



Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 10/2017

Novo Regime Fiscal: inobservância de limites e aplicabilidade de vedações

Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior – Consultor
Dayson Pereira Bezerra de Almeida – Consultor
Paulo Roberto Simão Bijos – Consultor

Brasília, Maio/2017

Resumo

Com o objetivo de contribuir para o entendimento das disposições constitucionais afetas ao Novo Regime Fiscal (NRF), o estudo apresenta, preambularmente, uma visão sintética sobre as vedações impostas pelo novo regime, a fim de identificar suas características mais evidentes e extrair seu significado à luz dos objetivos gerais almejados pela Emenda Constitucional 95, de 2016 (EC 95/2016). Em sequência, examina as hipóteses constitucionais de inobservância dos “tetos de gastos” definidos pelo novo regime, caracterizando-as como razões suficientes para aplicação das vedações nele previstas. Conclui, à luz da EC 95/2016, que o controle da inobservância de limites deve ocorrer tanto no plano financeiro como no orçamentário, e que as vedações impostas pelo NRF são aplicáveis ainda que haja compensação de “excesso de despesas” (art. 107, § 7º, do ADCT), o que não necessariamente ocorre no caso de compensação “entre limites” (art. 107, § 9º, do ADCT).

De posse das conclusões extraídas dos comandos constitucionais vigentes, a segunda parte do estudo oferta, em acréscimo, alguns subsídios para a avaliação de dispositivos pertinentes à matéria contidos no projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2018 (PLDO 2018). Complementarmente, a Parte III apresenta exercício prospectivo com a trajetória estimada das despesas dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de demais órgãos autônomos, de modo a explicitar a necessidade premente de adoção de medidas de contenção de gasto primário. Por fim, sumarizam-se as principais conclusões.

Sumário

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Introdução | 4 |
| 2 | Parte I – Inobservância de limites e aplicação de vedações na EC 95/2016 | 5 |
| 2.1 | Vedações impostas pelo NRF | 5 |
| 2.2 | Possibilidade de inobservância de limites nos planos financeiro e orçamentário | 6 |
| 2.3 | Vedações no caso de compensação de excesso de despesas (art. 107, § 7º) | 7 |
| 2.4 | Aplicabilidade de vedações no caso de compensação entre limites (art. 107, § 9º) | 10 |
| 3 | Parte II – Inobservância de limites e aplicação de vedações no PLDO 2018 | 12 |
| 3.1 | Compensação por excesso de despesa (art. 107, §§ 7º e 8º) | 12 |
| 3.2 | Compensação entre limites (art. 107, §§ 7º e 8º) | 14 |
| 4 | Parte III – Projeção de despesas e necessidade de ajuste | 14 |
| 5 | Conclusão | 18 |

1 INTRODUÇÃO

O Novo Regime Fiscal (NRF), trazido ao ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/2016), instituiu uma regra transitória, simples e inteligível, centrada na limitação da despesa federal com o objetivo de conter o endividamento e reequilibrar as contas da União.

Também conhecida como “teto de gastos”, essa regra 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.

Essa é, contudo, apenas a parte essencial do novo regime. Para dotá-lo de operacionalidade e eficácia, a própria EC 95/2016 cuidou de definir uma série de detalhamentos e regras acessórias, algumas delas bem menos autoexplicativas que a norma principal.

O controle da despesa primária federal, por exemplo, não é feito de modo exatamente agregado. Há, no total, quinze “tetos de gastos”, ou limites individualizados: um para o Poder Executivo; oito para o Poder Judiciário; três para o Poder Legislativo; dois para o Ministério Público; e um para a Defensoria Pública, sempre no âmbito da União. Além disso, algumas despesas primárias são expressamente excluídas dos tetos e de suas respectivas bases de cálculo. Por fim, consideradas as especificidades aplicáveis, se for rompido determinado limite individual, surgem em consequência vedações à expansão da despesa, definidas pela própria EC 95/2016.

Desse modo, em que pese a simplicidade e inteligibilidade do comando nuclear do NRF, a compreensão do “conjunto da ópera” gravado na EC 95/2016 não dispensa hermenêutica, ou seja, transcende a interpretação literal de seus dispositivos e requer a busca por uma lógica integradora.

Nesse cenário, o presente estudo se propõe a contribuir para o entendimento das disposições constitucionais afetas ao novo regime, inclusive como fonte subsidiária para a regulamentação infraconstitucional da matéria, de modo bastante pontual. Isso porque, em consonância com o título deste estudo, não se propõe, aqui, examinar a totalidade da EC 95/2016. O escopo central deste estudo consiste, tão somente, no exame das hipóteses de inobservância de limites e aplicabilidade das vedações impostas pelo NRF, o que também não se confunde, importa sublinhar, com a realização de uma análise pormenorizada das vedações em si.

Dado esse recorte, imprescindível sublinhar que não se propõe, a partir deste estudo, precipitar controles de regularidade, muito menos quando dotados de viés sancionatório, até porque, em se tratando de primeiro ano de vigência do NRF, mostra-se mais razoável que ações de controle sejam moduladas no tempo e acompanhadas de efeito pedagógico.

Realçados o propósito e objeto deste estudo, destaca-se que sua forma de apresentação é dividida em duas partes.

Na primeira, o estudo apresenta, preambularmente, uma visão sintética sobre as vedações impostas pelo NRF, a fim de identificar suas características mais evidentes e extrair seu significado à luz dos objetivos gerais almejados pela EC 95/2016. Em sequência, desenvolve sua análise central, mediante exame das hipóteses constitucionais de inobservância dos “tetos de gastos” definidos pelo novo regime, caracterizando-as como razões suficientes para aplicação das vedações nele previstas. Conclui, à luz da EC 95/2016, que o controle da inobservância de

limites deve ocorrer tanto no plano financeiro como no orçamentário, e que as vedações impostas pelo NRF são aplicáveis ainda que haja compensação de “excesso de despesas” (art. 107, § 7º, do ADCT), o que não necessariamente ocorre no caso de compensação “entre limites” (art. 107, § 9º, do ADCT).

