

FUNDO CONSTITUCIONAL: FINALIDADE

A Constituição Federal dispõe, em seu artigo 21, inciso XIV, que compete à União, organizar e manter as polícias Civil, Militar e o Corpo de Bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

Por sua vez, o artigo 1º da Lei Federal nº 10.633/02 que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), criado por força da vontade do constituinte derivado, constitui mera reprodução *ipsis litteris* do texto da Carta Política, acrescentando, todavia, que o assistencialismo oriundo dos recursos do Fundo devem ser destinadas à execução de serviços públicos nas áreas da saúde e da educação.

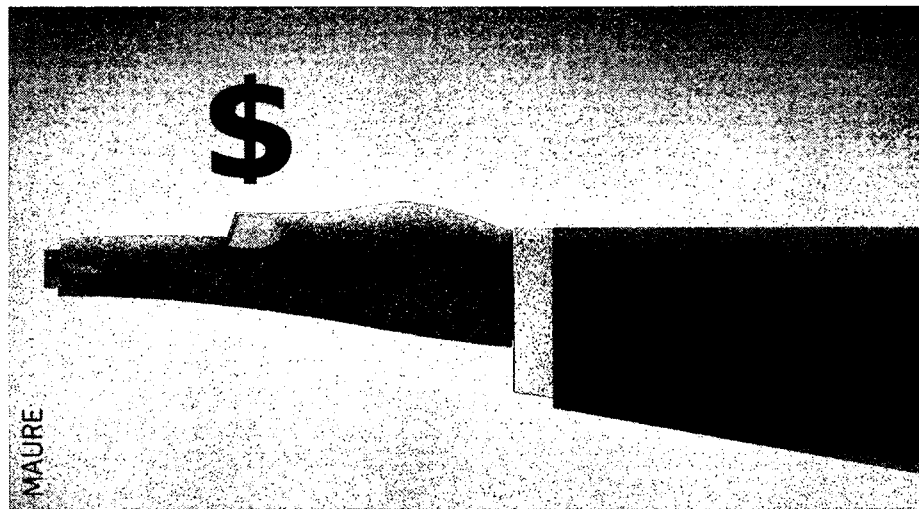
Entre as vantagens que se vislumbrava serem auferidas pelo beneficiário direto do Fundo, destaca-se a eliminação do caráter voluntário de parte das verbas destinadas pela União, o que deixaria o DF em situação de considerável conforto, frente à possibilidade de prévia programação das despesas de modo a facilitar a gestão do numerário impositivo disponibilizado.

Ocorre que tal expectativa não se verificou, porquanto a União passou a incorporar a seu orçamento o respectivo valor, promovendo a execução do FCDF em sistema próprio, denominado Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), o que tem inviabilizado os repasses da verba constitucional até o dia 5 de cada mês, à razão de duodécimos, conforme disposto no art. 4º da Lei Federal que instituiu o fundo.

Não é demais sublinhar que os recursos do FCDF têm natureza federal, porquanto oriundos de legislação infraconstitucional, cujo montante deve ser previamente aprovado pelo Congresso Nacional e consignado na Lei Orçamentária Anual da União, haja vista que a verba decorrente de seu uso impacta limite de gastos de pessoal da União, nos termos do art. 20, I, "c" da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não se desconhece a dificuldade de interlocução há muito existente entre governos local e federal para a obtenção dos recursos oriundos do Fundo Constitucional, que devem observar estritamente as formalidades que precedem de análise administrativo-burocrática por diversos setores da administração pública, de modo a atender aos parâmetros objetivos preconizados pela norma a fim de viabilizar a disponibilização do crédito, notadamente quando envolve valores de elevada monta.

Para além disso, contudo, as Cortes de contas têm apontado diversas impropriedades no que concerne ao manejo dos valores propiciados pelo fundo, seja em relação à sua destinação, seja em relação à debilidade do arcabouço regulatório da estrutura de governança, a qual não prevê normativos que definam com clareza as responsabilidades dos gestores, circunstância que pode ge-



rar, inexoravelmente, violações de ordem a fragilizar o postulado constitucional da segurança jurídica, sob cujo primado se garante a estabilidade das instituições.

A subjetividade da legislação que versa sobre o FCDF constitui lacuna insanável do ponto de vista formal, em detrimento da qual se dá margem à utilização de critérios de conveniência acerca do ato administrativo que se pretende formalizar, desvirtuando-se a real finalidade da norma, à míngua de instrumentos metodológicos, claros e objetivos para a distribuição de recursos em casos de assistência financeira destinadas à saúde e à educação do DF.

A assistência financeira da União instrumentalizada no FCDF destina-se, inarredavelmente, à execução de serviços públicos essenciais que visem às melhorias em prol da coletividade, o que não se confunde com o pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação.

