quais é diretamente responsável, em virtude de obrigações criadas por leis federais, ou seja, as com a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, quanto às despesas correspondentes ao auxílio à saúde e educação, as quais devem ser consideradas nos limites definidos para a União (art. 2º, § 2º, art. 19, § 1º, v, e art. 20, I, c).

Relativamente ao comando disposto no art. 4º da Lei n.º 10.633/2002, que prevê a entrega dos recursos ao DF, até o dia 5 de cada mês, à razão de duodécimos, observa-se que, para as áreas de saúde e educação não impede à entrega financeira efetiva, como ocorria na época dos convênios, de maneira a permitir a plena evidenciação no orçamento distrital de sua execução, em conjunto com os valores também aplicados pelo próprio DF.

No caso da segurança, há necessidade de maiores estudos que considerem a obrigatoriedade do processamento das respectivas folhas de pagamento no SIAPE, como determina §3º do art. 1º da Lei n.º 10.633/2002. Observa-se, ainda, que, na lei orçamentária federal de 2008, há parcelas do Fundo destinadas à segurança, tanto na modalidade 30 - Transferências Intergovernamentais aos Estados e ao DF, quanto na 90 - Aplicação Direta. Além disso, o Governo Federal também transfere recursos ao DF para aplicação na segurança, por intermédio de convênios. Embora tais recursos não deixem de ser federais, pelo ingresso nos cofres distritais, a sua execução fragmentada, ora na esfera federal ora na distrital, compromete a transparência desses gastos, confunde os gestores e restringe as ações de controle.

3.3.4 As decisões do TCU e do TCDF

Diferentemente da sistemática dos convênios, em que havia transferência financeira aos cofres distritais para o atendimento das despesas com a segurança, saúde e educação, os recursos do FCDF são mantidos na conta Única do Tesouro Nacional e executados diretamente no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Esse tratamento suscitou dúvidas quanto à titularidade dos recursos do Fundo, se federal ou

distrital, bem como quanto ao órgão de controle externo competente para a sua fiscalização, se o TCU ou TCDF. O exame das manifestações desses tribunais indica a existência de um aparente conflito de competências.

De um lado, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que os recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar estão sujeitos às suas ações de controle e fiscalização, as quais, com a instituição do FCDF, passaram a ser efetuadas inclusive por meio de processo ordinário de contas (BRASIL, 2004a, 2004b, 2006).

De outro, o TCDF entende que a execução dos recursos do FCDF pelos sistemas federais fere a autonomia distrital, bem como os repasses da União para a educação, saúde e segurança não se amoldam à hipótese prevista no inciso VI do art. 71 da CF/88, pois essas áreas integram a estrutura administrativa do Governo do DF, sendo, portanto, sua a competência para o exercício do controle (DISTRITO FEDERAL, 2005).

Dessa forma, o TCDF tem exigido da Secretaria de Fazenda do DF a adoção de medidas junto aos órgãos federais para a alteração, no âmbito da União, da modalidade de aplicação das dotações orçamentárias do FCDF, passando de 90 para 30, e, assim, transferir os recursos ao Tesouro Distrital¹⁴.

Interessante observar que consta da Decisão TCDF n.º 1.602/2004 a manifestação da Secretaria da Fazenda do DF no sentido de que a execução do Fundo, nos sistemas federais, não interfere na autonomia distrital, pois os duodécimos são liberados no início de cada mês, pela Secretaria do Tesouro Nacional conforme determina a Lei. Além disso, informa que os recursos ingressados na modalidade transferência (30) compunham base de cálculo para o recolhimento PIS/PASEP, tendo sido recolhido, em 2002, o valor aproximado de 29,8 milhões, referente a essa receita¹⁵ (DISTRITO FEDERAL, 2004).

Curiosamente, no âmbito do processo do TCU que aprecia a legalidade das apropriações pelo DF dos valores transferidos a título de IRRF e das contribuições previdenciárias arrecadadas dos servidores da segurança, a Secretaria da Fazenda do DF mudou de discurso,

¹⁴ Essa situação motivou ressalvas, nos pareceres prévios das Contas do Governo do Distrito Federal (2003, 2004, 2005, 2007). Em 2006, o parecer prévio emitido concluiu que as Contas apresentadas pelo Governo do DF, daquele exercício, não estavam tecnicamente aptas a receber a aprovação da Câmara Legislativa, impondo-se a oposição das diversas determinações, com vistas a sanear as irregularidades apontadas. A primeira delas trata exatamente da não-escrituração da execução orçamentário-financeira do FCDF no sistema contábil distrital (DISTRITO FEDERAL, 2006).