De posse das conclusões extraídas dos comandos constitucionais vigentes, a segunda parte do estudo oferta, em acréscimo, alguns subsídios para a avaliação de dispositivos pertinentes à matéria contidos no projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2018. Por fim, a parte III apresenta exercício prospectivo com a trajetória estimada das despesas dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de demais órgãos autônomos, de modo a explicitar a necessidade de adoção de medidas de contenção de gasto primário.

2 PARTE I – INOBSERVÂNCIA DE LIMITES E APLICAÇÃO DE VEDAÇÕES NA EC 95/2016

Este tópico apresenta as vedações impostas pelo NRF e avalia a possibilidade de constatação da inobservância de limites nos planos financeiro e orçamentário, com exame dos casos particulares de aplicabilidade das vedações nas hipóteses de compensação de excesso de despesas (art. 107, § 7º) e de compensação entre limites (art. 107, § 9º).

2.1 Vedações impostas pelo NRF

Avaliemos, preambularmente, o comando mais particular da EC 95/2016 concernente às vedações impostas pelo novo regime.

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. (grifos nossos)

Nota-se, de plano, que as vedações impostas pelo NRF, em sua maior parte, não são absolutas, na medida em que apenas as vedações constantes dos incisos VI e VII supra são desprovidas de exceções expressas ou intrínsecas.

O que se busca, em síntese, é dar eficácia aos tetos de gastos, de modo razoável. De um lado, se limites de gastos forem “rompidos”, há de haver consequências, razão pela qual a EC 95/2016 prevê, como respostas automáticas, a ativação de vedações à expansão da despesa já configurada como excessiva. De outro lado, são resguardadas algumas situações mais particulares, tais como a permissão para realização de concurso público com vistas à reposição de vacâncias.

De posse desse retrato mais global, cabe reiterar que este estudo não se dirige à avaliação das vedações em si mesmas, mas sim a suas causas ensejadoras, ou “hipóteses de aplicabilidade”.

Nesse sentido, deve-se observar que o próprio *caput* do art. 109 nos informa que as vedações supratranscritas se aplicam “no caso de descumprimento de limite individualizado”. Resta caracterizar com maior precisão, portanto, em quais planos e situações esse descumprimento é verificado. Vejamos, em primeiro lugar, a possibilidade de configuração de descumprimento de limites nos planos financeiro e orçamentário.

2.2 Possibilidade de inobservância de limites nos planos financeiro e orçamentário

De acordo com o § 10 do art. 107 do ADCT, para fins de verificação do cumprimento dos limites individualizados, devem ser consideradas as despesas primárias pagas em decorrência da execução financeira do orçamento anual, bem como os restos a pagar pagos e as demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

Numa primeira leitura, tal comando, tomado isoladamente, poderia sugerir que a verificação do cumprimento dos limites está adstrita ao plano financeiro.

Ocorre que esse dispositivo deve ser interpretado em conjunto com os §§ 3º e 4º do mesmo artigo 107, os quais determinam que as despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual não poderão exceder os valores máximos de programação demonstrados na mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária anual.

É de meridiana clareza, portanto, a constatação de que a EC 95/2016 impõe limites individualizados a serem observados tanto no plano orçamentário quanto no financeiro.

Não por outro motivo, o Poder Executivo, atento à necessidade de observância de limites no plano orçamentário, editou a Portaria nº 17, de 1º fevereiro de 2017¹ para cancelar dotações a fim de adequá-las aos tetos de gastos. Esse cancelamento, conforme analisado no tópico seguinte, foi motivado por uma situação de compensação de excesso de despesas.

De todo o exposto resulta que o § 10 do art. 107 do ADCT apenas trata de disciplinar o controle *a posteriori* da observância dos tetos de gastos, o que por certo não exclui o controle prévio, como corolário não apenas dos §§ 3º e 4º do mesmo artigo, como também dos princípios de responsabilidade fiscal.

¹ Trata-se, vale esclarecer, de Portaria de crédito adicional que reduz despesas primárias em R\$ 4.695.224.214,00 e amplia despesas financeiras, na mesma proporção, em favor de Encargos Financeiros da União e da Reserva de Contingência.

Nota-se, ademais, que o *caput* do art. 109, ao instituir as vedações aplicáveis “no caso de descumprimento de limite individualizado”, não especifica se trata da observância a limites no plano orçamentário ou financeiro, ambos relevantes.

Do ponto de vista da ação planejada e transparente, com efeito, a sujeição de despesas a limites no plano orçamentário tem o objetivo de evitar que, de antemão, sejam programadas despesas que, se integralmente executadas, resultariam no descumprimento dos tetos de gastos.

Em complemento, do lado financeiro, o objetivo do controle é verificar se os tetos foram ao final respeitados, não apenas após a execução financeira dos orçamentos, como também depois de considerados os efeitos extraorçamentários relativos a restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário.

Houvesse a EC 95/2016 optado pela ótica unicamente financeira, o controle do aumento da despesa pública se realizaria apenas *a posteriori*, em bases precárias e de eficácia limitada, ao mesmo tempo em que se ampliaria a margem para práticas reprováveis, como as de excessos de autorizações orçamentárias, de postergação indevida de despesas e de contabilidade criativa.

Não foi essa, entretanto, a opção constitucional. Acertadamente, como visto, a EC 95/2016 sujeita a limites não apenas a despesa realizada, apurada no plano financeiro, como também a despesa fixada, autorizada na lei orçamentária.

Em qualquer dos dois planos, em síntese, seja no orçamentário ou no financeiro, se houver excessos de despesas – autorizadas ou realizadas – frente a limites do NRF, configura-se descumprimento de tetos de gastos e dá-se causa à aplicação das vedações impostas pelo novo regime.

Resta avaliar, agora, se também há descumprimento de limites – doravante independentemente de se tratar da ótica financeira ou orçamentária – nos casos em que há compensação de “excesso de despesas” e compensação “entre limites”, analisados adiante.

