



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB

DARLAN DE LIMA BARBOSA

ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO TETO DE GASTOS AO DISTRITO FEDERAL

Brasília
2017

DARLAN DE LIMA BARBOSA

ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO TETO DE GASTOS AO DISTRITO FEDERAL

Trabalho final apresentando para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em orçamento público.

Área de Concentração: Orçamento Público

Orientador: Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior

Brasília

2017

B238Barbosa, Darlan de Lima.

Análise da aplicação do teto de gastos ao Distrito Federal/ Darlan de Lima Barbosa --
Brasília : 2017.

60f.il.,

Trabalho final de conclusão do Curso de Pós-graduação *lato sensu* em Orçamento
Público - Instituto Legislativo Brasileiro - ILB, 2017.

Orientador: Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior.

1.Orçamento público. 2. Resultado fiscal. 3. Teto de gastos. 4. Contas públicas. 5.
Distrito Federal (Brasil). I. Autor. II. Título.

CDU 336.14:342.532(817.4)

DARLAN DE LIMA BARBOSA

ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO TETO DE GASTOS AO DISTRITO FEDERAL

Trabalho final apresentando para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em orçamento público.

Brasília, 04 de agosto de 2017.

Banca Examinadora

Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior

Joaquim Ramalho de Albuquerque

Dedico este trabalho ao meu pai Vitor
Barbosa, que com seu exemplo de homem
trabalhador me inspira a romper os obstáculos da
vida.

Agradecimentos

Agradeço à Câmara Legislativa do Distrito Federal que, em parceria com o Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, me proporcionou esta excelente oportunidade de aperfeiçoamento profissional.

Não me envergonho do evangelho, porque é o poder de Deus para a salvação de todo aquele que crê: primeiro do judeu, depois do grego. Porque no evangelho é revelada a justiça de Deus, uma justiça que do princípio ao fim é pela fé, como está escrito: "O justo viverá pela fé".

Romanos 1:16,17

Resumo

Este trabalho busca avaliar a aplicação de um teto de gastos, nos moldes do Novo Regime Fiscal da União, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, ao Distrito Federal. O método utilizado na pesquisa foi a revisão da legislação e da bibliografia afeta ao tema e também o levantamento de dados orçamentários e fiscais dos Governos Federal e do Distrito Federal. O controle de gastos e a busca pela sustentabilidade das contas públicas é um tema de grande relevância na atualidade. Após a realização de simulações do impacto da limitação do crescimento das despesas do DF, propõe-se a instituição de um Novo Regime Fiscal no Distrito Federal por meio de uma minuta de proposta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, com o intuito de limitar o crescimento das despesas primárias correntes do DF.

Palavras-chave: 1. Orçamento Público 2. Resultado Fiscal 3. Teto de Gastos 4. Contas Públicas 5. Novo Regime Fiscal

Abstract

This work seeks to apply a spending ceiling, according to the New Fiscal Regime of the Union, established by Constitutional Amendment No. 95, of 2016, to the Federal District. The method used in the research was the revision of the legislation and the bibliography affects the subject and also the collection of budgetary and fiscal data of the Federal and Federal District Governments. The control of expenses and the search for the sustainability of the public accounts is a subject of great relevance in the present time. After simulations of the impact of the limited growth of DF expenditures, it is proposed to establish a New Fiscal Regime in the Federal District through a draft amendment to the Organic Law of the Federal District, with the purpose of limiting the Growth of the DF's current primary expenditure.

Keywords: 1. Public Budget 2. Fiscal Result 3. Ceiling Spending 4. Public Accounts 5. New Fiscal Regime

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 –DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS	18
GRÁFICO2 – EVOLUÇÃO DO RESULTADO FISCAL DO DF DE 2004 A 2016.....	37
GRÁFICO3 –REALIZAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DE CAPITAL DE 2012 A 2016	41
GRÁFICO4 –TRAJETÓRIA DO RESULTADO PRIMÁRIO NA VIGÊNCIA DO NRF	50

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO, DÍVIDA LÍQUIDA E PIB.....	19
TABELA 2 – LOA/2016 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA DO DF.....	33
TABELA 3 – RESULTADO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL EM 2016	35
TABELA 4 – DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA DO DISTRITO FEDERAL EM 2016.....	38
TABELA 5 – SIMULAÇÃO DE APLICAÇÃO DO NRF FEDERAL ADAPTADO AO DF	39
TABELA 6 – SIMULAÇÃO DE APLICAÇÃO DO NRF FEDERAL NA CLDF, TCDF E DPDF.....	43
TABELA 7 – SIMULAÇÃO DA APLICAÇÃO DO NRF DO DF, PERÍODO 2017 A 2026.....	48

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. FINANÇAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO.....	12
1.1. A CONSTITUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 1988.....	12
1.2. ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DESPESAS OBRIGATÓRIAS	14
1.3. A CONSTITUIÇÃO E AS NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS	15
1.4. NORMAS ORÇAMENTÁRIAS NA LEI ORGÂNICA DO DF	16
2. CONTAS PÚBLICAS E O TETO DE GASTOS NA UNIÃO	18
2.1. CRESCIMENTO DOS GASTOS DA UNIÃO	18
2.2. RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO.....	19
2.3. O CONCEITO DE TETO DE GASTOS	20
2.4. TETO DE GASTOS NA UNIÃO – EC95/2016.....	22
3. O ORÇAMENTO DO DISTRITO FEDERAL	33
3.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO DISTRITO FEDERAL.....	33
3.2. RESULTADO FISCAL DO DF	34
4. SIMULAÇÃO DE APLICAÇÃO DA EC 95/2016 AO DF.....	39
4.1. LIMITAÇÃO DO CRESCIMENTO DO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS	39
4.2. IMPACTO DO TETO DE GASTOS NA CLDF, TCDF E DPDF	42
4.3. TETO PARA DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES	44
5. PROPOSTA DE TETO DE GASTOS PARA O DF	46
5.1. PROPOSTA DE TETO DE GASTOS PRIMÁRIOS CORRENTE NO DF	46
5.2. SIMULAÇÃO PROSPECTIVA DE APLICAÇÃO DO TETO AO DF	48
CONCLUSÃO.....	52
REFERÊNCIAS	53
APÊNDICES	57
APÊNDICE A: PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO DF.....	57

INTRODUÇÃO

A temática de orçamento, controle e fiscalização que se insere entre os processos e funções do Poder Legislativo - a quem a Constituição Federal conferiu a competência de apreciar e aprovar as leis orçamentárias propostas pelo Executivo -, se reveste de relevância e atualidade à medida que se acentuam as restrições resultantes do crescimento reiterado dos gastos públicos sem o necessário aumento das receitas governamentais.

Diante disso, este trabalho procurou, por meio da revisão da legislação e da bibliografia afeta ao tema e também do levantamento de dados orçamentários e fiscais dos Governos Federal e do Distrito Federal, avaliar a simulação da aplicação de um teto de gastos nos moldes do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, ao Distrito Federal. O trabalho se estrutura em 5 capítulos e por fim apresenta uma minuta de proposta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal.

O capítulo 1 apresenta uma visão panorâmica das normas orçamentárias e fiscais contidas na Constituição Federal, bem como verifica a necessidade de compatibilização entre os processos legislativos ordinário e orçamentário exemplificado na tensão existente entre o princípio da anualidade orçamentária e as despesas obrigatórias de caráter continuado. Esse capítulo demonstra também que os princípios dessa Constituição Orçamentária são replicados na Lei Orgânica do Distrito Federal.

O capítulo 2, por sua vez, traz uma visão geral das contas do Governo Federal, demonstra que o crescimento dos gastos públicos acima da inflação e da capacidade arrecadatória do Estado resultou em sucessivos déficits fiscais da União. Em seguida é apresentado o conceito de teto de gastos, que se diferencia de outros mecanismos de controle já existentes, seguido de uma análise dos dispositivos da EC 95/2016, que instituiu o teto de gastos no Governo Central.

A seguir, o capítulo 3 analisa a execução orçamentária do Distrito Federal, o resultado fiscal e a posição da dívida líquida relativos a 2016 com o intuito de verificar em que medida as condições que levaram a União a adotar um teto para o crescimento de seus gastos podem ser

observados no DF. Ressalta-se inclusive a distorção no resultado fiscal do DF decorrente do uso indevido de recursos do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Distrito Federal.

O capítulo 4 simula a limitação do crescimento das despesas primárias ao Distrito Federal, segundo o estabelecido pela União com a instituição da EC 95/2016, demonstrando como o orçamento de 2017 seria afetado por tal medida, inclusive o impacto dos limites individualizados para a Câmara Legislativa, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Distrito Federal. O capítulo se encerra com a proposição de um teto de gastos para as despesas correntes primárias.

O capítulo 5, tendo em vista as constatações do capítulo anterior, detalha a proposta de instituição do Novo Regime Fiscal-NRF do DF, inclusive com a simulação prospectiva do impacto de suas medidas sobre o crescimento das despesas correntes primárias e do resultado primário durante o período de vigência.

Por fim, são apresentadas as principais conclusões do trabalho, ao passo que justifica a proposta de adaptação do NRF da União para que tenha aplicabilidade efetiva ao Distrito Federal. A minuta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal com a instituição dessas medidas é a materialização dessa proposta de NRF do DF.

1. FINANÇAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO

1.1.A CONSTITUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 1988

A Constituição Federal estabelece regras sobre a elaboração, aprovação, execução e fiscalização do orçamento público, que são expressas não apenas nos artigos 165 a 169, que compõe a seção II – Dos Orçamentos, do capítulo II – Das Finanças Públicas, mas também por diversos outros dispositivos que permeiam o texto constitucional. Essa Constituição Orçamentária, nas palavras de Torres (2013, p. 171), “é um dos subsistemas da Constituição Financeira, ao lado da Constituição Tributária e da Monetária”.

De uma forma geral, o processo orçamentário brasileiro é regulado pelas leis orçamentárias, previstas no art. 165 da Constituição, que estabelecem o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA). Essas leis se relacionam entre si, segundo um modelo de integração entre planejamento e orçamento, em que os planos estabelecidos no PPA são detalhados e priorizados na LDO e contemplados na LOA.

O PPA estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas de longo prazo do governo, para as despesas de capital e as delas decorrentes e ainda para as despesas de duração continuada. A LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública que irão orientar a elaboração da lei orçamentária. Já a LOA é a materialização do planejamento orçamentário governamental para um exercício financeiro e abrange o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social.

Essas leis orçamentárias, de iniciativa do Poder Executivo, são apreciadas pelo Congresso Nacional, na forma do regimento comum, em processo legislativo próprio, conforme estabelecido pelo art. 166 da Constituição. A respeito desse processo legislativo orçamentário, Santa Helena et al. (2011) asseveram:

O art. 166 em seu caput determina a forma anômala de apreciação das leis do ciclo orçamentário, de forma congressional, e remete a regulação desse processo a

regimento comum congressional. O mesmo art. 166 em seu § 7º dispõe expressamente acerca da aplicação supletiva do processo legislativo ao processo orçamentário. Assim, o constituinte reconhece a existência de um processo legislativo *sui generis*, atípico, com peculiaridades que o diferenciam do processo de produção das normas legais ordinárias presentes nos arts. 59 a 69.