¹⁵ A contribuição para o PIS/PASEP é calculada com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas (BRASIL, 1998). A contribuição é utilizada para o pagamento do seguro-desemprego, abono anual aos empregados que recebem até dois salários mínimos mensais, bem como no financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES (BRASIL, 1988).

pois defendeu a necessidade de os valores do FCDF serem transferidos aos cofres distritais, bem como questionou se a execução do Fundo nos sistemas federais não estaria interferindo a autonomia distrital (BRASIL, 2008a).

Na prática, como é o próprio DF quem designa todos os operadores do FCDF no SIAFI, é razoável considerar que a execução diretamente no sistema federal, sem a transferência efetiva dos valores aos cofres distritais, representa um artifício indevido para o não-recolhimento da contribuição para o PIS/PASEP, como constatou o TCDF.

O exame dos acórdãos proferidos pelo TCU, acerca da sua competência para a fiscalização dos recursos do FCDF, revela que os estudos técnicos efetuados restringiram-se à área de segurança, não sendo analisadas as questões atinentes à competência da União em relação aos demais serviços públicos distritais. Igualmente, as decisões do TCDF não diferenciaram as competências atribuídas pela CF/88 à União e ao DF nas áreas atendidas pelo Fundo. Dessa forma, há necessidade de maiores estudos acerca do exercício do controle externo, quanto às competências constitucionais atribuídas à União e ao DF em cada uma das demais áreas atendidas pelo FCDF.

3.4 A Titularidade do IRRF dos Servidores da Segurança Pública do DF

A regra de repartição do produto da arrecadação do imposto de renda, disposta no inciso I do art. 157 da CF/88, define que pertence aos Estados e ao DF o IRRF incidente sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem. Assim, conforme tratado na Seção 1.2.2, sempre que uma entidade de direito público realizar pagamento sujeito à retenção do imposto na fonte, o produto dessa arrecadação lhe pertencerá.

No caso específico das remunerações dos servidores da segurança do DF, a responsabilidade atribuída à União ultrapassa a simples transferência financeira para a manutenção daqueles serviços, pois, segundo a jurisprudência do STF, compete à União legislar, com exclusividade, sobre estrutura administrativa e regime jurídico de seu pessoal, o que inclui a definição das questões atinentes às remunerações desses servidores. Na verdade, conforme abordado na Seção 3.2, os integrantes e membros da segurança pública distrital são servidores federais, inclusive para fins de aposentadoria.

Assim, se cabe à União diretamente organizá-las, as obrigações decorrentes lhes são próprias, devendo, portanto, serem suportadas com recurso do Tesouro Nacional, sob pena de se estar criando despesas para o DF. Conseqüentemente, o IRRF decorrente de tais

pagamentos pertence à União, devendo ser recolhidos ao Tesouro Nacional como ocorria até o final de 2002, período em que os valores repassados para o financiamento dos serviços públicos distritais eram líquidos do referido tributo. Não faria sentido os custos da União com a segurança, no DF, serem onerados com o imposto de renda a ser recolhido aos cofres distritais. Embora a Lei n.º 10.633/2002 explicitamente não cuide desse assunto, como faziam os convênios, trata-se de regra constitucional de observância obrigatória pelos gestores do Fundo e pelo Ministério da Fazenda, sob pena de responsabilização administrativa, civil e penal.

Logo, a regra disposta no inciso I do art. 157 da CF/88 não se aplica aos rendimentos dos servidores da segurança distrital pagos com recursos do FCDF, quer se analise a responsabilidade do pagamento pelo ponto de vista econômico, em que interessa a propriedade do recurso utilizado, ou pelo vínculo profissional dos respectivos servidores, pois, tanto um quanto o outro, são federais. Releva notar que, considerando a existência de parcelas remuneratórias criadas por leis distritais, o IRRF incidente sobre os valores pagos com recursos próprios do DF pertencerá a esse ente federativo.