2.3 Vedações no caso de compensação de excesso de despesas (art. 107, § 7º)

O novo regime, ao fixar tetos individualizados de gastos, não o faz de forma absoluta. A uma, porque define, ele próprio, uma fórmula temporária para acomodar extrapolações de limites nos três primeiros anos de sua vigência. A duas, porque permite, em determinadas situações, a compensação “entre limites” de um órgão para outro, conforme discutido no próximo tópico.

A solução temporária concebida pelo NRF para acomodar excessos de despesas identificados nos três primeiros exercícios da sua vigência (2017 a 2019) é dada pelos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT, *verbis*:

§ 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. (grifos nossos, de sublinhado)

De acordo com os dispositivos transcritos, eventuais extrapolações de limite podem ser admitidas, até 2019, quando houver redução de despesas em montante

equivalente por parte do Poder Executivo. Tais excessos e reduções, conforme abordado no tópico antecedente, podem e devem ser mensurados desde o plano orçamentário, até porque o próprio § 7º do art. 109 dispõe que a compensação deve ocorrer “consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária”.

Foi o que ocorreu, com efeito, já no primeiro ano de vigência do NRF, no qual a fórmula constitucional em comento foi utilizada para compensar excessos de despesas autorizadas na lei orçamentária, apurados em face de limites individualizados. Em fevereiro de 2017, para compensar excessos de despesas primárias, no valor global de R\$ 4,7 bilhões, dos quais R\$ 2,4 bilhões foram verificados em todos os demais órgãos sujeitos a limites, à exceção do STJ, o Poder Executivo editou a já citada Portaria 17/2017 para reduzir, no mesmo montante, despesas primárias de sua titularidade autorizadas na lei orçamentária.

Note-se que, nos termos do § 8º do art. 107, acima transcrito, essa compensação está limitada ao valor equivalente a 0,25% do limite do Poder Executivo. Em 2017, esse valor corresponde a R\$ 3,1 bilhões. Dado esse parâmetro, os R\$ 2,4 bilhões já utilizados representam 79% da margem de compensação disponível em 2017.

Trata-se, vale esclarecer, de cálculo anual e não cumulativo, de modo que eventuais saldos remanescentes das margens de compensação não podem se somar a saldos pertencentes a exercícios seguintes. A cada ano, portanto, de 2017 a 2019, a margem anual para compensação resultará da multiplicação do parâmetro de 0,25% pelo limite do Poder Executivo no ano, e nada mais.

A definição do período de vigência da cláusula de compensação (primeiro triênio), bem como do parâmetro de 0,25%, está associada ao fato de que, quando da instituição do NRF, ocorrida na parte final do exercício de 2016, diversos aumentos salariais haviam sido recentemente aprovados, com aumentos escalonados aplicáveis justamente ao período de 2017 a 2019, com impacto orçamentário e financeiro capaz de ser suportado pela margem apurada a partir do citado percentual.

Nada obstante, deve-se observar que os dispositivos em exame (§§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT) concedem uma faculdade, e não uma obrigação, ao Poder Executivo, até porque os próprios órgãos podem apresentar condições de ajustar seus orçamentos sem recorrer ao presente expediente constitucional.

Demais disso, é de suma relevância observar que, quando ocorre a compensação, não deixa de haver inobservância de limites individualizados. Afinal, a compensação é feita para compensar excessos e, ao contrário do que ocorre na hipótese prevista no art. 107, § 9º, do ADCT (analisada mais adiante), não envolve cessão de limites de um órgão em favor de outro. O que ocorre, tão somente, é a redução de despesas do Poder Executivo para compensar excessos alheios, que não deixam de persistir mediante compensação.

Tal distinção contribui para a compreensão de que, ainda que os excessos sejam respaldados pela devida compensação, não se afastam as vedações do NRF aos órgãos que extrapolem seus limites para despesas autorizadas ou realizadas. Seria incongruente, afinal, permitir novas expansões de gastos obrigatórios (pessoal etc.) na presença de excessos já constatados.

Ademais, não se deve perder de vista que o expediente da compensação não está disponível durante toda a vigência do novo regime, pois se expira em 2019. Até lá, excessos já identificados não devem ser potencializados com a agregação de novos fatores de riscos, representados pela expansão de despesas obrigatórias. O que se espera, ao contrário, é que se adotem medidas para suprimir excessos, e não para ampliá-los.

Sob essa ótica, os três primeiros exercícios do novo regime não devem ser encarados como um espaço de tempo permissivo para a ampliação de despesas, mas sim como um interregno para a implementação de um processo de racionalização de gastos, a ser acionado desde já. Em termos práticos, todo o ato normativo ou administrativo, nesse período, deveria ser precedido da seguinte indagação: “adotada tal medida, qual será a situação do órgão a partir de 2020, quando não mais houver mais a possibilidade de o Poder Executivo oferecer margem para compensação?”.

Ainda assim, poder-se-ia levantar a seguinte indagação: se as vedações não são afastadas mesmo na presença da compensação, então qual o sentido da fórmula constitucional gravada nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT?

A resposta é que, quando se recorre ao expediente constitucional da compensação, não há de se falar em atentado à Constituição ou estado de “irregularidade”. Noutras palavras, aplicam-se as vedações por descumprimento de limites, mas afasta-se a possibilidade de responsabilização por excesso de despesa e consequente aplicação de sanções propriamente ditas. Sob essa composição de ideias, ao mesmo tempo em que a compensação dos três primeiros exercícios visa acomodar aumentos remuneratórios concedidos até 2019, também impõe um prazo para que os poderes e órgãos com limites individualizados adotem as medidas cabíveis para cumprir seus limites a partir de 2020.

Deve-se distinguir, portanto, as “vedações” impostas pelo novo regime das “sanções” estrito senso, relativas à responsabilização administrativa, civil, penal ou política que possam ser definidas em lei. Salienta-se, nesse sentido, que a parte final do art. 109, *caput*, do ADCT, dispõe que as vedações impostas pelo NRF devem ser aplicadas “sem prejuízo de outras medidas”.