O art. 167 da Carta Magna estabelece uma série de vedações ao processo orçamentário que, além de incorporar ao ordenamento nacional vários dos princípios gerais orçamentários consagrados na doutrina, norteiam a elaboração, a execução e a fiscalização do orçamento público. Para os propósitos deste trabalho, destacamos os seguintes dispositivos:

Art. 167. São vedados:

[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

[...]

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Os dispositivos destacados, assim como as demais vedações do art. 167, visam o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas, ao vedar a realização de despesas sem a devida previsão orçamentária ou sem a indicação das fontes de recursos correspondentes, ou o custeio de despesas correntes por meio de financiamento. Há, dessa forma, uma valorização da competência legislativa em matéria orçamentária, uma vez que, como ensina Torres (1995, p. 42):

Do ponto de vista político o orçamento do Estado de Direito sempre constituiu forma de controle da Administração, que por seu intermédio fica adstrita à execução das despesas no período e nos limites estabelecidos pelo Legislativo.

Quanto ao alcance das regras orçamentárias estabelecidas na Constituição Federal, Giacomoni (2016, p. 223), argumenta que “[...] as disposições constitucionais sobre matéria orçamentária têm caráter de norma geral, devendo, no que for aplicável, serem observadas por todos os entes da Federação.”

1.2. ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DESPESAS OBRIGATÓRIAS

O princípio orçamentário da anualidade ou periodicidade é aquele pelo qual o orçamento deve ser elaborado para um período determinado de tempo, geralmente um ano, que no Brasil corresponde ao ano civil. Sobre esse princípio, Torres (2013, p. 116), ensina:

O princípio da anualidade orçamentária indica que o Legislativo deve exercer o controle político sobre o Executivo pela renovação anual da permissão para a cobrança dos tributos¹ e a realização dos gastos, sendo inconcebível a perpetuidade ou a permanência da autorização para a gestão financeira.

No entanto, apesar da necessidade de aprovação anual do orçamento público, há uma série de despesas que perpassam vários exercícios e que, por imposição legal ou contratual, não podem ser descontinuadas, reduzidas ou até mesmo impedidas de terem crescimento real ano após ano, sem que haja um grande esforço legislativo e sob elevado custo social ao Estado.

Como observado por Carvalho Junior e Bijos (2017), essas despesas obrigatórias “são aquelas cuja execução resulta do atendimento de condicionantes definidas em legislação específica, e não da discricionariedade do gestor público”, ou seja, “o que torna determinada despesa de execução obrigatória não é a existência de previsão orçamentária, mas sim o fato de haver obrigatoriedade de execução deduzida de diploma normativo”. Assim, como conceituado pela Lei

¹No caso dos tributos, o princípio da anualidade foi substituído pelo princípio da anterioridade por força do Art. 150, III, b, da Constituição Federal de 1988.

de Responsabilidade Fiscal – LRF, despesas obrigatórias de caráter continuado são despesas obrigatórias que devem ser executadas por período superior a dois anos.

São exemplos dessas despesas obrigatórias de caráter continuado o pagamento de salários e benefícios dos servidores públicos, benefícios previdenciários e assistenciais, despesas obrigatórias com saúde e educação, gastos em programas sociais de transferência de renda e subsídios fiscais e tributários.

Diante disso, é imperativo que a criação de despesas continuadas por meio de legislação ordinária seja compatibilizada com o processo legislativo orçamentário, tendo em vista sempre a sustentabilidade das contas públicas no longo prazo. Como assevera Santa Helena (2011):

[...] os processos legislativos ordinário e orçamentário estão vinculados e devem ser compatíveis entre si, sob pena de pôr em risco o equilíbrio fiscal do estado brasileiro, se não pleno, pelo menos razoável, quando comparado aos desequilíbrios fiscais identificados em outras nações, outrora paradigmas de nossas finanças públicas.

1.3.A CONSTITUIÇÃO E AS NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS

Nesse sentido, a própria Constituição Federal, em seu art. 163, exigiu a aprovação de uma lei complementar, com o intuito de estabelecer regras gerais sobre as finanças públicas, dívida pública externa e interna, concessão de garantias governamentais e a fiscalização financeira da administração pública.

Assim, em obediência ao comando constitucional, foi aprovada a Lei Complementar n.º 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, com o fito de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A LRF instituiu mecanismos legais que visam ao equilíbrio intertemporal das finanças públicas, dispondo, entre outras regras:

- a) limites de gastos com pessoal, para cada poder e como proporção da receita corrente líquida do ente federativo;

- b) limites para o endividamento público, estabelecidos pelo Senado Federal;
- c) exigência de metas fiscais anuais para os três exercícios subsequentes;
- d) exigência de compensação de despesas continuadas, superiores a dois exercícios, pela redução de outra despesa e/ou criação de receita correspondente, inclusive com a indicação da margem de sua expansão em demonstrativo próprio;
- e) restrições à contratação de créditos e aumento de despesa com pessoal em anos eleitorais.

1.4. NORMAS ORÇAMENTÁRIAS NA LEI ORGÂNICA DO DF

A exemplo da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF, que equivale as Constituições promulgadas pelos Estados, também estabelece normas de finanças públicas, em consonância com as normas orçamentárias constitucionais.

O Capítulo III – Do orçamento estabelece, sem prejuízo aos demais normativos com reflexos sobre o orçamento e finanças dispostos ao longo da LODF, as normas gerais de elaboração e execução do orçamento do DF, conforme se observa:

Art. 149. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Além disso, para fins desse trabalho, destacamos a competência da CLDF, para elaboração de sua proposta orçamentária e apresentação de projetos de Lei que afetam a sua despesa:

Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

[...]

II - dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos;

V – criar, transformar ou extinguir cargos de seus serviços, provê-los, e iniciar o processo legislativo para fixar ou modificar as respectivas remunerações ou subsídios;

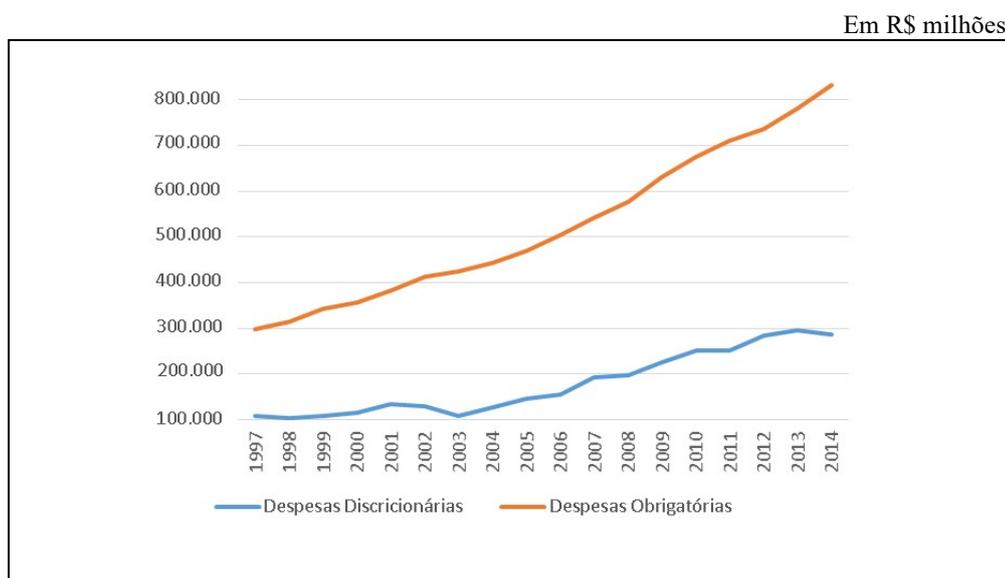
No entanto, é razoável deduzir que a simples observância dos preceitos constitucionais, reproduzidos na LODF e das normas de responsabilidade fiscal não conduzirá o Distrito Federal a uma situação diferente da observada na União em relação ao crescimento persistente da despesa primária em percentuais superiores ao da inflação e do crescimento da receita.

2. CONTAS PÚBLICAS E O TETO DE GASTOS NA UNIÃO

2.1. CRESCIMENTO DOS GASTOS DA UNIÃO

Os dispositivos orçamentários constitucionais e as normas legais de responsabilidade fiscal, apresentados anteriormente, não foram suficientes para impedir o crescimento constante das despesas públicas, uma vez que, conforme dados do governo federal a despesa primária, entre 2008 a 2015, cresceu 51% acima da inflação oficial e em um ritmo muito superior à evolução da receita no mesmo período.

Gráfico 1 –Evolução das Despesas primárias obrigatórias e discricionárias



FONTE: Milfont (2015), valores atualizados pelo IPCA.

No gráfico 1, que compara a evolução das despesas primárias obrigatórias e discricionárias, é possível observar que não só o volume de despesas obrigatórias é muito superior, como a sua trajetória é de crescimento cada vez mais acentuado ao longo dos anos. Em relação a proporção do PIB dessas despesas, Milfont (2015), demonstra que “em comparação

com o PIB, as despesas discricionárias do Governo Federal, que representavam 4% do PIB em 1997, somavam, em 2014, 5% do PIB. As despesas obrigatórias, por outro lado, passaram de 10% do PIB em 1997 para 14% em 2014.”

Conforme constatado por Almeida (2014), nos anos de 2005 a 2011, quase 90% da execução da despesa primária no âmbito do Governo Federal pode ser considerada despesa obrigatória, uma vez que, muitos gastos classificados como discricionários não podem ser objeto de limitação de empenhamento, como é o caso de grande parte das despesas dos Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social.

Não causa estranheza, portanto, que, segundo estudo prospectivo realizado por Freitas (2016), caso nenhuma medida de contenção fosse adotada, a trajetória de crescimento dos gastos da União levaria a um cenário onde “o déficit primário continuará a se alargar, superando 10% do PIB dentro de 20 anos, e a relação dívida bruta/PIB atingiria 272%, o que é claramente insustentável”.

2.2.RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO

Com efeito, o percentual elevado de despesas primárias obrigatórias na composição dos gastos da União é um dos indutores da lógica de seu crescimento descontrolado, acima da inflação e da capacidade estatal de arrecadação de receitas, acarretando a geração de resultados fiscais deficitários e o aumento da dívida.

Tabela 1 – Evolução do Resultado Primário, Dívida Líquida e PIB – em R\$ milhões

Discriminação	2012	%PIB	2013	%PIB	2014	%PIB	2015	%PIB	2016	%PIB
Resultado Primário do Governo Central	88.263	1,83%	76.994	1,44%	-17.211	-0,30%	-114.741	-1,91%	-154.255	-2,46%
Dívida Consolidada Líquida	955.437	19,9%	941.881	17,7%	1.174.989	20,7%	1.424.064	24,0%	1.952.371	31,0%
PIB Nominal	4.814.760	-	5.331.619	-	5.778.953	-	6.000.570	-	6.266.895	-

FONTE: STN. Elaboração própria.

Como observado na tabela 1, o descontrole nas contas públicas levou ao cenário em que o resultado primário do Governo Central passasse de um superávit de 1,83% do PIB, em 2012, para um déficit de 2,46% do PIB, em 2016. Como resultado, a dívida pública, que em 2012, era de R\$

955,4 bilhões, o equivalente a 19,9% do PIB, alcançou, em 2016, R\$ 1,95 trilhões, cerca de 31% do PIB.