Nesse contexto, as transferências aos cofres distritais do IRRF desses servidores, decorrentes dos pagamentos realizados pelo FCDF, aproximadamente R\$ 25 milhões por mês, não encontram amparo legal e causam prejuízos não só à União, mas a todos os demais entes federativos, pois 48% do valor global arrecadado pela União são repartidos, como os demais Estados e Municípios, via FPE, FPM e fundos de financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como determina o inciso I do art. 159 da CF/88.

Por fim, não é razoável supor que todos os demais Estados e Municípios brasileiros prescindam de parcelas de suas receitas ou que a União realmente disponha de valores que não lhe pertencem em benefício do DF, por mera decisão de seus agentes administrativos, à margem do devido processo legislativo.

3.5 Limitações da Pesquisa

A principal limitação deste trabalho reside em seu caráter normativo, uma vez que a definição acerca da titularidade dos valores arrecadados a título de IRRF dos servidores da segurança pública do DF depende de uma decisão final dos agentes competentes.

A segunda limitação refere-se ao estudo da titularidade das contribuições previdenciárias arrecadadas também desses servidores, que extrapolaria as possibilidades deste estudo apesar da conexão com o tema.

A terceira limitação consiste no estudo da responsabilidade da União em relação aos servidores (ativos e inativos) e aos pensionistas das áreas de saúde e educação, especificamente a titularidade do imposto de renda incidente sobre os seus rendimentos e das suas contribuições previdenciárias relativamente às parcelas pagas pelo FCDF, isto é, a pesquisa das áreas não abordadas neste estudo.

A quarta remete-se a análise da execução orçamentária dos recursos do FCDF no SIAFI e do não-recolhimento da contribuição para o PIS/PASEP. Aparentemente, não há fundamento legal para tanto, o que poderá representar prejuízos ao erário federal.

Por fim, não foi possível o aprofundamento dos estudos acerca da competência do TCU e do TCDF para o exercício do controle dos recursos do FCDF. De fato, as ambições deste trabalho permitiram apenas vislumbrar algumas das dificuldades decorrentes do aparente conflito de competências.

CONCLUSÃO

O trabalho abordou a titularidade dos valores arrecadados a título de imposto de renda retido na fonte dos rendimentos dos servidores e membros da segurança pública do DF, pagos com recursos do FCDF. Os estudos empreendidos sugerem que tais valores pertencem à União, o que possibilitou responder afirmativamente à questão de pesquisa, bem como confirmar a hipótese formulada nesse sentido.

Quanto aos objetivos específicos, considera-se que foram atendidos. O estudo da repartição de competências da União e do DF na disciplina segurança pública foi abordado nas Seções 3.1 e 3.2. As análises do financiamento federal da segurança, do tratamento concedido ao IRRF e das alterações provocadas pela EC n.º 19/1998 e pela Lei n.º 10.633/2002 foram realizadas na Seção 3.3.

Por último, a Seção 3.4 foi dedicada ao estudo da titularidade do IRRF após a criação do FCDF, bem como à demonstração dos possíveis impactos nas finanças de todos os demais entes federativos dos valores já apropriados pelo DF, desde a criação do FCDF, caso as conclusões deste trabalho prevaleçam, nos âmbitos administrativos e judiciais.

Quanto às sugestões, os temas relacionados com o assunto deste trabalho que merecem uma exploração mais detalhada em outros estudos são:

- A titularidade das contribuições previdenciárias dos servidores e membros da segurança pública do DF pagos com recursos do FCDF;
- A responsabilidade da União, em relação aos servidores (ativos e inativos) e pensionistas das áreas de saúde e educação, bem como a titularidade do IRRF e de suas contribuições previdenciárias;
- A análise da execução orçamentária dos recursos do FCDF diretamente no SIAFI, e a incidência da contribuição para o PIS/PASEP;
- As competências do TCU e do TCDF para o exercício do controle externo do FCDF.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro; Gandra, Ives Martins. **Comentários à Constituição do Brasil**. Volume 6, Tomo II. São Paulo: Saraiva, 1991.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2008.