Nessa esteira, vejamos no quadro adiante quais as consequências práticas mais amplas associadas às hipóteses de extrapolação de limites “com” e “sem” a compensação a que se refere o art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT. A título exemplificativo, considere-se que há, no início de determinado exercício, excessos de despesas constatados desde o plano orçamentário.

Tabela 1 – Extrapolação de limites orçamentários com e sem compensação (art. 107, §7º)

| Consequências da extrapolação de limites orçamentários | Com compensação | Sem compensação |
|---|-----------------|--|
| Possibilidade de alegação de atentado à Constituição | Não | Sim |
| Possibilidade de responsabilização administrativa, civil, penal ou política | Não | Sim |
| Necessidade de cancelar dotações orçamentárias | Não | Sim |
| Possibilidade de executar despesas excedentes | Sim | Não, sob pena de arguição de atentado à Constituição e responsabilização |
| Aplicação das vedações | Sim | Sim |

À luz dessa sistematização, indispensável reiterar que os entendimentos ora firmados não devem ser confundidos com instrumentos de precipitação de controles de regularidade, tendo em vista que, em se tratando de primeiro ano de vigência do NRF, mostra-se mais razoável que as ações de controle sejam moduladas no tempo e acompanhadas de efeito pedagógico.

Feita essa ressalva, temos que, colocada na devida perspectiva, a aplicação de vedações é apenas uma, e não a única das consequências advindas da

extrapolação de limites individualizados. Ademais, é a única consequência comum que se verifica tanto na presença quanto na ausência de compensação.

Há, portanto, um conjunto de razões que conferem valor objetivo no instituto da compensação insculpido na EC 95/2016. Com compensação, não se configura atentado à Constituição, não há necessidade de cancelamento de dotações excedentes, e o ordenador de despesas pode executá-las sem incorrer em irregularidade, isto é, não se sujeitando à responsabilização de natureza administrativa, civil, penal ou política.

Não se pode fazer uso da compensação, todavia, para ampliar ainda mais as despesas já em excesso. A compensação, afinal, deve servir como um facilitador para que, de modo não traumático e até o final de 2019, haja o enquadramento das despesas de determinado órgão ao limite apurado sem compensação.

Em consonância com todo o exposto, há de se observar, ainda, que o § 7º do art. 107 não se refere a “cessão de limite”, associada ao tópico seguinte, mas tão somente a compensação de excesso alheio mediante redução de despesas primárias do Poder Executivo. Não havendo cessão, mas apenas compensação mediante redução de despesas do Poder Executivo, não há modificação nos valores dos limites individualizados.

2.4 Aplicabilidade de vedações no caso de compensação entre limites (art. 107, § 9º)

Em acréscimo à compensação por excesso de despesa, a EC 95/2016 também prevê a compensação entre limites individualizados. As duas espécies de compensação, cabe observar, não são excludentes. Podem ser plicadas de modo cumulativo.

Observa-se que na compensação promovida pelo poder Executivo (art. 107, §§ 7º e 8º), este reduz sua despesa primária (não cede seu limite), ao passo que na compensação em análise ocorre a redução do limite de determinado órgão, para que seja “emprestado” a outro no âmbito do mesmo poder.

Além disso, ao contrário do que ocorre na hipótese de compensação de “excessos de despesas”, a compensação entre limites não necessariamente traz por consequência a aplicação das vedações definidas no art. 109 do ADCT.

Saliente-se, de plano, que a compensação em análise só pode se dar entre órgãos elencados no âmbito de um mesmo inciso do art. 107, *caput*, do ADCT, adiante reproduzido.

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.

Quando há mais de um órgão elencado nos incisos supra, portanto, é facultada a compensação entre limites individualizados nos termos previstos no art. 107, § 9º, do ADCT, *verbis*.

§ 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. (grifamos)

De imediato, deve-se ter em mente que a eventual cessão de limites não se confunde com evento de duração plurianual. Quanto a esse aspecto, ou seja, no tocante à duração e não cumulatividade dos seus efeitos, da mesma forma como ocorre no caso da compensação por excesso de despesa, a compensação entre limites é de efeito anual e não cumulativo, de sorte que, a cada ano, restauram-se os limites originalmente concebidos, cabendo à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disciplinar a compensação entre limites unicamente para o exercício financeiro ao qual se referir.

Imprescindível ressaltar, com efeito, que o referido dispositivo atribui expressamente à LDO a competência para disciplinar a compensação entre limites, respeitados os somatórios de cada inciso do art. 107, *caput*, do ADCT. Já no caso da compensação por excesso de despesa, examinada no tópico anterior, a EC 95/2016 não atribui tal competência à LDO; apenas exige que a compensação se dê em consonância com os “valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo”.

Não se trata, cabe frisar, de mero detalhe, mas sim de tratamento efetivamente diferenciado dado pela Constituição a compensações de naturezas distintas. De um lado, a compensação por excesso de despesa (art. 107, § 7º) é de aplicação restrita ao período 2017-2019 e foi concebida para acomodar uma situação criada anteriormente à aprovação do novo regime fiscal. De outro, a compensação entre limites (art. 107, § 9º) pode ser aplicada durante toda a vigência do novo regime (2017-2036) e visa conferir maleabilidade aos limites individualizados, com vistas a acomodar situações posteriores à aprovação do novo regime.

No caso vertente, afinal, a Lei Maior não se reporta a redução compensatória de despesas² em razão de excesso de gastos. No art. 107, § 9º, do ADCT, de fato, sequer a Constituição faz referência à existência de “excessos” a serem compensados. A compensação “entre limites”, em resumo, diz respeito à possibilidade de “cessão de limites” de um órgão para outro, adstrita a um determinado exercício, não necessariamente motivada por um quadro de excessos de despesas a ser saneado.