Aliás, ao propor a adoção de teto de gastos, na forma do NRF, o Governo Federal reconhece a gravidade desse cenário de deterioração crescente das contas públicas, como exposto na mensagem de encaminhamento da PEC do NRF:

No âmbito da União, a deterioração do resultado primário nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal. De fato, a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB, em abril de 2016, e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos. Note-se que, entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometeram a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento.

2.3.O CONCEITO DE TETO DE GASTOS

A adoção de medidas adicionais que visem a equilibrar as finanças públicas ao longo dos anos e de maneira sustentável torna-se um imperativo a fim de evitar um colapso no funcionamento do Estado Brasileiro, razão pela qual a adoção de tetos de gastos, por meio de um Novo Regime Fiscal – NRF, entre as diversas alternativas de saneamento das finanças públicas, foi a escolha do Governo Federal para possibilitar o equilíbrio das contas governamentais ao longo dos anos.

Em essência, o NRF introduzido pela Emenda Constitucional 95/2016 – EC95/2016, como apontam Carvalho Junior, Almeida e Bijos (2017): “[O NRF] estabelece que, pelo período de vinte anos (2017-2036), a despesa primária da União não poderá se expandir em ritmo

superior ao da taxa de inflação medida pelo IPCA. Trata-se, em síntese, de uma regra fiscal de “crescimento real zero” da despesa.”

A mensagem do executivo que encaminhou a proposta de Emenda à Constituição que deu origem à EC95/2016, esclarece que o NRF consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação desta PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central com porcentagem do PIB.

Vale ressaltar que, conforme estabelecido no próprio texto da EC 95/2016, o teto de gastos estabelecido pelo NRF não se confunde ou substitui os mecanismos de controles fiscais já existentes, como observa Silva e Bittencourt (2017, p. 8):

O apregoado ajuste, para ser realizado, continuará tendo que contar com todo o leque de medidas de controle fiscal já integrante do ordenamento - em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de cada ano -, de que são exemplos a fixação de metas fiscais e o decreto de limitação de empenho e movimentação financeira.

Segundo estudo realizado por Cordes, Till. et al. (2015) para o Fundo Monetário Internacional, naquele ano haviam 23 países com regras de despesas que em geral assumem a forma de um limite para o crescimento dos gastos nominais ou reais no médio prazo. Quanto as características e efeitos dessas regras, o estudo destaca:

As regras de despesa, em particular, receberam uma atenção crescente, pois exibem uma série de características. Em particular, elas são diretamente destinados a abordar as pressões de despesa, muitas vezes na origem de déficits excessivos, são transparentes e, geralmente, fáceis de monitorar, acomodam as insuficiências de receita resultantes de choques econômicos adversos (permitindo um papel estabilizador da política fiscal), e elas estão diretamente relacionadas com a formulação do orçamento anual, que estabelece dotações juridicamente vinculativas, contribuindo assim para a força executiva das regras. Além disso, e, ao contrário dos limites de déficit, as regras de despesas também ajudam a frear as despesas nos bons tempos, quando os ganhos de receitas fazem com que as pressões por aumento nos gastos sejam difíceis de resistir.

Teto de gastos é o estabelecimento de limites para o crescimento de determinados itens da despesa, ou seja, é um mecanismo fiscal que visa o controle das contas públicas no médio e longo prazo, impondo restrições ao crescimento dos gastos públicos ao longo dos anos. Ele possibilita, caso as receitas evoluam de maneira positiva, a geração de resultados fiscais, com vistas ao controle da trajetória de crescimento da dívida pública.

Esse limite independe do comportamento das receitas governamentais e, em regra, está atrelado a algum índice de inflação, que, aliado a outras medidas de contenção de gastos, promovam a redução da trajetória de crescimento dos gastos sujeitos a esse teto.

Além disso, limitar o crescimento dos gastos difere do estabelecimento de metas fiscais, que, como ensinam Carvalho Junior e Feijó (2015, p. 36), “evidencia o desempenho fiscal da Administração Pública” e “assim como todo resultado que se apura, calcula-se seu valor a partir da diferença estabelecida entre montantes de receitas e despesas”. Por exemplo, as metas fiscais exigidas pela LRF visam alcançar determinados resultados com o intuito de controle da dívida pública.

Por fim, o teto de gastos não se confunde também com o limite para despesas de pessoal estabelecido pela LRF, uma vez que ele não trata de atrelar a despesa a um percentual de um conjunto de receitas de determinado período, a exemplo da Receita Corrente Líquida – RCL e sim da limitação do crescimento real, ou acima de um patamar preestabelecido, do volume de gastos públicos.

2.4. TETO DE GASTOS NA UNIÃO – EC95/2016

Diante do cenário de descontrole das contas públicas, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional - PEC n.º 241, de 2016 (no Senado Federal, PEC n.º 55, de 2016), com o objetivo de estabelecer um teto de gastos no âmbito da União, denominado de Novo Regime Fiscal – NRF. A PEC n.º 55, de 2016, deu origem à Emenda Constitucional n.º 95, de 2016 – EC95/2016.

Passaremos a analisar os principais dispositivos da EC 95, de 2016:

A EC 95/2016 institui o NRF no âmbito da União, com vigência de vinte anos (de 2017 a 2036), incorporando seus dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, ou seja, as regras estabelecidas possuem status constitucional.

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O NRF estabelece limite para o crescimento dos gastos primários da União, de forma individualizada, para cada um dos Poderes, para o Ministério Público da União - MPU e para a Defensoria Pública da União - DPU. No âmbito do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do MPU, os limites são aplicados individualmente em cada um dos seus órgãos.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

De acordo com a Exposição de Motivos (EMI n.º 00083/2016 MF MPDG) que encaminhou a PEC n.º 241/2016, o estabelecimento de limites individuais por Poder e órgãos com autonomia administrativa e financeira, procurou:

[...] garantir a autonomia de cada um dos Poderes, evitando-se que o Executivo, sozinho, dite os limites de cada um. O que se faz é estabelecer, no texto do

ADCT, o limite para cada um dos Poderes e órgãos autônomos, para todo o período de vigência do Novo Regime Fiscal, sem dar ao Executivo discricionariedade na fixação de tais limites.

Assim, o teto de gastos para 2017 é estabelecido mediante a aplicação de um índice de correção sobre a despesa primária paga em 2016, incluindo os restos a pagar de exercícios anteriores, e para os exercícios seguintes, corrigindo-se o limite de gastos do exercício anterior pela variação do IPCA.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Dessa forma, caso a despesa de um exercício cresça menos do que a variação da inflação, o limite de gastos para o exercício posterior não será afetado, uma vez que o teto de gastos de um exercício corresponde ao limite do ano anterior corrigido pela inflação.

É importante observar que a adoção do método de apuração da despesa pelo regime de caixa² é justificada na Exposição de Motivos sob o argumento de ser esse o critério utilizado para o cálculo do resultado primário pela União, o que conferiria maior transparência no acompanhamento dos efeitos no NRF.

Uma característica do NRF a ser destacada é que não há a imposição de nenhum corte ou redução de despesas, mas somente a limitação de crescimento real da despesa primária, ou seja, impede que esses gastos cresçam mais que a inflação, como observa Baumbach (2016):

²Como pode ser observado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República (Exercício 2014, p. 747) do TCU, o conceito de regime de caixa adotado nos demonstrativos do Governo Federal abarca, além das despesas em que houve o efetivo desembolso de recursos da Conta Única, aquelas honradas mediante financiamento.

Aspecto que vale frisar reside no fato de que o NRF não corta despesa nenhuma, tampouco impede que os gastos totais preservem seu patamar em valor real, afinal os tetos serão corrigidos pela inflação. O que está em questão, aí sim, é uma proibição de avanços, no cômputo global, da despesa em termos reais.

Os dispositivos dos parágrafos 2º a 5º, do caput do Art. 107, estabelece que os limites do NRF deverão ser observados quando da elaboração das propostas orçamentárias dos órgãos elencados nos incisos II a V do Art. 107 do ADCT, na mensagem que encaminhar o projeto da LDO, nas despesas autorizadas na LOA e nas aberturas de créditos adicionais.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

No § 6º são elencadas as despesas que estão excluídas do teto de gastos, das quais se destacam as transferências constitucionais obrigatórias aos estados e municípios, despesas imprevistas e urgentes, decorrente de calamidades públicas, e com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Além disso, quanto a despesas que não estão sujeitas a limitação pelo NRF, como bem observa Freitas e Mendes (2016), “o teto se aplica a despesas primárias, os gastos com pagamento de juros da dívida pública também não estarão limitados pela regra.”

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e

II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Os parágrafos 7º e 8º possibilitam ao Poder Executivo compensar, nos 3 (três) primeiros anos de vigência do NRF, o excesso de despesas dos demais poderes e órgãos, limitados a 0,25% de seu teto. Já o § 9º, autoriza a LDO a dispor sobre a compensação interna de despesas entre os órgãos do Legislativo, Judiciário e MPU, desde que mantida o teto individual próprio, na forma dos incisos II a IV.

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

O parágrafo 10 reforça que a metodologia de cálculo para verificação do teto de gastos adota a ótica do caixa, ou seja, todas as despesas pagas ou financiadas no exercício que afetem o resultado primário, o que inclui todas as despesas primárias, inclusive as decorrentes de restos a pagar.

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

O dispositivo do § 11 permite que a diferença positiva entre o resultado primário e a meta fixada na LDO seja utilizado para quitação dos restos a pagar inscritos até 2015. Quanto a este mecanismo, Greggianin et al. (2016), destacam que “além da dívida pública, o Tesouro Nacional tem sob sua responsabilidade um volume expressivo de restos a pagar, muito dos quais correspondem a dívida “líquida e certa” derivada de compromissos pactuados”.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias."

Tendo em vista que NRF vigorará por vinte anos, o art. 108 estabelece que o método de atualização desses limites, inclusive do índice de correção, poderá ser alterado a partir do décimo ano de vigência do NRF, mediante lei complementar de iniciativa do Presidente da República.

Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

Quanto à vigência do NRF e à rigidez das regras para modificação de seus dispositivos, é pertinente a ressalva realizada por Silva e Bittencourt (2017, p. 10) de que “apesar do período prefixado, nada impede que, no uso da prerrogativa prevista no art. 60, *caput*, da Constituição, qualquer das autoridades lá autorizadas possa propor nova emenda, não só para alterar o prazo, mas também para modificar ou mesmo revogar o NRF.”

As sanções estabelecidas pelo art. 109, aplicáveis de forma individualizada, ao Poder Executivo ou ao órgão, em caso de não observância do limite de gastos estabelecido pelo NRF são, em linhas gerais, a vedação da criação ou aumento, acima da inflação, de despesas

obrigatórias, concessão de reajuste de salários ou benefícios, inclusive a revisão geral prevista no art. 37 da CF, criação de cargos, alteração de carreiras, realização de concursos públicos e contratação de pessoal, com algumas exceções para os casos em que não há aumento de despesa.