Nesse diapasão, impõe aclarar que aqui não se busca emitir qualquer juízo de valor acerca dos atos de natureza político-administrativos emanados pelas gestões que têm o dever de gerir o fundo, cumprindo-nos tão somente alinhavar questões técnico-jurídicas que derivam da inviabilidade de destinação das verbas decorrentes do FCDF ao pagamento de despesas com servidores em inatividade.

Inexiste, no âmbito do DF, qualquer planejamento estratégico que disponha acerca da aplicação dos recursos do FCDF nessas áreas específicas, sobrelevando ressaltar que a maior parte do Fundo é utilizada com gastos de pessoal, sujeitando o DF a um déficit financeiro histórico, insanável do ponto de vista material.

O artigo 4º da Lei Complementar nº 141 de 2012 dispõe que não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas decorrentes de pagamento de aposentadorias e pensões, fato corroborado pela Lei Federal nº 9.394/96 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Não é demais ressaltar que, malgrado os esforços empreendidos pelos gestores no que diz respeito à solução dos gravissi-

mos problemas que sempre circundaram a órbita das áreas da saúde e educação, a primazia do serviço público de natureza essencial não tem sido contemplada – ao menos como deveria – pelo vultoso numerário disponibilizado pelo FCDF, corolário inafastável da legalidade, por força da vontade do constituinte derivado.

A população carente desses serviços se vê em situação de dificuldade, à vista do gasto excessivo da verba do Fundo com servidores inativos e pensionistas, cujos recursos deveriam ser destinados em áreas nas quais se possa vislumbrar, por exemplo, deficiências de natureza técnica e operacional dos órgãos da administração pública, direta ou indireta, ausência de equipamentos e insumos básicos no que tange à realização de procedimentos cirúrgicos de urgência ou fornecimento de medicamentos de alto custo, bem como no investimento em programas que viabilizem o incentivo a quadros de pessoal que possam fortalecer ou modificar positivamente a estratégia de gestão efetiva dos serviços prestados em prol da coletividade, dentre outras destinações passíveis de enquadramento na norma.

O Distrito Federal – seguido pelos demais Estados da Federação – já desconta dos servidores a respectiva contribuição previdenciária, cujos recursos deveriam ser alocados em fundos destinados ao pagamento exclusivo dos seus beneficiários, a subsidiar o crédito decorrente dos servidores inativos e pensionistas.

A Carta Magna em seu artigo 40 dispõe que aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de Previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Por sua vez o artigo 4º da Lei Complementar nº 769 de 30 de junho de 2008 que reorganiza e unifica o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF, inclusive de servidores inativos e

pensionistas, dispõe que o Iprev/DF tem como atribuição principal captar e capitalizar os recursos necessários à garantia de pagamento dos benefícios previdenciários atuais e futuros dos segurados e dependentes de que trata esta Lei Complementar, por meio de uma gestão participativa, transparente, eficiente e eficaz, dotada de credibilidade e excelência no atendimento.

Nesse diapasão, observa-se que, malgrado não se desconheça os problemas de dotação orçamentária enfrentados pelo ente Distrital e a crise econômica por que passa o país, o que tem havido, em tese, é um desvio de finalidade das normas, cujas consequências – a largo interregno temporal – podem gerar elevada sobrecarga ao Fundo, sobrelevando deficiências econômicas a justificar o estancamento dos serviços essenciais para os quais ele foi constituído, seja na área da segurança pública, saúde ou educação, ante a inevitável redução do numerário em favor delas disponibilizado.

A questão trazida à baila consubstancia impacto, inclusive, em apurações decorrentes da lei de responsabilidade fiscal, a qual deve ser o guia do gestor público.

Não se trata, portanto, de um preciosismo legal, mas de um comando constitucional cujo conteúdo expressa, com clareza, a evidência de inibição para que os recursos do Fundo sejam destinados a áreas não estabelecidas pela norma.

Impõe ressaltar, por outro lado, que a matéria foi objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, o qual admitiu a continuidade do pagamento de inativos e pensionistas distritais das áreas de saúde e educação com recursos do FCDF até deliberação final a ser proferida pelo colegiado da Corte.

Há que se buscar, assim, uma solução pacífica no que concerne à utilização dos recursos do FCDF que implique não destinação de valores do Fundo ao pagamento de servidores inativos e pensionistas, a fim de confortar os mecanismos de execução dos serviços públicos de natureza essencial e coletivos, realocando a destinação das verbas de modo a salvaguardar a população de calamidades futuras, em ações preventivas e repressivas, adequando-as, por isso mesmo, à real finalidade da norma constitucional.

Caso contrário, a solução jurídica passível de justificar o emprego dos recursos oriundos do FCDF ao pagamento dos inativos ou pensionistas, certamente, depende de modificação na Constituição da República (art. 21, inciso XIV) a viabilizar a introdução de conteúdo normativo que contemple a possibilidade de aplicação da verba em favor desses beneficiários.

**LUIS CARLOS ALCOFORADO e
RAFAEL CUNHA**

»» Advogados