Em se tratando da compensação entre limites, portanto, pode a LDO definir parâmetros, critérios, condicionantes, vedações e demais situações em que órgãos do mesmo grupo (de cada inciso do art. 107, *caput*) poderão efetuar a compensação entre seus limites para despesa primária. E no tocante a vedações eventualmente definidas na LDO, cabe esclarecer que o uso da compensação entre limites não deve ser interpretado como causa automática para o acionamento das vedações gravadas no art. 109 do ADCT. Isso porque, conquanto as vedações definíveis pela LDO possam assemelhar-se, ou até mesmo coincidir, com aquelas arroladas no art. 109 do ADCT, ainda assim devem ser disciplinadas pela referida norma

² Quando um órgão cede seu limite em determinado exercício, também reduz suas possibilidades de expansão de gastos autorizados, e isso pode vir a ser interpretado como potencial redução de despesa. De todo modo, a compensação entre limites, disciplinada pelo art. 109, § 9º, do ADCT, não se confunde com contrapartida a excesso de despesa.

infraconstitucional, a qual pode variar a natureza e o alcance das vedações em face de situações distintas.

Vale notar, até mesmo pelo fato já destacado de que a cessão de limites não produz efeitos plurianuais, que não seria prudente a LDO permitir, por exemplo, que a compensação entre limites fosse utilizada para viabilizar aumentos remuneratórios de pessoal, de efeitos inerentemente plurianuais. Haveria neste caso, afinal, um descasamento intertemporal que poderia conduzir o órgão receptor de limite ao desequilíbrio financeiro em exercícios futuros, já que, de um lado, contaria com limite extra efetivamente assegurado apenas em um exercício, e de outro teria que suportar despesas obrigatórias, anteriormente ampliadas, por prazo indeterminado.

Trata-se, porém, apenas de uma situação ilustrativa que por certo não exaure outras hipóteses motivadoras de compensação entre limites. Poder-se-ia estar diante também, por exemplo, da necessidade de realização de uma despesa discricionária, tal como obra a ser viabilizada mediante cessão de limites.

Essa multiplicidade de hipóteses demonstra que, ao conferir à LDO o poder de disciplinar a compensação “entre limites”, a Constituição deixa implícito o entendimento de que esse expediente, ao contrário do que ocorre no caso da compensação de “excesso de despesa”, deve ser disciplinado pelo plano infraconstitucional.

Tal opção revela-se acertada não apenas pelos motivos expostos como também pelo fato de que a compensação “entre limites” não se restringe à possibilidade de alteração de valores máximos de programação orçamentária, ou seja, também alcança as demais classes de despesa primária (pagamento de restos a pagar e outras operações que afetam o resultado primário). Poderia a LDO, por exemplo, permitir que um órgão cedesse, em determinado exercício, parte de seu limite do mesmo ano para outro órgão do seu grupo (mesmo inciso), apenas para o pagamento de restos a pagar, vedada a possibilidade de utilização do limite compensado para o pagamento, criação ou ampliação de despesas de outra natureza.

De posse de todo o exposto, e sem qualquer pretensão de esgotar a potencialidade de situações a ser disciplinadas na LDO, avaliaremos, a seguir, o tratamento dado à matéria pelo projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2018 (PLDO 2018).

3 PARTE II – INOBSERVÂNCIA DE LIMITES E APLICAÇÃO DE VEDAÇÕES NO PLDO 2018

Avaliemos adiante, como breve complemento à parte central deste estudo, como o PLDO 2018 dispõe sobre sujeição a limites e aplicação de vedações no contexto das duas espécies de compensação examinadas nos tópicos anteriores.

3.1 Compensação por excesso de despesa (art. 107, §§ 7º e 8º)

No caso da compensação por excesso de despesa, conforme já ressaltado, a EC 95/2016 não atribui competência expressa à LDO para disciplinar a matéria, na medida em que apenas dispõe que a compensação se dê em consonância com os “valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo”.

De todo modo, possivelmente sob o fundamento de que cabe à LDO orientar a elaboração dos orçamentos, o PLDO 2018 propõe disciplinar a compensação por excesso de despesas em alguns de seus dispositivos.

A primeira regulamentação proposta, ofertada pelo art. 22, *caput* e § 1º, do PLDO 2018, adiante transcritos, prevê que, para fins de elaboração de propostas orçamentárias para 2018, a compensação por excesso de despesa está compreendida nos limites orçamentários de cada órgão, que devem ser calculados segundo a regra trazida pelo citado dispositivo.

Art. 22. Para fins de elaboração de suas propostas orçamentárias para 2018, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União terão como limites orçamentários para a despesa primária os valores constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2017 [...] corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...].

§ 1º Nos limites de que trata o caput, inclui-se a compensação autorizada nos termos dos § 7º e § 8º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (grifamos)

Ressalte-se que, no caso da compensação por excesso de despesa, não há, como visto, cessão de limites propriamente dita, mas tão somente redução de despesas por parte do Poder Executivo para compensar excesso alheio. Desse modo, a incorporação da compensação prevista constitucionalmente ao limite orçamentário para 2018 não pode ser interpretada como instrumento de aumento do limite individualizado dado pelo Novo Regime Fiscal. Remanesce, assim, a necessidade de supressões de excessos de despesas frente a limites individualizados.

Tanto o é que o próprio PLDO 2018 prevê, no § 6º do mesmo art. 22, que, independentemente da mencionada utilização de limites, os órgãos com excesso de despesas compensado na forma dos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT deverão adotar medidas com vistas ao retorno aos limites individualizados originalmente definidos. Ora, se os excessos persistem e devem ser suprimidos com medidas saneadoras, então é porque efetivamente não há, substancialmente, cessão e tampouco incorporação de limites. Os limites orçamentários são reconhecidos, ademais, como instrumentos de aferição do cumprimento do “teto de gastos”.

Não bastasse isso, o PLDO volta a corroborar o entendimento de que a compensação por excesso de despesa não constitui efetiva cessão de limite quando trata da adequação orçamentária das alterações na legislação. Em seu art. 102, § 6º, inciso II, “c”, com efeito, o PLDO 2018 propõe que seja considerada incompatível a proposição que, ao alterar gastos com “pessoal”, conceda aumento que resulte em descumprimento do limite individualizado **ou na utilização da compensação por excesso de despesa** (§§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT).