Adicionalmente, em caso de descumprimento do teto, o Poder Executivo fica impedido de aumentar a despesa com subsídios, subvenções econômicas e incentivos tributários decorrentes de renúncia de receitas.

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.

O art. 110 altera os mecanismos constitucionais de vinculação das despesas com saúde e educação à receita, estabelecendo em seu lugar a correção das despesas pela variação do IPCA, durante a vigência do NRF. Quanto aos impactos dessa modificação sobre os gastos com saúde e educação, Greggianin et al. (2016), salientam:

A nova forma de vinculação pode representar, na hipótese de crescimento real da receita, menor grau de proteção dessas áreas em relação ao piso calculado pelos critérios anteriores. Por outro lado, diante da imposição de um teto geral para as despesas primárias, ao menos se impede que o Novo Regime Fiscal acarrete redução, em termos reais, dos atuais montantes alocados para os pisos da saúde e educação.

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

De forma semelhante, as emendas parlamentares deixam de ter vinculação com a RCL e passam a obedecer a sistemática de correção anual do limite, calculado sobre o montante de execução obrigatória de 2017, pela variação da inflação, durante a vigência do NRF.

"Art. 111. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Por fim, os arts. 112 a 113 impedem a criação de direitos de pagamentos futuros, decorrentes do NRF, ratifica a vigência de outros mecanismos constitucionais e legais de gestão fiscal e criam regras para tramitação de propostas que aumentem despesas.

Art. 112. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

De uma maneira geral, o NRF busca trazer equilíbrio e sustentabilidade às contas públicas, alterando a sistemática de crescimento constante das despesas da união e abrindo espaço para a redução de juros e para a retomada do crescimento e da geração de emprego no país, como externado na Exposição de Motivos da PEC 241/2016:

Com vistas a aprimorar as instituições fiscais brasileiras, propomos a criação de um limite para o crescimento das despesas primária total do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará a previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros. Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros.

Assim, apesar das críticas e receios quanto ao impacto negativo no NRF sobre a população, principalmente as mais dependentes dos programas governamentais, o cenário sem a adoção das medidas é certamente muito mais prejudicial justamente à essa parcela da população, como argumentam Freitas e Mendes (2016):

Entendemos que a proposta é bem-vinda. Houve severa deterioração das contas públicas nos últimos anos e um forte ajuste fiscal se faz necessário. Mesmo reconhecendo que, com probabilidade bastante elevada, haverá corte de gastos sociais e de outros benefícios, entendemos que a comparação relevante não deve ser entre o Brasil após eventual aprovação da PEC e o Brasil antes dessa aprovação, mas entre o (hipotético) Brasil pós PEC e um Brasil (igualmente hipotético) sem PEC. Nessa comparação, o País ficará melhor com a aprovação do Novo Regime Fiscal.

No entanto, é importante ter em mente que o NRF é apenas uma das várias medidas que precisam ser adotadas em conjunto para o saneamento das finanças nacionais, ou seja, caso outras medidas de racionalização e contenção do crescimento de gastos primários obrigatórios não sejam adotadas, o cenário almejado pelo NRF não será alcançado.

3. O ORÇAMENTO DO DISTRITO FEDERAL

3.1.EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Esta seção apresenta o resumo da execução orçamentária da despesa do Distrito Federal no exercício de 2016, sendo que os valores foram ajustados, para fins deste trabalho, pela exclusão das despesas de pessoal com saúde e educação, no valor de R\$ 5,3 bilhões, que foram custeadas com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, uma vez que o Acórdão nº 2334/2016, do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, determinou que tais recursos deverão ser aplicados diretamente pela União, a partir do exercício de 2017.

Tabela 2 – LOA/2016 - Execução Orçamentária da despesa do DF

Itens	Dotação Autorizada (A)	Despesa Empenhada (B)	% Execução (C) = B/A	% do Total da Despesa
Despesa Corrente	24.924.546.126,95	20.148.131.658,90	80,84%	95,31%
Pessoal e Encargos Sociais	16.012.163.054,45	12.632.490.894,15	78,89%	59,76%
Juros e Encargos da Dívida	236.375.214,00	197.127.950,63	83,40%	0,93%
Outras Despesas Correntes	8.676.007.858,50	7.318.512.814,12	84,35%	34,62%
Despesa de Capital	4.272.751.572,00	991.047.580,05	23,19%	4,69%
Investimentos	3.600.634.586,00	684.712.265,80	19,02%	3,24%
Inversões Financeiras	363.182.531,00	82.071.570,32	22,60%	0,39%
Amortização da Dívida	308.934.455,00	224.263.743,93	72,59%	1,06%
Reserva de Contingência	675.051.059,00	-	-	-
Total	29.872.348.757,95	21.139.179.238,95	70,77%	100,00%

FONTE: SIGGO/SIAC. Elaboração própria.

As despesas correntes empenhadas totalizaram R\$ 20,1 bilhões, sendo R\$ 12,6 bilhões com pessoal e encargos sociais, R\$ 197,1 milhões com juros e encargos da dívida e R\$ 7,3 bilhões com outras despesas correntes. Já as despesas de capital somaram R\$ 991 milhões, sendo

R\$ 684,7 milhões de investimento, R\$ 82 milhões com inversões financeiras e R\$ 224,3 milhões com amortização da dívida.

Como pode ser observado, as despesas correntes, que representam principalmente despesas de caráter permanente e continuado da atividade do governo, atingiram 95,31% do total da despesa empenhada, sendo que o item despesa com pessoal e encargos sociais representa 59,76% do total da despesa. Segundo dados da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG/DF, se as despesas com pessoal e encargos forem acrescidas do montante das despesas com benefícios pagos a servidores, que em 2016 totalizou R\$ 846,6 milhões, classificadas como outras despesas correntes, a despesa com pessoal representaria 63,76% do total da despesa realizada.

Dessa forma, tendo em vista o percentual elevado de despesas correntes, a execução da despesa de capital representou apenas 4,69% do total, o que demonstra uma baixa capacidade do governo de realizar investimentos, como a realização de obras e aquisição de equipamentos e materiais permanentes. Além disso, segundo informações da SEPLAG/DF, a rigidez das regras para aprovação de novas operações de crédito e liberação de convênios no âmbito do Governo Federal contribuiu para essa situação.

É importante observar que, com a adoção do NRF, decorrente da aprovação da EC 95/2016, a tendência é que o Governo Federal imponha condições mais restritas para a liberação de avais para operações de crédito e ainda celebração de convênios que possam comprometer a observância do teto dos gastos e o equilíbrio das contas da União.

3.2.RESULTADO FISCAL DO DF

A seguir podemos ver o resumo do resultado primário do Distrito Federal, para o exercício financeiro de 2016, também ajustado pela exclusão das receitas provenientes do Fundo Constitucional do DF e respectivas despesas de pessoal por elas custeadas, no valor de R\$ 5,3 bilhões.

Tabela 3 –Resultado Fiscal do Distrito Federal em 2016

Itens	Despesa Empenhada	Despesa Paga (incluindo RAP)
DESPESAS CORRENTES (I)	20.148.131.658,90	19.734.267.173,32
Pessoal e Encargos Sociais	12.632.490.894,15	12.847.870.984,47
Pessoal e Encargos Sociais com FCDF	17.910.687.333,63	18.126.067.423,95
Despesas com saúde e educação custeadas pelo FCDF	-5.278.196.439,48	-5.278.196.439,48
Juros e Encargos da Dívida (II)	197.127.950,63	197.322.474,85
Outras Despesas Correntes	7.318.512.814,12	6.689.073.714,00
Despesas Primárias Correntes (III) = (I - II)	19.951.003.708,27	19.536.944.698,47
DESPESAS DE CAPITAL (IV)	991.047.580,05	907.462.505,23
Investimentos	684.712.265,80	601.293.233,10
Inversões Financeiras	82.071.570,32	81.147.163,20
Concessão de Empréstimos (V)	11.255.093,00	11.055.193,00
Aquisição de Título de Capital já integralizado (VI)	0,00	0,00
Demais Inversões Financeiras	70.816.477,32	70.091.970,20
Amortização da Dívida (VII)	224.263.743,93	225.022.108,93
Despesas Primárias de Capital (VIII) = (IV - V - VI - VII)	755.528.743,12	671.385.203,30
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (IX)	20.020.347.483,98	20.020.347.483,98
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (X) = (III + VIII)	20.706.532.451,39	20.208.329.901,77
RESULTADO PRIMÁRIO = (IX - X)	-686.184.967,41	-187.982.417,79

FONTE: RREO-DF/Dez-2016. Elaboração Própria.

Como pode ser observado na tabela 3, as receitas primárias foram de R\$ 20 bilhões, enquanto as despesas primárias empenhadas totalizaram R\$ 20,7 bilhões, o que resultou em um déficit primário de R\$ 686,2 milhões, tendo em vista que, diferentemente da União, a metodologia de cálculo do resultado primário adotada pelo Distrito Federal considera as despesas empenhadas. É importante ressaltar que o registro da despesa primária pelo empenho facilitaria o controle no caso de adoção de um teto de gastos pelo DF, ou seja, o teto seria um controle compatível com o orçamento.

Caso o critério de cálculo considerasse as despesas pagas no exercício, incluído os restos a pagar relativos a exercícios anteriores, ou seja, a metodologia adotada pela União para definição do seu teto de gastos, a despesa primária seria de R\$ 20,2 bilhões e o resultado primário seria um déficit de R\$ 188 milhões, uma diferença de aproximadamente R\$ 500 milhões.

É importante observar que o déficit fiscal, considerando o total das despesas empenhadas, possui valor equivalente ao da despesa com investimentos realizados no exercício, ou seja, todas as despesas com obras e aquisição de bens permanentes pelo governo do DF, foram de certa forma financiadas pelo déficit fiscal. Em outras palavras, as despesas correntes, com destaque para os gastos com pessoal e encargos sociais, consumiram todas as receitas primárias do Distrito Federal.