_____. **Decreto n.º 48.297**, de 17 de junho de 1960. Dispõe sobre a instituição da Fundação Educacional do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Decreto n.º 48.298**, de 17 de junho de 1960. Dispõe sobre a instituição da Fundação Hospitalar do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Decreto-Lei n.º 2.266**, de 12 de março de 1985. Dispõe sobre a criação da Carreira Policial Civil do Distrito Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Decreto n.º 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Decreto n.º 323**, de 1º de Novembro de 1991. Dispõe sobre as transferências de recursos financeiros para as áreas de educação e saúde do Governo do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. Código Tributário Nacional. **Lei n.º 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 6.450**, de 14 de outubro de 1977. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 7.289**, de 18 de dezembro de 1984. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 7.713**, de 22 de dezembro de 1988. Dispõe sobre as transferências de recursos financeiros para as áreas de educação e saúde do Governo do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 8.255**, de 20 de novembro de 1991. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 9.715**, de 25 de novembro de 1998. Dispõe sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 10.486**, de 04 de julho de 2002. Dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 10.633**, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 11.134**, de 15 de julho de 2005. Institui a Vantagem Pecuniária Especial – VPE, devida aos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. **Lei Complementar n.º 101**, de 04 de maio de 2002. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 173**, de 23 de agosto de 1995. Modifica o Capítulo da Administração Pública, acrescenta normas as Disposições Constitucionais Gerais e Estabelece normas de transição. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 483**, de 28 de novembro de 2005. Inclui os servidores públicos, civis e militares, custeados pela União até 31 de dezembro de 1991, no quadro em extinção da Administração Federal do ex-Território Federal de Rondônia. Altera a Constituição Federal de 1988. Autora Senadora Fátima Cleide. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda Constitucional n.º 41**, de 18 de agosto de 1995. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.045-0**, Relator Ministro Marco Aurélio. Liminar. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 677-1**, Relator Ministro Néri da Silveira. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.136-7**, Relator Ministro Eros Grau. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.359-9**, Relator Ministro Carlos Velloso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.475-7**, Relator Ministro Octavio Gallotti. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.881-2**, Relator Ministro Carlos Velloso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.817-6**, Relatora Ministra Cármen Lúcia Rocha. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Agravo Regimental em Suspensão de Segurança n.º 846-3**, Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Recurso Extraordinário n.º 241.494-1**. Relator Ministro Octavio Gallotti. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Súmula n.º 647**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão Plenário n.º 1.665**, de 13 de agosto de 2008. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Acórdão Plenário n. 739**, de 16 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Acórdão Plenário n. 824**, de 30 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Acórdão Plenário n. 259**, de 08 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Decisão Normativa n.º 87**, de 21 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2008.

_____. _____. **Relatório de Atividades do 3º trimestre de 2008**. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 8 dez. 2008.

BRITO, Fernando. União entre com ação para tirar R\$ 1 bi do GDF: Governo federal planeja tomar do GDF o produto do recolhimento, desde 2003, do IRRF e contribuição social dos servidores da Segurança Pública, pagos com recursos do Fundo Constitucional. Medida pode causar estragos nos cofres do GDF e inviabilizar investimentos. Executivo local se mobiliza para manter a receita. **Jornal da Comunidade**, Brasília, página A3, edição de 6 a 12 set. 2008.

CAMPOS, Ana Maria. Pela Manutenção de R\$ 600 milhões: Governo local procura manter em seus cofres dinheiro do IR e da Contribuição previdenciária dos servidores. Decisão está nas mãos do TCU. **Correio Braziliense**, edição de 11 set. 2008.

DISTRITO FEDERAL. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Decisão n.º 1.602**, de 15 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 8 out. 2008.

_____. _____. **Decisão n.º 5.002**, de 27 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 8 out. 2008.

_____. _____. **Decisão n.º 1.565**, de 11 de abril de 2006. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 8 out. 2008.

_____. _____. **Decisão n.º 2.214**, de 24 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 8 out. 2008.

_____. _____. **Decisão n.º 1.543**, de 8 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 8 out. 2008.

_____. _____. **Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal do exercício de 2003**. Conselheiro Relator Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 8 out. 2008.

_____. _____. **Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal do exercício de 2004**. Conselheiro Relator Antonio Renato Alves Rainha. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 8 out. 2008.

_____. _____. **Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal do exercício de 2005**. Conselheiro Relator Marli Vinhadeli. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 8 out. 2008.