Materialmente, o que essa regra estabelece é que, havendo excesso compensado de despesa, surge por consequência a vedação de que se concedam aumentos remuneratórios, com o conseqüente acréscimo em gastos com pessoal.

Entendemos, no entanto, que essa última disciplina é passível de aperfeiçoamentos. De acordo com o exposto na parte primeira deste estudo, quando há excesso de despesa, ainda que compensado, aplicam-se as vedações impostas pelo novo regime. Mas todas elas, e não apenas a relativa a gastos com pessoal.

3.2 Compensação entre limites (art. 107, §§ 7º e 8º)

Sobressai, comparativamente, o fato de que o PLDO 2018 trata da compensação por excesso de despesa (art. 107, §§ 7º e 8º), ainda que a EC 95/2016 não lhe atribua esse papel, e nada dispõe sobre a compensação entre limites, sendo que neste caso o novo regime confere expressamente à LDO a função de discipliná-lo.

Muito provavelmente, essa postura silente do PLDO 2018, no tocante à compensação entre limites, decorre do fato já registrado de que, à exceção do STJ, não há órgãos com “sobras de limites” em 2017 e tampouco se vislumbra um cenário mais favorável que viabilize a compensação entre limites em 2018.

Conjecturas à parte, tal postura do PLDO 2018 não configura lacuna juridicamente crítica, visto que se trata, conforme já ressaltado, de atribuição facultativa, e não compulsória conferida pela Constituição à LDO. Cabe ao Congresso Nacional, na apreciação do referido projeto de lei, avaliar a pertinência de disciplinar a compensação entre limites, e nesse sentido as breves considerações tecidas no tópico 2.4 deste estudo podem servir de subsídio técnico para o processo político decisório.

4 PARTE III – PROJEÇÃO DE DESPESAS E NECESSIDADE DE AJUSTE

Como explicitado ao longo deste estudo, o período de três anos subsequentes à entrada em vigor do Novo Regime Fiscal contempla a possibilidade de compensação do excesso de despesas por parte do Poder Executivo, em favor dos demais Poderes e Órgãos sujeitos a limites. Tal interregno pode ser visto como uma espécie de período de transição, em que os beneficiários da compensação haveriam de implementar um processo de racionalização de gastos, tendo em conta a necessidade de adequação aos seus respectivos limites individualizados ao final de três exercícios financeiros.

De modo a ilustrar a necessidade de materializar, desde logo, tal processo de racionalização de gastos – com fundamento no princípio da ação planejada e transparente –, promoveu-se exercício prospectivo que tem por objeto a trajetória estimada das despesas primárias dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. O exercício, assim realizado, permite cotejar os níveis de despesas esperados com os limites fixados constitucionalmente, incorporando a possibilidade de compensação transitória de eventuais excessos.

No cenário base, adotaram-se as seguintes premissas:

- as despesas primárias obrigatórias experimentam um crescimento vegetativo a uma taxa de 1,5% a.a. e, além disso, absorvem o impacto anual dos reajustes parcelados já concedidos aos servidores dos diversos órgãos e Poderes. Não há, contudo, a previsão de novas despesas obrigatórias, tais como as decorrentes de admissões de pessoal ou reestruturação de carreiras, dado que tais medidas estariam vedadas pela regra constitucional;
- a regra prevista no PLDO 2018 para a elaboração das propostas orçamentárias foi replicada para os demais exercícios (isto é, admitiu-se uma compensação implícita nos limites orçamentários em cada ano). Assim, o orçamento estimado para 2018 e anos seguintes equivale, em valores, à

proposta orçamentária apresentada no ano anterior corrigida pela inflação acumulada nos doze meses encerrados em junho deste mesmo exercício³; e

- o montante de despesas discricionárias representa a diferença entre o total de gastos (limite constitucional adicionado à eventual compensação, quando cabível) e o montante destinado às despesas obrigatórias, assumindo-se que estas últimas são, por natureza, de difícil compressão. Portanto, a projeção de despesas discricionárias não considera a evolução histórica do agregado, que é admitido como variável de ajuste na sistemática em questão.

Adotadas as premissas acima, obtêm-se os seguintes valores projetados:

Tabela 2 — Valores Projetados para Despesas Primárias sujeitas a limite

| ÓRGÃOS SUJEITOS A LIMITES | Despesas primárias | | | |
|--|---------------------|--------------|--------------|---------------------|
| | 2017 ⁽¹⁾ | 2018 | 2019 | 2020 ⁽²⁾ |
| CÂMARA DOS DEPUTADOS | 5,62 | 5,83 | 6,09 | 6,35 |
| SENADO FEDERAL | 4,02 | 4,18 | 4,37 | 4,55 |
| TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | 1,91 | 1,98 | 2,07 | 2,16 |
| SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL | 0,64 | 0,67 | 0,70 | 0,73 |
| SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA | 1,31 | 1,36 | 1,42 | 1,48 |
| JUSTIÇA FEDERAL | 10,41 | 10,68 | 11,16 | 11,63 |
| JUSTIÇA MILITAR | 0,50 | 0,52 | 0,54 | 0,56 |
| JUSTIÇA ELEITORAL | 6,70 | 6,99 | 7,31 | 7,62 |
| JUSTIÇA DO TRABALHO | 18,25 | 18,86 | 19,71 | 20,55 |
| JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS | 2,44 | 2,49 | 2,60 | 2,71 |
| CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA | 0,22 | 0,21 | 0,22 | 0,23 |
| DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO | 0,56 | 0,56 | 0,58 | 0,61 |
| MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO e CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO | 5,97 | 6,12 | 6,39 | 6,66 |
| TOTAL | 58,65 | 60,44 | 63,13 | 65,86 |

(1) LOA 2017 (Lei 13.414/2017)

(2) Naturalmente, o orçamento de 2020 deve adequar-se ao limite individualizado, uma vez extinta a possibilidade de compensação. Contudo, para ressaltar a magnitude do ajuste requerido no exercício, os números aqui expostos conservam a regra de correção nominal conforme os parâmetros do PLDO 2018.