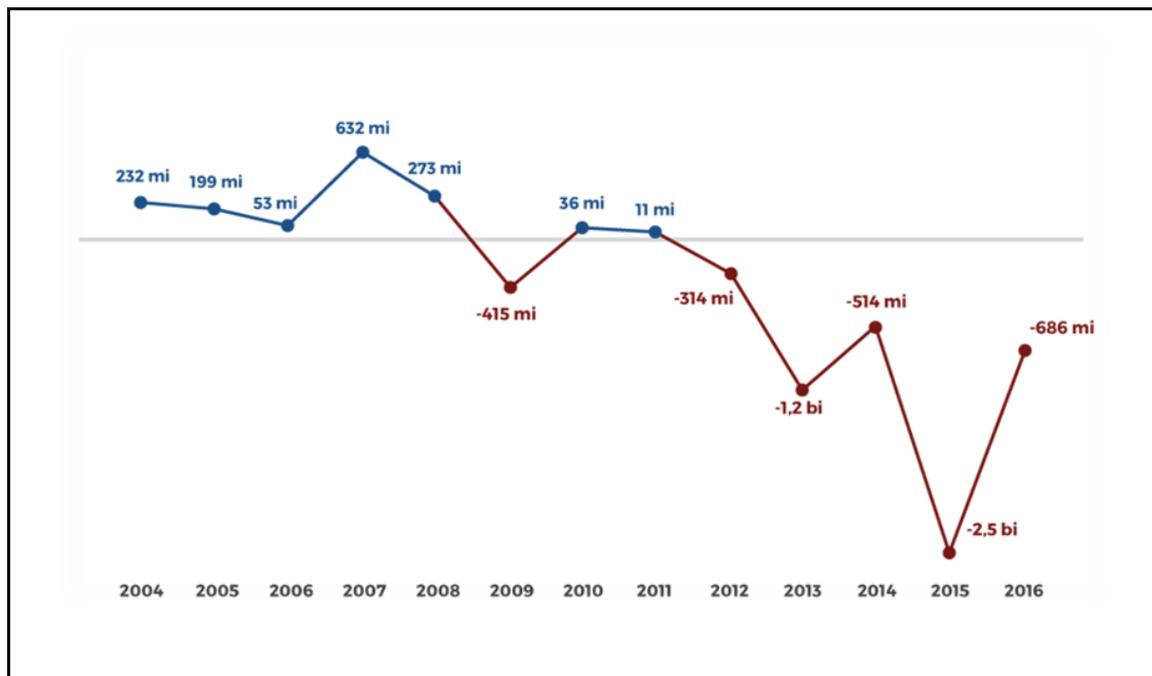
No entanto, o quadro é mais grave do que aparenta, uma vez que, amparado pelas Leis Complementares Distritais nº 899/2015 e 920/2016, o Governo do Distrito Federal transferiu parte do superávit do Fundo Previdenciário do Fundo de Previdência dos Servidores DF – IPREV/DF, cujo cálculo foi questionado pelo TCU (Acórdão 2973/2016 – Plenário), para o Fundo Financeiro, no montante de R\$ 1,2 bilhão em 2015 e R\$ 493 milhões em 2016.

Assim, ao deixar de complementar os recursos necessários para o pagamento de benefícios previdenciários custeados pelo Fundo Financeiro do IPREV, sob a justificativa de viabilizar o pagamento dos salários dos servidores ativos, o Poder Executivo mascarou o resultado primário do DF nesses exercícios.

Vale salientar que, conforme o Art. 32 e demais dispositivos da Constituição Federal, o Distrito Federal, mesmo sendo vedada a sua divisão em municípios, acumula competência tributária para instituir e cobrar tributos próprios de estados e municípios, recebe recursos dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal, do Fundo de Participação dos Municípios e ainda recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da CF, para manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF e ainda para custeio parcial de serviços públicos de saúde e educação.

Em suma, o cenário delineado parece mais estar ligado ao descontrole no crescimento das despesas primárias obrigatórias do que à escassez de receitas, tendo em vista a posição privilegiada do Distrito Federal, ante aos demais entes da Federação quanto ao recebimento de recursos.

Gráfico 2 –Evolução do Resultado Fiscal do Distrito Federal de 2004 a 2016



Fonte: Seplag/DF

No gráfico 2, que apresenta a evolução histórica do resultado primário do DF desde 2004, podemos observar que, a partir do exercício de 2011, ocorreram sucessivos déficits, com destaque para o exercício de 2015, onde foi observado um déficit de R\$ 2,5 bilhões, seguido por outro déficit de R\$ 686 milhões, em 2016.

Vale salientar que, caso as operações que possibilitaram a utilização de recursos do IPREV/DF, ocorridas nesses exercícios, não tivessem sido realizadas, o resultado primário em 2015 e 2016 seriam déficits primários de R\$ 3,7 bilhões e R\$ 1,2 bilhões, respectivamente.

A tabela 4 demonstra a posição da Dívida Consolidada Líquida (DCL) do DF, referente ao final do 3º quadrimestre de 2016, no valor de R\$ 5,9 bilhões, o que equivale a 29,89% da RCL apurada no mesmo exercício. Consta também da tabela que o limite para o estoque da DCL, fixado por resolução do Senado Federal, é de R\$ 39,7 bilhões, ou seja, 200% da RCL.

Tabela 4 – Dívida Consolidada Líquida do Distrito Federal em 2016

DÍVIDA CONSOLIDADA				Em mil reais	
ESPECÍFICAÇÃO	31/12/2015		31/12/2016		
	R\$ mil	% sobre a RCL	R\$ mil	% sobre a RCL	
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	6.515.049	35,29	5.942.940	29,89	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	18.461.481	-	19.881.230	-	
LIMITE DEFINIDO PELO SENADO FEDERAL	36.922.962	200,00	39.762.460	200,00	

FONTE: RGF 3º Quadrimestre de 2016

É importante destacar que, mesmo possuindo uma margem confortável para expansão de seu endividamento, há uma dificuldade crescente do Distrito Federal para a obtenção de financiamentos, haja vista a negativa do Governo Federal em conceder aval para novas operações.

4. SIMULAÇÃO DE APLICAÇÃO DA EC 95/2016 AO DF

4.1.LIMITAÇÃO DO CRESCIMENTO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

A tabela a seguir apresenta uma simulação da aplicação de um teto de gastos ao Distrito Federal, no exercício de 2017, adaptação do dispositivo estabelecido pela EC95/2016 para a União. Para fins dessa simulação, foi considerada como despesa realizada aquela efetivamente empenhada em 2016, tendo em vista ser essa a metodologia utilizada pelo DF para o cálculo do resultado primário.

Além disso, para apuração do teto de gastos primários para 2017, as despesas realizadas no exercício de 2016, foram ajustadas em 7,2%, mesmo índice estabelecido pela EC95/2016, e para fins de análise, as despesas e as projeções estão segregadas por categorias de gastos, inclusive para determinação do teto de gastos para o exercício de 2017.

Tabela 5 – Simulação de aplicação do NRF Federal adaptado ao DF

Itens	Empenhos 2016	Teto Projetado para 2017 (A)	LOA 2017 (B)	Em R\$ mil	
				Diferença (C) = A-B	% (D) = C/A
Despesas Primárias Correntes	19.951.004	21.387.476	21.766.060	-378.584	-1,77%
Pessoal e Encargos Sociais	12.632.491	13.542.030	14.342.135	-800.105	-5,91%
Outras Despesas Correntes	7.318.513	7.845.446	7.423.924	421.521	5,37%
Despesas Primárias de Capital	755.529	809.927	3.088.281	-2.278.355	-281,30%
Investimentos	684.712	734.012	2.820.535	-2.086.523	-284,26%
Inversões Financeiras	70.816	75.915	267.747	-191.831	-252,69%
TOTAL	20.706.532	22.197.403	24.854.341	-2.656.938	-11,97%

FONTE: SIGGO/SIAC. Elaboração própria.

Dessa forma, quanto às despesas primárias correntes, o gasto com pessoal e encargos sociais, que em 2016 foi de R\$ 12,6 bilhões, estaria limitado a R\$ 13,5 bilhões em 2017 e as

outras despesas correntes, que em 2016 totalizaram R\$ 7,3 bilhões, em 2017 seriam atualizadas para R\$ 7,8 bilhões, totalizando R\$ 19,9 bilhões em 2016 e um limite de R\$ 21,4 bilhões em 2017.

Quanto às despesas primárias de capital, os investimentos que totalizaram R\$ 684,7 milhões em 2016, seriam atualizados para R\$ 734 milhões em 2017, e as inversões financeiras, excluídas as despesas com concessão de empréstimos e aquisição de títulos de capital já integralizados, que somaram R\$ 70,8 milhões em 2016, seriam de R\$ 75,9 milhões em 2017, o que totaliza R\$ 755,5 milhões em 2016 e poderiam chegar a R\$ 809,9 milhões em 2017.

Ressaltamos, no entanto, que a limitação de crescimento das despesas estabelecida pela EC95/2016 refere-se ao total das despesas primárias, ou seja, não há limitação para crescimento de despesas segregada por categoria de gastos, dessa forma, o que deve ser observado é o teto global das despesas primárias, individualizados por Poderes e Órgãos autônomos, em consonância com o Art. 107 do ADCT:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

[...]

I – para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento).

Assim, as despesas primárias, que em 2016 totalizaram R\$ 20,7 bilhões, não poderiam exceder a R\$ 22,2 bilhões em 2017, caso fosse aplicado ao Distrito Federal um limitador do crescimento dos gastos primários segundo os critérios estabelecidos pela EC95/2016, ajustada pela metodologia de cálculo do resultado primário adotado pelo DF, que considera a despesa primária empenhada no exercício.

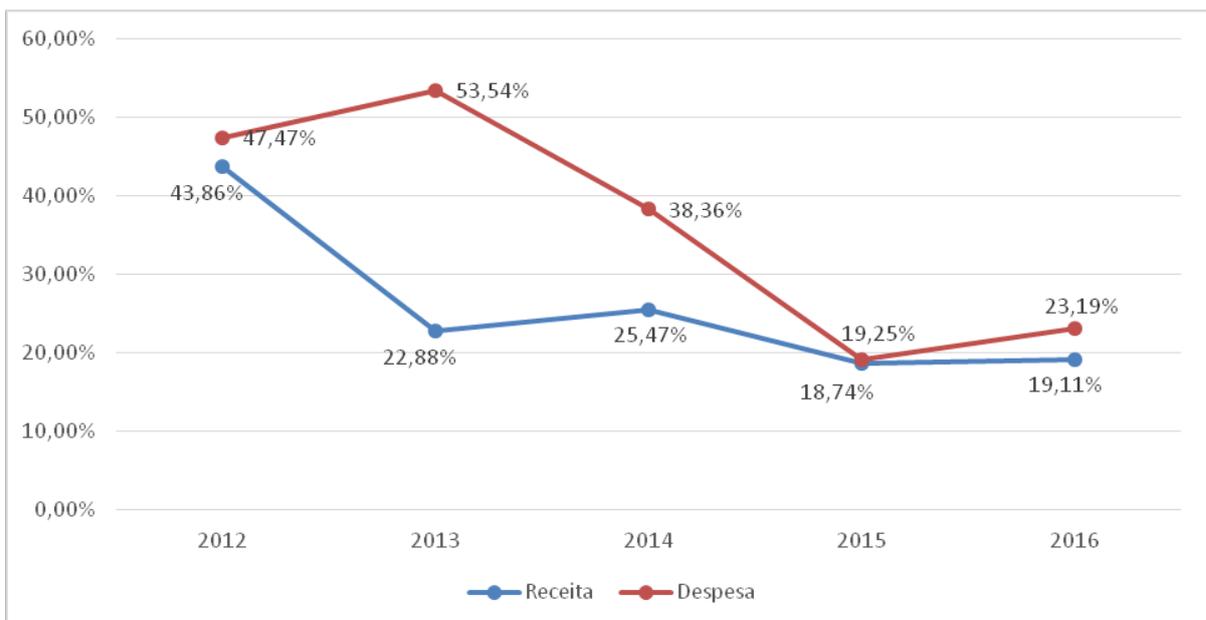
No entanto, como pode ainda ser visto na tabela 4, o orçamento fiscal e da seguridade social do DF para 2017 fixou a despesa primária total em R\$ 24,8 bilhões. Assim, uma vez que neste cenário o teto de gastos projetado é de R\$ 22,2 bilhões, seria necessário ajustar o orçamento com a redução da despesa primária em R\$ 2,7 bilhões.