_____. _____. **Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal do exercício de 2006**. Conselheiro Relator Ronaldo Costa Couto. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 8 out. 2008.

_____. _____. **Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal do exercício de 2007**. Conselheiro Relator Jorge Caetano. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 8 out. 2008.

GONÇALVES, Vitor Fernandes. **O Controle de Constitucionalidade das Leis do Distrito Federal**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

QUINTAS, Expedito. **Marcha Batida para o Buraco Negro**. *Correio Braziliense*, Brasília, abr.1991.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

APÊNDICE – Decisões do STF sobre a Segurança Pública do DF

ADI n.º 1.045-0-MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Diário da Justiça de 06 de maio de 1994, o STF deferiu pedido de medida liminar, para suspender a eficácia de dispositivos da Lei Orgânica do DF que tratam da segurança Pública e de servidores militares, tendo em vista a competência exclusiva da União para legislar sobre a matéria.

ADI n.º 2.102-DF – MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Diário de Justiça de 07 de abril de 2000, o STF deferiu liminar suspendendo a Lei Distrital n.º 1.481/1997, que dispõe sobre o Quadro de Oficiais Policiais, por invasão da competência da União para organizar e manter os organismos de segurança pública do Distrito Federal, que envolve a de legislar com exclusividade sobre a sua estrutura administrativa e o regime jurídico de pessoal: jurisprudência do STF consolidada no RR 241494.

ADI n.º 1.475-7, Relator Ministro Octavio Gallotti, Diário da Justiça de 04 de maio de 2001, o STF deferiu medida liminar, para suspender a eficácia da Lei Distrital n.º 1.058/1996, oposta pelo Governador do DF, em virtude de invasão de competência pela Câmara Legislativa do DF de matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Nesse processo, o próprio Governador do DF sustentou que as Polícias Militar e o Corpo de Bombeiros Militar não integram à Administração distrital, e que, em nenhum momento, qualquer lei distrital poderia tratar da matéria afeta à competência exclusiva da União.

ADI n.º 1.359-9, Relator Ministro Carlos Velloso, Diário da Justiça de 11 de outubro de 2002, o STF declarou inconstitucional a Lei Distrital n.º 914/1995, que dispunha sobre as escalas de serviço dos policiais e bombeiros militares do DF, por reconhecer a competência da União para legislar, com exclusividade, sobre sua estrutura administrativa e regime jurídico do seu pessoal.

ADI n.º 2.988-DF, Relator Ministro Cezar Peluso, Diário da Justiça de 26 de março de 2004, o STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 1.406/1997, de iniciativa parlamentar, que concedia, em caráter geral, aos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, matriculados em estabelecimento de formação e aperfeiçoamento, vantagem funcional pecuniária, por ofensa aos artigos 21, inciso XIV, e 61, §1º, alíneas a e c, da Constituição Federal.

ADI n.º 2.881-2, Relator Ministro Carlos Velloso, Diário da Justiça de 02 de abril de 2004, o STF declarou inconstitucional a Lei Distrital n.º 2.939/2002, que tratava da anistia dos policiais civis do DF punidos com até cinco dias de suspensão entre outubro de 1994 e agosto de 1999, em virtude da competência privativa da União para organizar e manter a Polícia Civil do DF. Frisada a competência da União para legislar, com exclusividade, sobre a sua estrutura e regime jurídico de seu pessoal.

ADI n.º 1.136-7, Relator Ministro Eros Grau, Diário da Justiça de 13 de outubro de 2006, o STF declarou inconstitucional a Lei Distrital n.º 709/1994, que dispunha sobre matéria de competência exclusiva da União (CF/88, art. 21, XIV). O texto normativo atacado diz respeito à promoção de ex-componentes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros.

ADI n.º 3.817-6, Relatora Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, Diário da Justiça Eletrônico de 03 de dezembro de 2009, o STF declarou inconstitucional o artigo 3º da Lei Distrital n.º 3.556/2005, que considerava como de efetivo exercício da atividade policial o tempo de serviço prestado pelo servidor (policial civil) cedido à administração pública direta e indireta, por violação ao inciso XIV do artigo 21 da CF/88. Nesse sentido, a relatora lembrou que a jurisprudência do STF consolidou-se no sentido de que compete à União dispor sobre o regime jurídico dos servidores da Polícia Civil do DF.