³ A inflação acumulada em 12 meses (julho-junho) foi estimada em 3,75%, 4,49% e 4,28% para os anos de 2018, 2019 e 2020, respectivamente (IBGE e Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central).

Por outro lado, a EC 95/2016 estabelece os seguintes limites individualizados para cada Órgão:

Tabela 3 – Valores dos Limites Individualizados

| ÓRGÃOS SUJEITOS A LIMITES | Limites individualizados (EC 95) | | | |
|--|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| CÂMARA DOS DEPUTADOS | 5,43 | 5,64 | 5,89 | 6,14 |
| SENADO FEDERAL | 4,00 | 4,15 | 4,33 | 4,52 |
| TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | 1,88 | 1,95 | 2,04 | 2,12 |
| SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL | 0,58 | 0,60 | 0,63 | 0,66 |
| SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA | 1,36 | 1,41 | 1,48 | 1,54 |
| JUSTIÇA FEDERAL | 9,97 | 10,35 | 10,81 | 11,27 |
| JUSTIÇA MILITAR | 0,49 | 0,51 | 0,53 | 0,55 |
| JUSTIÇA ELEITORAL | 6,64 | 6,89 | 7,20 | 7,50 |
| JUSTIÇA DO TRABALHO | 16,99 | 17,62 | 18,41 | 19,20 |
| JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS | 2,41 | 2,50 | 2,61 | 2,72 |
| CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA | 0,18 | 0,18 | 0,19 | 0,20 |
| DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO | 0,49 | 0,51 | 0,53 | 0,56 |
| MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO e CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO | 5,76 | 6,05 | 6,32 | 6,59 |
| TOTAL | 56,25 | 58,36 | 60,98 | 63,58 |

Do confronto entre as duas tabelas, extrai-se um excedente global de R\$ 2,45 bilhões em 2017, R\$ 2,14 bilhões em 2018 e R\$ 2,24 bilhões em 2019⁴. Em média, os valores excedentes representam cerca de 20% das despesas discricionárias dos órgãos que necessitam de compensação, a cada ano⁵. Tais excessos podem, conforme previsão constitucional, ser absorvidos em compensação pelo Poder Executivo. Em 2020, contudo, o virtual excedente de R\$ 2,34 bilhões haveria de ser inteiramente eliminado pelos órgãos que lhe deram causa, sem auxílio do mecanismo de compensação.

Para melhor explicitar o impacto do ajuste orçamentário projetado para 2020, apresenta-se, a seguir, tabela com a estimativa da redução necessária na despesa discricionária em cada Órgão, em termos reais e em relação à LOA 2017.

⁴ Há casos em que a despesa projetada é menor que o limite constitucional (a exemplo do que ocorre com o Superior Tribunal de Justiça). Nessas ocasiões, por óbvio, não há excedente a ser compensado.

⁵ O cálculo da média exclui a Defensoria Pública da União, pois parcela relevante das despesas de funcionamento do órgão é classificada como obrigatória, o que traria distorções à estatística.

Tabela 4 – Excessos de Despesas Primárias

R\$ bilhões constantes (base 2017)

| ÓRGÃOS SUJEITOS A LIMITES | Despesas discricionárias | | Comparativo | |
|--|--------------------------|-------------|-------------|---------|
| | 2017 | 2020 | 2020/2017 | Redução |
| CÂMARA DOS DEPUTADOS | 0,83 | 0,69 | 83,1% | 16,94% |
| SENADO FEDERAL | 0,43 | 0,38 | 88,8% | 11,23% |
| TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | 0,25 | 0,20 | 79,5% | 20,49% |
| SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL | 0,23 | 0,15 | 63,5% | 36,51% |
| SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA | 0,30 | 0,31 | 104,6% | -4,60% |
| JUSTIÇA FEDERAL | 1,91 | 1,14 | 59,8% | 40,24% |
| JUSTIÇA MILITAR | 0,08 | 0,06 | 68,7% | 31,28% |
| JUSTIÇA ELEITORAL | 1,82 | 1,57 | 86,3% | 13,73% |
| JUSTIÇA DO TRABALHO | 2,47 | 0,64 | 25,7% | 74,27% |
| JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS | 0,39 | 0,24 | 61,7% | 38,34% |
| CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA | 0,15 | 0,11 | 73,3% | 26,67% |
| DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO | 0,03 | -0,02 | -88,6% | 188,60% |
| MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO e CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO | 1,35 | 1,05 | 78,2% | 21,82% |
| TOTAL | 10,24 | 6,51 | | |

O gráfico seguinte ilustra a trajetória estimada dessas variáveis ano a ano, de 2017 a 2020.

Gráfico 1 – Evolução das Despesas Primárias⁽¹⁾ sujeitas a limite (2017 a 2020)

(1) Valores reais de 2017

Breve análise das informações consolidadas acima permite antever a severidade do ajuste requerido em diversos órgãos da administração pública. É evidente a trajetória de queda, em termos reais, da despesa discricionária, comprimida pelo avanço do gasto obrigatório ano a ano. Particularmente, salta aos olhos a redução de 75%, em termos reais, que deverá se impor sobre as despesas discricionárias da Justiça do Trabalho em razão do crescimento das despesas obrigatórias, ao lado da necessidade de cumprir o limite individualizado imposto ao

Órgão pelo Novo Regime Fiscal. O caso da DPU, por seu turno, em que o tamanho do ajuste é superior a todo o montante de despesas discricionárias, indica a necessidade premente de se examinar a fundo, complementarmente, a real obrigatoriedade de certas despesas, assim classificadas conforme a lei orçamentária vigente.

Em verdade, a gravidade da situação que se antevê demanda a adoção de medidas de controle do gasto primário desde logo, de maneira a viabilizar o retorno das despesas orçadas aos limites constitucionais. Tais medidas de contenção incluem não somente a redução das despesas discricionárias, mas também restrições à expansão dos gastos obrigatórios e, em última análise, a própria revisão da legislação que pré-condiciona o gasto do órgão.