Com efeito, o valor fixado na LOA 2017 para as despesas de capital com investimentos ultrapassa, em mais de R\$ 2 bilhões, o valor do teto projetado na simulação. Isso decorre do fato de que, historicamente, a execução das despesas de capital é dependente da realização de receitas de capital resultantes de operações de crédito que necessitam de aval do Governo Federal, celebração de convênios com a União ou ainda alienação de bens que pertencem ao DF, conforme informado no Anexo XXVIII da Lei Orçamentária do DF de 2017 - Demonstrativo da Metodologia dos Principais Itens da Despesa:

[...] Finalmente, no que se refere aos investimentos, foram consideradas as possibilidades de efetivo ingresso dos recursos decorrentes de operações de crédito; das alienações de bens imóveis; além dos pressupostos de entrada de recursos de convênios com o Governo Federal [...].

O gráfico 3 demonstra que a realização das receitas de capital nos últimos 5 anos é, em média, de 26% da receita prevista e que em 2016 representou apenas 19% da estimativa de arrecadação. Se projetarmos essa realização média ao orçamento de 2017, o montante previsto de R\$ 2,7 bilhões resultaria em uma realização efetiva de R\$ 704 milhões.

Gráfico 3 – Percentual de Realização das Receitas e Despesas de Capital de 2012 a 2016



Fonte: RREO de 2012 a 2016. Elaboração própria.

Levando em consideração a tendência decrescente de realização da receita de capital, observada no gráfico 3, e ainda as possíveis restrições à autorização e à concessão de empréstimos, bem como à celebração de convênios com Governo Federal, diante da vigência do NRF Federal, a realização da receita de capital pelo DF poderá ser ainda mais prejudicada.

Da mesma forma, a execução média das despesas de capital com investimentos, nos últimos 5 anos, é de 32%, o que projetado para a despesa fixada para 2017, de R\$ 2,8 bilhões, resultaria em uma execução de R\$ 902 milhões. Esses dados refletem a incapacidade reiterada do DF de realizar os investimentos demandados pela população e identificados como prioritários no PPA e LDO.

Vale ressaltar que a despesa corrente é composta principalmente por despesas obrigatórias de caráter continuado, cerca de 11,9 bilhões, a exemplo da despesa com pessoal e encargos, que representou 59,76% do total da despesa em 2016, e ainda outras despesas com custeio de serviços de natureza continuada, que se forem paralisados acarretarão danos substanciais à atividade governamental e aos serviços prestados à população, tais como serviços de vigilância e segurança, limpeza e conservação, coleta de lixo, etc.

De modo que a adoção de um teto de gastos que limite o crescimento do total das despesas primárias resultaria numa restrição ainda maior à realização de investimentos, uma vez que as despesas correntes seriam priorizadas.

4.2.IMPACTO DO TETO DE GASTOS NA CLDF, TCDF E DPDF

A instituição de um teto de crescimento para os gastos primários pelo DF, individualizados por poder e órgão, nos moldes da EC95/2016, teria impacto sobre os órgãos do Poder Legislativo e Defensoria Pública do Distrito Federal - DPDF, que possuem autonomia administrativa e financeira em relação ao Poder Executivo. A simulação a seguir busca verificar o impacto do limite individualizado de crescimento da despesa primária nesses órgãos.

Tabela 6 – Simulação de Aplicação adaptada do NRF Federal na CLDF, TCDF e DPDF

Em R\$ mil

Poder/Órgão	Despesa Primária Corrente de 2016	Despesa Primária de Capital de 2016	Total da Despesa Primária de 2016	Teto de Gastos Projetado 2017	Despesa Primária Orçamento 2017	Diferença
Câmara Legislativa do DF	389.297	1.637	390.933	419.081	524.179	-105.098
Tribunal de Contas do DF	288.859	6.776	295.635	316.920	375.269	-58.349
Defensoria Pública do DF	184.875	1.232	186.107	199.506	179.046	20.460
TOTAL	863.030	9.644	872.675	935.507	1.078.494	-142.987

Fonte: SIGGO/SIAC e RREO 2016. Elaboração Própria.

Nessa simulação adaptada da aplicação do teto de gastos da União ao orçamento do DF, pelo estabelecimento de limites individualizados por Poder e órgão com autonomia administrativa e financeira, podemos ter uma visão geral de como cada um desses órgãos seria afetado e os ajustes necessários ao orçamento de 2017 para se adequar a imposição legal.

No caso da Câmara Legislativa, do total de R\$ 390,9 milhões de despesas realizadas no exercício de 2016, cerca de R\$ 389,3 milhões, ou 99,58% foram de despesas correntes. O grupo de despesa de pessoal e encargos consumiu R\$ 311,7 milhões, ou 79,72% do total. Já as outras despesas correntes, que totalizaram R\$ 77,6 milhões, corresponderam a 19,86% do total.

Os principais itens na composição das outras despesas correntes da CLDF, por ordem de valores foram R\$ 28,2 milhões com a concessão de benefícios a servidores, R\$ 25,2 milhões com propaganda e publicidade, R\$ 18 milhões com manutenção de serviços gerais e administrativos. Ou seja, com exceção da despesa com propaganda e publicidade, há uma grande rigidez também nesses gastos.

A execução orçamentária do Tribunal de Contas e da Defensoria pública é similar à observada na Câmara Legislativa, a saber, a maior parte das despesas se refere a gastos com pessoal, ou seja, despesas obrigatórias de caráter continuado. As demais despesas estão ligadas a despesas relativas ao funcionamento das estruturas físicas dessas instituições.

Quanto ao impacto do teto de gastos, se comparado ao orçamento de 2017, a Câmara Legislativa teria de ajustar o seu orçamento pela redução de R\$ 105 milhões em suas despesas e o Tribunal de Contas em R\$ 58,3 milhões. Já a Defensoria Pública, ainda disporia de uma margem para incremento de despesas na ordem de R\$ 20,5 milhões.

4.3. TETO PARA DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES

Haja vista o cenário descrito anteriormente, uma alternativa mais efetiva no controle do crescimento dos gastos governamentais dos Estados e que permita a realização de investimentos, é a adoção de um teto de gastos apenas para as despesas correntes primárias. Isso porque as despesas de capital, a exemplo dos investimentos, fomentam a economia local e não são de caráter continuado, ou seja, ao término da obra ou com a aquisição do bem permanente o orçamento do ente é liberado para a realização de outras despesas. Quanto a isso, Silva e Bittencourt (2017, p. 35) destacam:

Investimentos, especialmente em infraestrutura, são em tese mecanismos indutores do crescimento econômico. Se bem manipulado e aplicado em conjunto com as medidas que exigem o cumprimento de resultados fiscais compatíveis com a conjuntura econômica, esse jogo de exceções pode claramente viabilizar a utilização anticíclica da política fiscal nos moldes clássicos desse instrumento.

Nesse sentido, o limite de crescimento de gastos proposto pelo art. 4º da Lei Complementar n.º 156/2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, alcança apenas o total das despesas primárias correntes, não havendo limitação para o crescimento desses gastos de forma individualizada. Por outro lado, essa medida mantém a margem para remanejar recursos entre as despesas com pessoal e encargos e outras despesas correntes. Reproduzimos o dispositivo da Lei Complementar n.º 156/2016:

Art. 4º Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo IPCA ou por outro que venha a substituído, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido.

Em razão disso, esse trabalho propõe a adoção de um teto de gastos para limitar o crescimento apenas das despesas primárias correntes do Distrito Federal, que, aliado a outras medidas, possibilite o equilíbrio intertemporal das contas públicas contribuindo para o bom funcionamento das instituições e manutenção dos serviços prestados pelo DF à população. No capítulo seguinte veremos o detalhamento dessa proposta, bem como uma simulação prospectiva do seu impacto ao longo da sua vigência.

5. PROPOSTA DE TETO DE GASTOS PARA O DF

5.1. PROPOSTA DE TETO DE GASTOS PRIMÁRIOS CORRENTE NO DF

A proposta de aplicação de um teto de gastos para as despesas primárias correntes ao Distrito Federal é uma adaptação da EC n.º 95/2016 ao ordenamento jurídico e à realidade fiscal do DF, a ser efetuada mediante emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, na forma da Minuta constante do apêndice 1 a este trabalho. Assim, passaremos a analisar os principais mecanismos da proposta nesta seção.

A proposta de emenda à Lei Orgânica acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, instituindo o denominado Novo Regime Fiscal – NRF, com vigência de 10 anos. O NRF consiste na instituição de quatro limites individualizados para as despesas correntes primárias do Distrito Federal, a saber: para o Poder Executivo, Câmara Legislativa do Distrito Federal, Tribunal de Contas do Distrito Federal e Defensoria Pública do Distrito Federal.

Cada limite individualizado para 2017 é obtido a partir do total da despesa corrente primária empenhada pelo respectivo Poder e órgão no exercício de 2016, corrigido em 7,2%. Sendo que, para os exercícios posteriores, o teto de gastos individualizado corresponderia ao limite do exercício anterior, corrigido por aquele que seja o menor percentual entre os dois seguintes indicadores: (i) a variação do IPCA medido nos doze meses encerrados em junho do ano de elaboração da proposta orçamentária; ou (ii) a variação da Receita Corrente Líquida do DF no mesmo período. Para tanto, a apuração da RCL se dará em período distinto do quadrimestre.

Essa metodologia de correção se deve ao fato do IPCA refletir a variação da inflação nacional, o que pode não se refletir adequadamente no incremento da arrecadação do Distrito Federal, situação que poderia levar ao aumento do teto acima da capacidade financeira do DF.

Por outro lado, caso haja um incremento da receita superior à variação da inflação, o menor índice de correção será escolhido a fim de preservar a eficácia do NRF. No entanto, para evitar redução nominal do teto de gastos, a proposta prevê que em caso de variação negativa dos índices de correção previstos, os limites individualizados para cada Poder e Órgão corresponderão aos limites vigentes no exercício imediatamente anterior.

Pela proposta, nos três primeiros anos de vigência do NRF, o Poder Executivo poderá compensar, em até 0,30% do seu limite de gastos, o excesso de despesas dos órgãos do Poder Legislativo e da Defensoria Pública. Isso se deve ao fato que a composição do orçamento desses órgãos é eminentemente de despesas com pessoal, encargos sociais e benéficos a servidores, o que poderá demandar um período maior de adaptação.

Como medida adicional de saneamento das contas públicas, o pagamento dos restos a pagar e do reconhecimento de dívidas decorrentes de obrigações anteriores à vigência do NRF ficam excluídos do teto de gastos, o que permitirá ao DF realizar os pagamentos desses compromissos ainda não quitados por insuficiência de recursos.

Além disso, o NRF prevê a possibilidade de revisão, por iniciativa privativa do Governador do DF, a partir do quinto exercício de sua vigência, desde que atendidas duas entre três condicionantes listadas a seguir: (i) gastos de pessoal abaixo do limite de alerta da LRF; (ii) não existência de restos a pagar sem disponibilidade financeira correspondente; e (iii) disponibilidade orçamentária e financeira que possibilite a realização de investimentos de no mínimo 15% RCL do DF.

Em caso de descumprimento dos limites individualizados, o NRF prevê, além da responsabilização do respectivo ordenador de despesa, a aplicação de vedações ao Poder ou órgão por ele responsável, que consistem basicamente na proibição de concessão de reajustes, realização de concursos ou contratação de pessoal que implique em crescimento de gastos com pessoal. Adicionalmente, para o Poder Executivo, fica vedado o aumento de despesa com subsídios e incentivos tributários que impliquem renúncia de receita.

Além disso, para o Poder Executivo e pelo prazo de 3 anos, fica suspensa a eficácia de reajustes e reestruturações de carreira que impliquem no crescimento da despesa com pessoal e ainda fica vedada a concessão de anistia ou remissão de débitos fiscais relativos aos tributos administrados pela Receita do DF.

Por fim, o NRF autoriza a reversão ao Tesouro do Distrito Federal o superávit financeiro dos fundos e de órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvados os recursos previdenciários administrados pelo IPREV/DF, decorrentes de transferências da União, convênios e operações de crédito e ainda relativas à saúde, educação ou que possuam vinculações constitucionais compulsórias.

5.2.SIMULAÇÃO PROSPECTIVA DE APLICAÇÃO DO TETO AO DF

Passaremos a analisar, de maneira prospectiva, os impactos da aplicação do NRF ao Distrito Federal, buscando verificar qual seria o comportamento das despesas correntes primárias, e do resultado fiscal entre 2017 e 2026.

Tabela 7 – Simulação da Aplicação do NRF do DF, período 2017 A 2026

Em R\$ mil

Ano	RCL	Receita Total	Receita Primária	Teto Despesa Primária Corrente	Despesa Primária Corrente Obrigatória	Demais Despesas Primárias Correntes	Despesa Primária de Capital	Resultado Primário	PIB	IPCA
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)		
	$A^{t-1} \times I \times J$	$B^{t-1} \times I \times J$	$C^{t-1} \times I \times J$	$D^{t-1} \times J^{t-1}$	$E^{t-1} \times I \times J$	D - E	A x 15%	C - (E+F+G)	(I)	(J)
2017	20.759.881	26.902.342	23.970.972	21.387.476	13.309.133	8.078.343	3.113.982	-530.487	1,0050	1,0390
2018	22.236.427	28.815.771	25.675.907	22.221.588	14.255.745	7.965.843	3.335.464	118.855	1,0250	1,0450
2019	23.761.012	30.791.452	27.436.311	23.221.559	15.233.154	7.988.405	3.564.152	650.600	1,0250	1,0425
2020	25.329.239	32.823.688	29.247.108	24.208.475	16.238.542	7.969.933	3.799.386	1.239.247	1,0250	1,0400
2021	27.000.969	34.990.051	31.177.417	25.176.814	17.310.286	7.866.528	4.050.145	1.950.457	1,0250	1,0400
2022	28.783.033	37.299.395	33.235.126	26.183.887	18.452.765	7.731.122	4.317.455	2.733.785	1,0250	1,0400
2023	30.682.713	39.761.155	35.428.645	27.231.242	19.670.647	7.560.595	4.602.407	3.594.995	1,0250	1,0400
2024	32.707.772	42.385.391	37.766.935	28.320.492	20.968.910	7.351.582	4.906.166	4.540.277	1,0250	1,0400
2025	34.866.485	45.182.827	40.259.553	29.453.312	22.352.858	7.100.454	5.229.973	5.576.269	1,0250	1,0400
2026	37.167.673	48.164.893	42.916.684	30.631.444	23.828.147	6.803.297	5.575.151	6.710.088	1,0250	1,0400

Fonte: SIGGO/SIAC, SEF/DF e SEPLAG/DF. Elaboração Própria.

- 1) Receita, PIB, IPCA e Despesas Primária Corrente Obrigatória para 2017 conforme projeção da SEPLAG/DF.
- 2) A projeção do IPCA para os demais exercícios corresponde a meta de inflação do Governo Federal.
- 3) Para os demais exercícios foi adotada a hipótese de variação do PIB em 2,5% ao ano.
- 4) O teto para receita primária corrente de 2017 corresponde ao valor empenhado em 2016 corrigido em 7,2%.
- 5) Os valores da RCL, Receita Total e Receita Primária são atualizados pela projeção da variação anual do PIB nominal e do IPCA $(1+\Delta IPCA) \times (1+\Delta PIB)$.
- 6) A despesa primária de capital de cada ano corresponde, para fins de análise, à 15% da RCL do exercício.

A tabela 7 apresenta os resultados da simulação prospectiva da aplicação do NRF ao Distrito Federal, nos termos da proposta de emenda à Lei Orgânica do DF, constante do apêndice deste trabalho. O teto de gastos com despesas primárias correntes em 2017, corresponde ao total dessa despesa empenhada em 2016, atualizada em 7,2%, e para os demais exercícios, ao teto do exercício anterior atualizado pela variação do IPCA no exercício anterior.

Salientamos que a correção prevista no NRF proposto corresponde à menor das variações entre a do IPCA e da RCL do DF, computado nos dozes meses encerrados em junho do ano anterior ao orçamento. No entanto, essa simulação considerou apenas a variação do IPCA do ano anterior, para fins de simplificação. Além disso, cabe esclarecer que a receita total projetada, a partir da previsão orçamentária na LOA de 2017, inclui R\$ 2,7 bilhões de receita de capital e que sua arrecadação média nos últimos 5 anos é de apenas 26%.

Com a manutenção no volume da despesa corrente primária constante em termos reais, tendo em vista a implementação do teto de gastos, podemos verificar o comportamento das demais despesas e avaliar os impactos NRF nas contas do governo Distrital durante a vigência da medida. Além disso, a despesa primária de capital corresponde à 15% da RCL de cada exercício, nível ideal considerado pelo NRF, o que possibilita avaliar o comportamento do resultado primário no período.

Não obstante, de acordo com meta para o resultado fiscal estabelecida na LDO, de cada exercício, seria possível reduzir o montante do desembolso com despesas primárias de capital, abrindo margem para o pagamento dos restos a pagar e do reconhecimento de dívidas decorrentes de obrigações anteriores à vigência do NRF, que são excetuadas do limite de gastos do NRF.

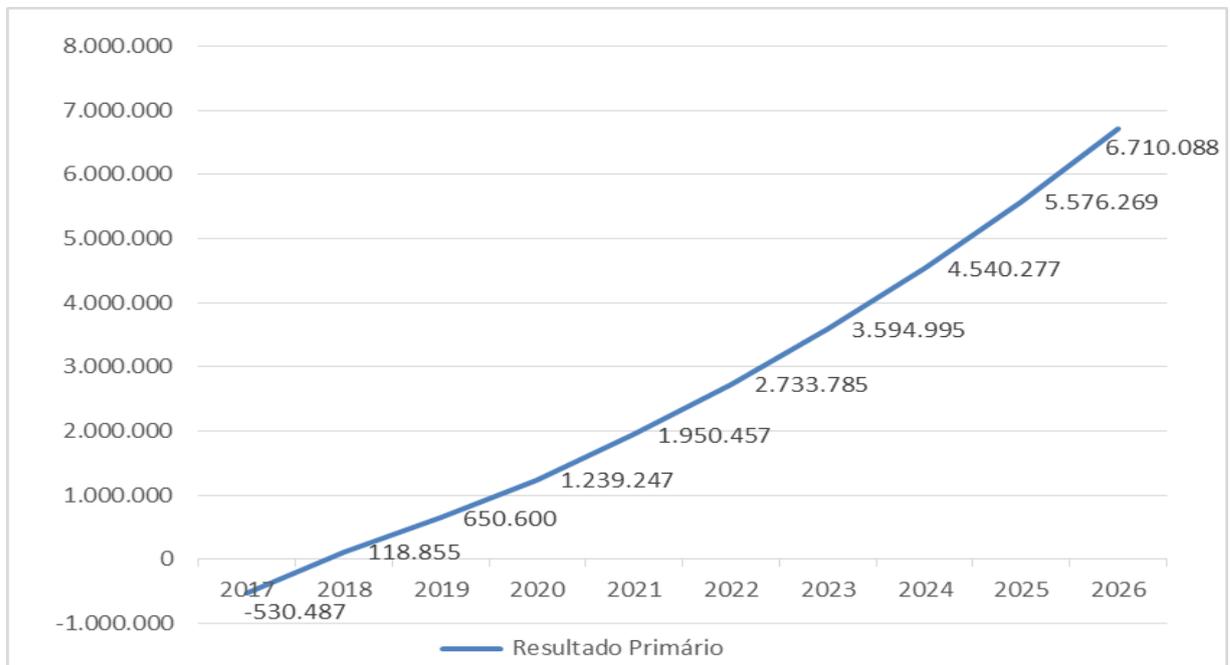
Podemos observar, ainda na Tabela 7, a trajetória decrescente da margem para as demais despesas primárias correntes, uma vez que o teto para o total das despesas primárias correntes é atualizado pela variação do IPCA, enquanto as despesas primárias correntes obrigatórias são afetadas também pela variação do PIB.

Fica evidenciado, dessa forma, a necessidade da implementação de medidas adicionais para contenção das despesas obrigatórias, que refreiem principalmente o crescimento da despesa com pessoal e encargos sociais, a exemplo da suspensão da eficácia dos dispositivos legais que concederam reajustes ou reestruturações de carreira, que impliquem no crescimento da despesa com pessoal do Poder Executivo, previsto no NRF.

Ressaltamos ainda que existem algumas situações que implicam maior fragilidade no equilíbrio das contas do DF, tais como despesas anteriores à 2014 ainda não quitadas, reajustes salariais concedidos e ainda não implementados por insuficiência de recursos ou por questionamentos judiciais e ainda a necessidade crescente de complementação dos recursos necessários para o pagamento de benefícios previdenciários custeados pelo Fundo Financeiro do IPREV.

Gráfico 4 – Simulação da trajetória do Resultado Primário na vigência do NRF

Em R\$ mil



Por outro lado, como pode ser observado no Gráfico 4, a trajetória do resultado primário projetado é crescente, passando de um déficit de R\$ 530 milhões em 2017 para um superávit de R\$ 6,7 bilhões em 2026. Dessa forma, com um superávit primário projetado de R\$ 1,95 bilhões em 2021, é razoável deduzir que, as condicionantes previstas para revisão do NRF seriam atendidas, possibilitando dessa forma a flexibilização das restrições e a consequente adequação do NRF à nova realidade fiscal do DF, após 5 anos de sua vigência.

No entanto, assim como o NRF Federal, a instituição de um teto de gastos no DF somente surtirá os efeitos desejados de saneamento das contas públicas se aliado a várias outras medidas

de racionalização de despesas, otimização de processos e maior controle, inclusive político, quanto à pertinência de certas atividades governamentais. Além disso, é necessário a busca de receitas que possibilitem o financiamento de despesas previdenciárias abrangidas pelo antigo regime custeados pelo Fundo Financeiro do IPREV, durante o período de transição para o Fundo Previdenciário, quando os benefícios passarão a ser custeados por meio de reservas individualizadas por servidor.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou verificar qual seria o impacto da aplicação de um teto de gastos, nos moldes da EC 95/2016 no Distrito Federal. Constatou-se que, apesar do Distrito Federal não possuir um nível de endividamento elevado, a despesa primária corrente tem representado um percentual muito elevado da despesa total, o que culmina por inviabilizar a realização de investimentos por parte do governo.