5 CONCLUSÃO

O entendimento do real alcance das disposições trazidas pelo Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2016, mormente em relação ao exame das hipóteses de inobservância de limites e aplicabilidade das vedações de que trata seu art. 109, transcende a mera interpretação literal das novas regras constitucionais, requerendo a aplicação da hermenêutica na busca por uma lógica integradora. Isso posto, é possível concluir que:

I – no que tange ao momento em que se pode atestar a inobservância dos limites de gasto:

(i) o controle da inobservância de limites deve ocorrer tanto no plano financeiro (despesa realizada) como no plano orçamentário (despesa autorizada);

(ii) o controle exercido no plano orçamentário:

(ii.1) configura hipótese de controle prévio;

(ii.2) é compatível com o princípio da ação planejada e transparente e tem o objetivo de evitar que sejam programadas despesas que, caso integralmente executadas, resultem no descumprimento do teto de gastos;

(iii) o controle exercido no plano financeiro:

(iii.1) relaciona-se ao controle *a posteriori*;

(iii.2) leva em consideração não só o pagamento das despesas primárias de natureza orçamentária, mas também as despesas primárias de natureza extra orçamentária, como o pagamento de restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário; e

(iv) a ocorrência de excesso de despesas, seja plano orçamentário ou no plano financeiro, enseja a aplicação das vedações impostas pelo novo regime.

II – em relação à “compensação de excesso de despesas” de que trata o art. 107, § 7º, do ADCT:

- (i) trata-se de sistemática temporária que permite acomodar extrapolações de limites individuais nos três primeiros anos de vigência do NRF, provocadas, em grande parte, pela realização de pagamentos relativos a compromissos financeiros assumidos antes do início da vigência do NRF;
- (ii) depende, para sua eficácia, de redução – voluntária e em igual monta – de despesas primárias por parte do Poder executivo, como ocorrido já para o exercício de 2017, primeiro ano de vigência do NRF;
- (iii) está limitada ao valor equivalente a 0,25% do limite individual do Poder Executivo para o respectivo exercício;
- (iv) trata-se de cálculo anual e não cumulativo, vedada a utilização, em exercícios subsequentes, de eventuais saldos remanescentes das margens de compensação;
- (v) encontra-se em situação de “descumprimento de limite individualizado” o órgão que faz uso da “compensação de excesso de despesas” de que trata o art. 107, § 7º, do ADCT;
- (vi) não se confunde com a sistemática de “cessão de limites entre órgãos” a que se refere o art. 107, § 9º, do ADCT;
- (vii) não afasta a aplicação, aos órgãos beneficiários da compensação, das vedações impostas pelo art. 109, do ADCT;
- (viii) afasta a possibilidade de responsabilização por excesso de despesa e consequente aplicação de sanções (administrativas, penais, políticas, civis etc.) propriamente ditas; e
- (ix) sua aplicação independe do estabelecimento de condições, limites ou regras em Lei de Diretrizes Orçamentárias.

III – quanto à “compensação entre limites” ou “cessão de limites” de que trata o art. 107, § 9º, do ADCT:

- (i) não se confunde com a sistemática de “compensação de excesso de despesas” a que se refere o art. 107, § 7º, do ADCT;
- (ii) pode ser aplicada em conjunto com a sistemática de “compensação de excesso de despesas”;
- (iii) é compensação *intrainciso*, ou seja, somente pode se dar entre órgãos elencados no âmbito de um mesmo inciso do art. 107, *caput*, do ADCT;
- (iv) sua utilização não enseja, necessariamente, a aplicação das vedações listadas pelo art. 109, do ADCT;

(v) trata-se de cálculo anual e não cumulativo, restrito, portanto, a determinado exercício;

(vi) deve ser aplicada com observância das condições, limites, parâmetros e demais regras eventualmente estabelecidas pela respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias;

(vii) pode ser aplicada ao longo de todo o período de vigência (2017-2036) do NRF; e

(viii) não se restringe à possibilidade de alteração de valores máximos de programação orçamentária, alcançando também as demais classes de despesa primária (pagamento de restos a pagar e outras operações que afetam o resultado primário).

IV – no que se refere ao teor do PLDO 2018 em relação à “compensação de excesso de despesas”:

(i) trata da matéria em função do disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal de 1988, e não em razão dos dispositivos inseridos na Constituição da República pela EC 95/2016; e

(ii) corrobora o entendimento de que:

(ii.1) a compensação por excesso de despesa não constitui efetiva cessão de limite; e

(ii.2) havendo excesso compensado de despesa, veda-se a concessão de aumentos remuneratórios com o conseqüente acréscimo em gastos com pessoal.

V – quanto ao PLDO 2018 e a “cessão de limites” entre órgãos de que trata o art. 107, § 9º, do ADCT:

(i) nada dispõe a respeito; e

(ii) o fato de o PLDO 2018 ser silente na disciplina da matéria não configura lacuna juridicamente crítica, visto que se trata de atribuição facultativa, e não compulsória conferida pela Constituição à LDO.

VI – em respeito à trajetória estimada – e compatibilidade com o NRF – das despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário, MPU, CNMP e DPU:

(i) durante os três primeiros anos de vigência do NRF, ainda que socorridos pelo mecanismo da compensação, tais órgãos deverão experimentar uma sensível trajetória de queda, em termos reais, em suas despesas discricionárias, comprimidas pelo avanço do gasto obrigatório ano a ano;

(ii) a magnitude do ajuste requerido, dada a necessidade de adequação aos respectivos limites individualizados até 2020, reclama a implementação, desde logo, de robusto processo de racionalização de gastos; e

(iii) tais medidas de contenção devem incluir não somente a redução das despesas discricionárias, mas também restrições à expansão dos gastos obrigatórios e, em última análise, a própria revisão da legislação que pré-condiciona o gasto do órgão.