Não obstante existir ainda uma grande margem para contratação de dívidas por parte do Distrito Federal, as dificuldades para liberação dessas operações, impostas pelo Governo Federal, tem inviabilizado novas contratações. Essa situação tende a se manter nos próximos anos durante a vigência do NRF Federal.

Assim, essa clara tendência de crescimento dos gastos primários correntes, principalmente as despesas com pessoal e encargos e outras delas decorrentes, tem levado o Distrito Federal a sucessivos déficits primários em suas contas, que são ainda maiores do que as oficialmente registradas, tendo em vista a utilização de recursos previdenciários com premissas questionáveis.

Além disso, a margem para a realização de obras e melhorias nas instalações públicas demandadas pela população e de despesas correntes necessárias ao adequado funcionamento da atividade estatal ficam prejudicadas pelo comprometimento do DF com despesas obrigatórias já existentes e que estão em constante expansão.

Dessa forma, a adoção de medidas que limitem o crescimento dos gastos públicos primários torna-se uma medida necessária para forçar o Estado a uma melhor gestão de seus recursos, inclusive com a busca de alternativas mais eficientes no fornecimento de serviços à população.

Assim, ao concluirmos esse trabalho, propomos a adoção de um teto de gastos do Distrito Federal, na forma do anteprojeto de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, anexo, uma adaptação dos dispositivos da EC 95/2016, com o objetivo de limitar o crescimento das despesas primárias correntes e servir de catalizador para a uma melhor gestão dos recursos públicos no Distrito Federal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto. **Execução orçamentária do Governo Federal: Novas evidências, problemas e barreiras ao investimento.** In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org). **A reforma esquecida II: Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. p. 133-210.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva.** 2ªed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 29 mar. 2017.

BRASIL. LRF. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 29 mar. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp156.htm>. Acesso em 29 mar. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional (2016). **Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em 29 mar. 2017.

BRASIL. Banco Central do **Brasil. Focus - Relatório de Mercado.** 9 de junho de 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20170609.pdf>>. Acesso em 11jun. 2017

BRASIL. Banco Central do **Resolução n.º 4.582, de 29 de junho de 2017.** Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em 10jul. 2017

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Repercussões da Emenda Constitucional n.º 95/2016 no Processo Orçamentário.** Nota Técnica número 23, maio de 2017. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>> Acesso em 08jun 2017.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária e outros demonstrativos, Dezembro de 2016.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em 11jun. 2017.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado Fiscal do Governo Central - Estrutura Nova, Dezembro de 2016**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em 11jun. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2334/2016**. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 29 mar 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1776/2012**. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 06 abri 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalização 697/2010 – TC 021.465/2010-0**. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 06 abri 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 22jun 2017

CARVALHO JUNIOR, Antonio. BIJOS, Paulo. **Novo Regime Fiscal – Análise de impacto e compatibilidade de proposições legislativas**. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF/Câmara dos Deputados, dezembro/2016 (Estudo Técnico n.º 11, de 2017). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>>. Acesso em 05 de jun de 2017.

CARVALHO JR., Antonio Carlos; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo Resultados Fiscais: Teoria e Prática de Resultados Primário e Nominal**. 1 ed. Brasília: Gestão Pública, 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19ªed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

DIEESE. PEC nº 241/2016: **o novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. Nota Técnica número 161, setembro de 2016. Disponível em <<http://www.dieese.org.br>>Acesso em 25 abr 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica (1993). **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>>. Acesso em 29 mar. 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 5.695 de 3 de agosto de 2016**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2017 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.seplag.df.gov.br>>. Acesso em 12jun. 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Lei n.º 1569/2017**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2018 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.seplag.df.gov.br>>. Acesso em 12jun. 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Relatório de Gestão Fiscal, 3º Quadrimestre de 2016**. Disponível em: http://static.fazenda.df.gov.br/arquivos/aplicacoes/contas_publicas/documentos/RGF3quadrimestre2016.pdf>. Acesso em 29 mar. 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Dezembro de 2016**. Disponível em: http://static.fazenda.df.gov.br/arquivos/aplicacoes/contas_publicas/documentos/RREOdezembro2016.pdf>. Acesso em 29 mar. 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Manual Planejamento e Orçamento – MPO**. Exercício 2016. Disponível em: <http://www.seplag.df.gov.br/images/MPO%202016%20-%20Vers%C3%A3o%20Preliminar.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Relatório Gerencial Bimestral da Execução Orçamentária**. Dezembro, 2016. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br>>. Acesso em 11 jun. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Relatório Gerencial Bimestral da Execução Orçamentária**. Dezembro, 2016. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br>>. Acesso em 11 jun. 2017.

ESTADO DE GOIÁS. **Projeto de Emenda à Constituição Estadual de Goiás nº 2016003548**. Disponível em: <https://saba.al.go.leg.br>>. Acesso em 29 mar. 2017.

FREITAS, Paulo. F. S. Mendes. **A PEC nº 55, de 2016, e seus Impactos sobre os Gastos Primários e Endividamento Público**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (Boletim Legislativo nº 54, de 2016). Disponível em: <http://www.senado.leg.br/estudos>>. Acesso em 29 de mar de 2017.

FREITAS, Paulo. F. S. Mendes. **Comentários sobre a PEC do Teto dos Gastos Públicos aprovada na Câmara dos Deputados: necessidade e constitucionalidade da medida**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (Boletim Legislativo nº 55, de 2016). Disponível em: <http://www.senado.leg.br/estudos>>. Acesso em 23 de mai de 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ªed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2016.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

GREGGIANIN, Eugênio. et al. **Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada**. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF/Câmara dos Deputados, dezembro/2016 (Estudo Técnico n.º 26, de 2016). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>>. Acesso em 29 de mar de 2017.

MILFONT, Renan Bezerra. **Análise das Despesas Primárias da União no período de 1997 a 2014**. Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/Senado, 2017 (Orçamento em Discussão n° 21, de 2015). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/revistaorcamento>>. Acesso em 24 de mai de 2017.

SANTA HELENA, Eber Z. et al. **Conflitos temporais entre os processos legislativos ordinário e orçamentário**. Brasília: E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, 1º semestre/2011 (Edição n.º 6). Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br>>. Acesso em 16 de abr de 2017. p. 6-22

SILVA, José de Ribamar. BITTENCOURT, Fernando. **Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação**. Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/Senado, 2017 (Orçamento em Discussão n° 34, de 2017). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/revistaorcamento>>. Acesso em 24 de mai de 2017.

CORDES, Till. et al. **Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?** IMF Working Paper, 2015. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>>. Acesso em 03 de jul de 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19ªed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

APÊNDICES

APÊNDICE A: PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO DF

MINUTA DE PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA

Acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, para adaptá-la à Constituição da República Federativa do Brasil e dá outras providências.

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, decreta:

Art. 1º O Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

Art. 60. Fica instituído, no período de 1º de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2026, o Novo Regime Fiscal – NRF, nos termos dos arts. 61 a 86 deste Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 61. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas correntes primárias:

I – do Poder Executivo;

II – da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, no âmbito do Poder Legislativo;

III– da Defensoria Pública do Distrito Federal.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I – para o exercício de 2017, à despesa corrente primária empenhada no exercício de 2016, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento);e

II - para os exercícios posteriores, durante a vigência do NRF, a despesa primária corrente, em cada exercício, não poderá exceder, no âmbito de cada Poder ou órgão governamental nominado nos incisos I, II e III do art. 61, o respectivo limite do exercício imediatamente anterior, acrescido da variação do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA - ou da Receita Corrente Líquida - RCL, a que for menor, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

III - No caso de variação negativa dos índices de correção estabelecidos no inciso II, os limites de que tratam os incisos I, II e III do caput deste artigo corresponderão aos do exercício imediatamente anterior.

§ 2º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II e III do caput deste artigo.

§ 3º A compensação de que trata o § 2º deste artigo não excederá a 0,30% (trinta centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 4º O limite estabelecido no inciso I do caput deste artigo não se aplica ao pagamento dos restos a pagar e do reconhecimento de dívidas decorrentes de obrigações anteriores à vigência do NRF, desde que observado a meta de resultado primário estabelecido na LDO de cada exercício.

Art. 62. O NRF poderá ser revisto mediante propositura de lei de iniciativa do Governador do Distrito Federal, a partir do quinto exercício de sua vigência, desde que atendidas as seguintes condições:

I - comprometimento da RCL com despesas de pessoal abaixo do limite de alerta da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;

II - não existência de restos a pagar de exercícios anteriores sem disponibilidade financeira;

III – provisão orçamentária e disponibilidade financeira que garantam a execução de despesa de capital pelo Distrito Federal de 15% (quinze por cento) da sua RCL.

Art. 63. Será responsabilizado, na forma da lei, o ordenador de despesa que der causa ao descumprimento do limite que lhe cabe observar no âmbito de sua competência.

Art. 64. No caso do art. 63, aplicam-se, no exercício seguinte ao descumprimento do limite ali previsto, as seguintes vedações ao Poder ou órgão governamental, nominado nos incisos I, II e III do art. 61, responsável por ele:

I - Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração ou subsídio de servidor ou empregado público, inclusive do previsto no inciso IX do art. 19 desta Lei Orgânica, exceto os derivados de sentença judicial ou determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da Emenda instituidora do referido limite;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargo de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos;

V - realização de concurso público.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, no caso de descumprimento pelo Poder Executivo do limite referenciado no art. 61, aplicam-se-lhe, no exercício subsequente, as seguintes restrições:

I - a despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não poderá superar aquela realizada no exercício anterior;

II - fica vedada a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Art. 65. Além da contenção das despesas correntes nos correspondentes limites previstos no art. 61, o NRF ainda consiste na adoção das seguintes medidas:

I - no âmbito do Poder Executivo, pelo prazo de três anos, a partir de 1º de janeiro de 2017:

a) fica suspensa a eficácia dos dispositivos legais que concederam reajustes ou reestruturações de carreira, que impliquem no crescimento da despesa com pessoal, a serem implementados durante a vigência no NRF, devendo a permanência dos mesmos no ordenamento jurídico ser avaliada com vistas à sua revogação ou modificação;

b) é vedada a concessão de anistia ou remissão de débitos fiscais relacionados aos tributos administrados pela Receita do Distrito Federal, ressalvados aqueles cujo ônus pelo pagamento recaia, ainda que indiretamente, sobre o Tesouro do Distrito Federal.

Art. 66. Durante a vigência do NRF serão revertidos ao Tesouro do Distrito Federal o superávit financeiro dos fundos e de órgãos e entidades da administração direta e indireta integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Distrito Federal, apurado no balanço patrimonial ao final de cada do exercício financeiro.

Parágrafo único. Exceção das disposições do caput o eventual superávit financeiro:

I - vinculado ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Distrito Federal-IPREV/DF;

II - decorrente de recursos transferidos pela União;

III - decorrente de recursos de convênios;

IV - decorrente de operações de crédito;

V - relacionado a receitas destinadas a ações e aos serviços públicos de saúde, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e às demais vinculações compulsórias previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 2º. Esta Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2017.

Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário.