



Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Repercussões da Emenda Constitucional nº 95/2016 no processo orçamentário

Compensação de limites entre o Poder Executivo e
demais Poderes e Órgãos, e implicações na gestão
orçamentária e financeira

Nota Técnica nº 23/2017

Diretoria

Ricardo Alberto Volpe - Diretor

Coordenação de Adequação Orçamentária e Financeira

Graciano Rocha Mendes - Coordenador

Salvador Roque Batista Júnior - Coordenador

Coordenação de Legislação e Normas

Eugênio Greggianin - Coordenador

Coordenação de Processos e Estudos Orçamentários

Túlio Cambraia - Coordenador

Defesa, Justiça e Poderes

Dayson Pereira Bezerra de Almeida - Coordenador de Núcleo

Sérgio Tadao Sambosuke - Coordenador de Núcleo

Saúde

Mário Luis Gurgel de Souza - Coordenador de Núcleo

Wagner Primo Figueiredo Júnior - Coordenador de Núcleo

Brasília, Maio/2017

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A EC 95	3
3 DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2017 ACIMA DOS LIMITES DA EC 95 E AS PROVIDÊNCIAS DA PORTARIA Nº 17/2017.....	5
4 ANÁLISE DO MECANISMO DA COMPENSAÇÃO DE LIMITES ENTRE EXECUTIVO E DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS	10
5 UTILIZAÇÃO DA COMPENSAÇÃO E RESTRIÇÃO À EXPANSÃO DAS DESPESAS	12
6 O CONTROLE PELA RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA – ATOS QUE IMPLICAM AUMENTO DE DESPESA.....	14
7 A APLICAÇÃO DAS VEDAÇÕES DO ART. 109 DO ADCT	15
8 PROJEÇÃO DAS DESPESAS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS E DIFICULDADES DE MANUTENÇÃO DOS LIMITES	18
9 DISTINÇÃO ENTRE AS “EXCLUSÕES” DO § 6º DO ART. 107 E AS “VEDAÇÕES” DO ART. 109	21
10 PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	22

1 INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Técnica foi elaborada em atendimento à Solicitação de Trabalho nº 589/2017, do Deputado Darcísio Perondi, e tem como propósito analisar as mudanças advindas da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC 95), no âmbito do processo orçamentário¹.
2. Nesse sentido, o trabalho examina a repercussão da EC 95 sobre o processo de elaboração das propostas orçamentárias; verifica a compatibilização das dotações orçamentárias constantes da Lei nº 13.414, de 2017 (LOA 2017), aos limites individualizados, conforme operado pela Portaria nº 17, de 1º de fevereiro de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e traz comentários sobre outras disposições relevantes do Novo Regime Fiscal (NRF).
3. A Nota analisa ainda a questão do cumprimento dos limites da EC 95 sob as óticas orçamentária e financeira, a aplicabilidade das vedações em situação de “compensação” (mecanismo adotado na aludida Portaria), e se o Órgão beneficiário dessa condição torna-se imune às restrições previstas no art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).
4. Adicionalmente, apresenta uma estimativa da evolução das despesas primárias para os próximos exercícios, incluindo o efeito dos aumentos salariais concedidos em 2016, e seu impacto sobre os limites de cada um dos Poderes e Órgãos².

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A EC 95

5. A EC 95 criou limites para despesas primárias³ no período de vigência do NRF, individualizados para: Poder Executivo; órgãos do Legislativo; órgãos do Judiciário; órgãos do Ministério Público da União (MPU); e Defensoria Pública da União (DPU). Ao todo, são quinze limites, calculados com a mesma metodologia e critério de correção (art. 107 do ADCT e parágrafos).
6. A despesa primária paga em 2016 foi tomada como referência (base fixa) para o cálculo dos limites no exercício de 2017 e seguintes. Na aferição da despesa “paga” em 2016 foram considerados o pagamento de despesas desse exercício, o de restos a pagar de orçamentos anteriores e também o eventual efeito das “demais operações que afetam o resultado primário” (art. 107, § 10, do ADCT).
7. Especificamente para 2017, o limite foi calculado aplicando-se o fator de

¹ Para uma análise com mais detalhes da EC 95, vide Estudo Técnico n.º 26, de 2016 - Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>>. Acesso em 27 mar 2017.

² Exceto Poder Executivo.

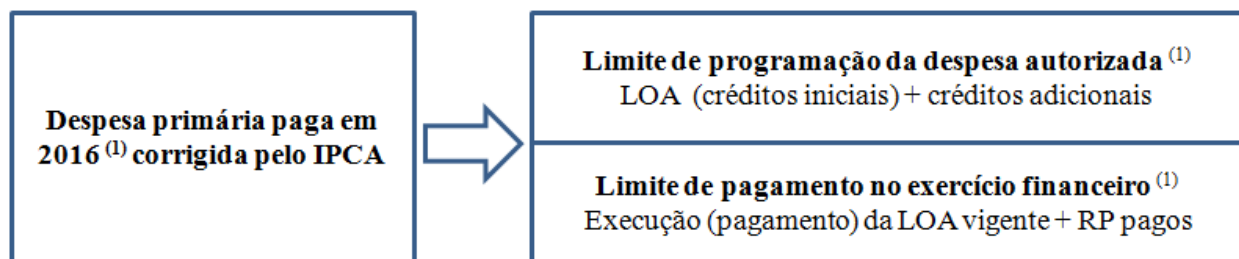
³ O limite atinge despesas discricionárias e obrigatórias.

correção de 7,2% sobre a despesa paga em 2016 e sobre o valor das “demais operações” verificadas neste exercício.

8. As despesas primárias autorizadas na LOA devem observar os “limites máximos de programação”, compatíveis com os limites individualizados, como consta dos §§ 2º a 5º do art. 107 do ADCT.⁴ Assim, os limites individualizados devem ser observados na elaboração, na aprovação e nas alterações dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Essas etapas do ciclo orçamentário são orientadas pelos mesmos limites a que se submete a execução financeira.

9. Portanto, ainda que o valor numérico dos tetos individualizados tenha sido calculado exclusivamente com base no montante pago (financeiro) de 2016, esse mesmo parâmetro, com os devidos ajustes⁵, preordena tanto limites orçamentários quanto a execução financeira dos exercícios subsequentes.

Figura 1 – Limites orçamentários (autorização) e financeiros (pagamento) predeterminados pelo valor pago em 2016



(1) Despesas primárias sujeitas ao NRF (não inclui créditos extraordinários); inclui ajustes metodológicos (demais despesas que afetam o resultado fiscal)

10. A EC 95, ao fixar limites à elaboração e execução dos orçamentos, estabelece um duplo controle para a despesa pública em termos de teto: um prévio, no plano da autorização orçamentária, e outro posterior, na execução financeira. Os créditos adicionais não podem ampliar o montante autorizado na LOA (art. 107, § 5º, do ADCT), exceto quando se tratar de crédito extraordinário aberto por medida provisória, nas situações previstas na Constituição.

⁴ Art. 107. (...) § 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.

⁵ Operações não orçamentárias, mas que afetam o resultado primário, etc.

11. Por se tratar do primeiro exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a elaboração e a aprovação do orçamento de 2017 se deram antes do encerramento do exercício financeiro de 2016, e, portanto, a Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2017 não apresentou valores máximos de programação. Isso implicou a impossibilidade de se determinar *a priori* o valor exato dos limites individualizados para 2017. A compatibilização entre programações orçamentárias e os limites estabelecidos pela EC 95 somente pôde ser realizada depois, no início de 2017, por meio da referida Portaria 17/2017-MP, como detalhado adiante.

3 DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2017 ACIMA DOS LIMITES DA EC 95 E AS PROVIDÊNCIAS DA PORTARIA Nº 17/2017

12. Encerrado o exercício financeiro de 2016, verificou-se que **as dotações autorizadas na LOA 2017, para todos os Poderes e órgãos,⁶ encontravam-se acima dos tetos fixados no Novo Regime Fiscal.**

13. Como discriminado na tabela seguinte, a soma dos limites determinados pela EC 95, calculados com base nos pagamentos de 2016, promovidas as exclusões e os ajustes metodológicos, inclusive a correção de 7,2%, alcançou R\$ 1.301.820.088.130,00. A LOA 2017 foi aprovada com um valor autorizado de R\$ 1.306.464.082.899,00, ou seja, constatou-se um **excesso de despesa primária autorizada para 2017**, em relação aos limites financeiros, de R\$ 4.643.994.769,00.

⁶ À exceção do Superior Tribunal de Justiça – STJ.

Tabela 1 – Teto de gastos – Despesa primária da União para 2017 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R\$ 1,00

Itens	Pagamentos 2016	LOA 2017
I - Total Despesas Primárias do Orçamento da União	1.470.038.861.530	1.562.374.950.881
II - Demais Operações que afetam o Resultado Primário § 10 do art.107 do ADCT (NT SOF/MP)	7.981.038.607	-567.188.383
(+) Cédulas e Moedas	772.517.836	840.000.000
(+) Subsídio aos Fundos Constitucionais	7.530.087.461	9.591.184.892
(+) Operações Net Lending	-321.566.690	1.329.556.000
(+) FNDE/FDA		300.000.000
(-) Ajuste de Caixa e Competência (float)		12.627.929.275
Transf. FPE/FPMP/PI e Cide- Combustíveis		172.094.960
Pessoal		1.521.383.187
Subsídios		10.934.451.129
III - Total Despesas Primárias e Operações RP (I+II)	1.478.019.900.137	1.561.807.762.497
IV - Exclusões do § 6º do art.107 do ADCT	263.635.489.568	255.343.679.599
(-) Transferências Constitucionais	219.273.867.355	225.650.445.320
(-) Float Transferências Constitucionais		-172.094.960
(-) Fundef/Fundeb Complementação	13.674.847.501	13.969.774.684
(-) FCDF	12.026.896.169	12.972.942.065
(-) Pleitos Eleitorais	669.100.990	487.902.940
(-) Aumento de Capital das Estatais	6.549.497.994	2.434.709.550
(-) Créditos Extraordinários	11.441.280.559	0
V - Despesas Primárias Líquidas das Deduções (III-IV)	1.214.384.410.570	1.306.464.082.898
	1.214.384.410.570	
VI - Base de Cálculo do Limite 2017 (inciso I, § 1º do art.107 do ADCT)		
Fator de C omposição (inciso I, § 1º do art. 107 do ADCT)	7,20%	
VII - Limite da União da Despesa Primária 2017		1.301.820.088.131
VIII - Excesso Total de Limite da LOA 2017 (V-VII)		4.643.994.767
IX - Excesso Limite Ajustado da LOA 2017 (exclui STJ, que ficou R\$ 51,2 milhões abaixo do limite em 2017)		4.695.224.212

Fonte: LOA 2017, SIOP e NT03 - SEAFI/SOF/MP.

14. Diante da desconformidade do valor autorizado na LOA 2017 com os limites da EC 95 (em função da aprovação concomitante das normas), o ajuste no orçamento de cada Poder e Órgão implicaria, *a priori*, a necessidade de cancelamentos nas despesas autorizadas, dado o seguinte comando constitucional:

Art. 107. (...)

§ 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.

15. O excesso de despesa primária da LOA 2017, por Poder e Órgão, em relação aos limites individualizados, é mostrado na tabela seguinte:

Tabela 2 – LOA 2017 – Excesso de despesa primária autorizada em relação aos limites da EC 95 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Limites Individualizados (em negrito)	Pagamentos 2016	LOA 2017 (a)	R\$ 1,00		
			Limites 2017: Teto de Gastos (b)	Diferença (C= a-b)	% (c) / (b)
Total Despesas Primária Sujeita ao Teto	1.214.384.410.570	1.306.464.082.898	1.301.820.088.131	4.643.994.767	0,36%
Poder Executivo (inclui demais operações que afetam RP)	1.161.916.030.830	1.247.817.498.491	1.245.573.985.050	2.243.513.441	0,18%
Despesa Primária Poder Executivo	1.153.934.992.223	1.248.384.686.874			
Demais Operações que afetam o RP*	7.981.038.607	-567.188.383			
Poder Legislativo	10.549.703.314	11.552.982.209	11.309.281.953	243.700.256	2,15%
Câmara dos Deputados	5.067.248.626	5.617.559.583	5.432.090.527	185.469.056	3,41%
Senado Federal	3.729.919.949	4.022.704.914	3.998.474.185	24.230.729	0,61%
Tribunal de Contas da União	1.752.534.740	1.912.717.712	1.878.717.241	34.000.471	1,81%
Poder Judiciário	36.019.650.310	40.471.199.765	38.613.065.132	1.858.134.633	4,81%
Supremo Tribunal Federal	540.523.021	644.535.770	579.440.678	65.095.092	11,23%
Superior Tribunal de Justiça	1.271.812.699	1.312.153.768	1.363.383.213	-51.229.445	-3,76%
Justiça Federal	9.302.684.108	10.414.568.830	9.972.477.364	442.091.466	4,43%
Justiça Militar da União	457.562.623	497.803.349	490.507.132	7.296.217	1,49%
Justiça Eleitoral	6.192.717.581	6.702.895.598	6.638.593.247	64.302.351	0,97%
Justiça do Trabalho	15.844.587.829	18.248.372.626	16.985.398.153	1.262.974.473	7,44%
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Território	2.244.436.122	2.435.497.109	2.406.035.523	29.461.586	1,22%
Conselho Nacional de Justiça	165.326.327	215.372.715	177.229.822	38.142.893	21,52%
Ministério Público	5.439.282.856	6.059.251.551	5.830.911.222	228.340.329	3,92%
Ministério Público da União	5.368.970.679	5.974.233.164	5.755.536.568	218.696.596	3,80%
Conselho Nacional do Ministério Público	70.312.177	85.018.387	75.374.654	9.643.733	12,79%
Defensoria Pública da União	459.743.260	563.150.882	492.844.774	70.306.108	14,27%

16. Observe-se que o excesso de despesa autorizada em 2017 dos Poderes e Órgãos em relação ao teto individualizado reflete diferentes percentuais. O orçamento dos órgãos do Poder Legislativo, Judiciário, MPU e DPU, na LOA 2017, encontravam-se, respectivamente, 2,15%; 4,81%; 3,92%; e 14,27% acima do teto permitido (valores consolidados).

Tabela 3 – LOA 2017 – Ajuste nos orçamentos (sem a compensação)

Demais Poderes/MPU e MPU	LOA 2017	Ajuste Necessário	%
Poder Legislativo	11.552.982.209	243.700.256	2,15%
Poder Judiciário	40.471.199.765	1.858.134.633	4,81%
Ministério Público	6.059.251.551	228.340.329	3,92%
Defensoria Pública da União	563.150.882	70.306.108	14,27%

17. Por meio da supracitada Portaria 17/2017-MP, o Poder Executivo compensou integralmente o excesso de despesas primárias de todos os Poderes e Órgãos, diminuindo suas programações⁷ no montante de R\$ 4.643.994.769.⁸ Desse valor,

⁷ O § 2º do art. 4º do texto da lei orçamentária para 2017 (Lei nº 13.414, de 10/01/2017) dispõe que o Poder Executivo demonstrará, no primeiro relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do exercício de 2017, os limites individualizados para pagamentos de despesas primárias, nos termos da legislação vigente, indicando a metodologia e a memória de cálculo.

⁸ A Portaria abriu em favor do Orçamento Fiscal crédito suplementar de 4.695.224.214, dos quais R\$ 4.002.307.848 foram destinados a Encargos Financeiros da União e R\$ 692.916.366 à Reserva de Contingência Financeira. O crédito foi realizado por Portaria com base na autorização contida no art. 4º caput, inciso I, alíneas “a”, item “2”, e “e”, item “1”, da Lei nº 13.414/2017, e a delegação de competência de que trata o art. 1º do Decreto 8.970/2017, em conformidade com o art. 43, § 1º, inciso III, da Lei 4.320/1964, obedecidas as prescrições do art. 167, inciso V, da Constituição.

R\$ 2.192.283.998 correspondem ao excesso do próprio Executivo, e R\$ 2.451.710.771, ao excesso de despesas dos demais Poderes e Órgãos, que foram absorvidos em programações do Executivo, embora parcela destinasse à concessão de aumentos em pessoal destes últimos. **A compensação permitiu a manutenção dos valores originalmente autorizados na LOA 2017 para os demais Poderes e Órgãos com limites individualizados.**

18. O ajuste no âmbito do Executivo representa redução definitiva das dotações primárias autorizadas, o que o diferencia do contingenciamento, pois este último permite recomposição, no caso de restabelecimento da receita.

19. Como dito, todo o cancelamento de despesas primárias foi promovido nas programações do Executivo, que atingiu três grandes agregados: despesas com pessoal, previdenciárias e oriundas de emendas não impositivas. A tabela a seguir sumariza as informações:

Tabela 4 – Distribuição dos cancelamentos – Portaria 17/2017 – MP

Origem	Identificador de resultado primário	R\$ milhões
Pessoal e Previdência Social	RP - 1 (obrigatória)	2.886
Emendas discricionárias	RP - 2 (discricionária)	1.116
	RP - 3 (discricionária abrangida pelo PAC)	693
TOTAL		4.695

20. No que tange às despesas primárias obrigatórias, a redução atingiu duas ações orçamentárias: 0Z01 – Reserva de Contingência Fiscal – Primária; e 0E81 – Benefícios Previdenciários Urbanos, respectivamente, R\$ 1.085 milhões e R\$ 1.800 milhões. Referidos cortes representam 9,4% e 0,4% da dotação inicial das programações em comento.

21. A ação 0Z01 é uma reserva que abriga recursos alocados na Lei Orçamentária para viabilizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração; a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras; e a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, de modo a atender a exigência do inciso I do § 1º do art. 169, da

Constituição Federal. O Poder Executivo reduziu parte da reserva que tornaria viável alguns reajustes previstos em projetos em tramitação no Congresso Nacional.

22. No caso da ação 0E81, a dotação destina-se ao pagamento de benefícios previdenciários a segurados da área urbana do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Dado que, ao estimar a despesa para 2017, o Poder Executivo considerou uma variação de 7,5% para o INPC em 2016, verificou-se posteriormente espaço orçamentário e fiscal para revisão para baixo das estimativas de despesa, uma vez que o índice apurado no acumulado do ano foi de 6,58%.⁹

23. Com relação aos cortes que incidiram sobre a despesa discricionária, somente programações incluídas ou acrescidas durante a tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional foram objeto da medida. Especificamente, sofreram redução programações incluídas por emendas coletivas (de bancada e de comissão) e pelo Relator-Geral ao projeto da lei orçamentária. Em média, dotações desse grupo classificadas como discricionárias (RP 2) foram minoradas em 11,5%; ações abarcadas pelo PAC (RP 3), por seu turno, sofreram um corte de 10%.

24. Caso o Executivo não tivesse promovido a compensação, e admitindo-se que as despesas obrigatórias dos demais Poderes e Órgãos autorizadas na LOA 2017 refletem, de forma fidedigna, obrigações não passíveis de redução no presente exercício, o ajuste haveria de ser absorvido, necessariamente, pela **redução da despesa discricionária** deferida a cada um dos órgãos em questão.

25. Para ilustrar o impacto da hipótese desse ajuste em cada Órgão, apresenta-se a tabela a seguir, que explicita o percentual que o excesso de despesa primária além dos limites representa em relação ao montante de dotações discricionárias autorizadas pela LOA 2017. Em média, o ajuste reclamaria uma redução de 35,8% da dotação discricionária autorizada para os demais Poderes e Órgãos:

Tabela 5 – Comparativo do excesso apurado em relação às despesas discricionárias (LOA 2017)

CAMARA DOS DEPUTADOS	22,42%
SENADO FEDERAL	5,60%
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	13,65%
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	28,25%
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	-17,13%
JUSTIÇA FEDERAL	23,14%
JUSTIÇA MILITAR	8,78%
JUSTIÇA ELEITORAL	3,55%
JUSTIÇA DO TRABALHO	51,08%
JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	7,50%
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	25,72%
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	276,30%
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO e CNMP	16,94%

⁹ Fonte: IBGE.

26. Ainda em relação à compensação em 2017, assim se manifestou o Executivo no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º Bimestre de 2017:¹⁰

68. Assim, em caráter excepcional, entende-se que a LOA-2017 aprovada e sancionada, com a aplicação do disposto nos §§ 7º e 8º do art. 10 do ADCT, **passa a estar em consonância com o Novo Regime Fiscal**, considerando as providências tomadas pelo Poder Executivo em termos de ajustes orçamentários para fins de seu cumprimento. Com base nos referidos parágrafos, os valores autorizados na LOA-2017 para os órgãos dos Poderes Legislativos, Judiciário, o MPU e a DPU **cumprem a EC 95** (...) (grifo nosso)

4 ANÁLISE DO MECANISMO DA COMPENSAÇÃO DE LIMITES ENTRE EXECUTIVO E DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS

27. A compensação de limites entre Executivo e demais Poderes e Órgãos está prevista nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT, alterado pela EC 95:

Art. 107. (...)

§ 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)**

28. O texto da EC 95, portanto, faculta ao Executivo compensar, no projeto de lei orçamentária, o excesso de despesas primárias eventualmente verificado na proposta dos demais Poderes e órgãos. A providência encontra-se no plano orçamentário, mas tem implicações na gestão financeira.

29. A possibilidade de compensação limita-se ao triênio 2017-2019, período de repercussão dos aumentos de pessoal já concedidos aos demais Poderes. A disposição transitória possibilita ao Executivo absorver temporariamente, com redução equivalente na sua despesa primária (orçada e paga), o excesso em relação aos limites estabelecidos dos demais Poderes e órgãos, limitada a redução a 0,25% do limite do Executivo¹¹. Passado o período de transição, os orçamentos de todos os Poderes e Órgãos ficarão

¹⁰ Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/arquivos/relatorio-bimestral-1-2017.pdf>>. Acesso em 10 abr 2017.

¹¹ A possibilidade de compensação é de até R\$ 3.113.934.963 em 2017.

adstritos aos limites, salvo compensação interna no âmbito de cada Poder.¹²

30. A iniciativa quanto à compensação é exclusiva e discricionária do Poder Executivo, não podendo ser alterada no Congresso Nacional¹³. Cabe àquele Poder decidir, inicialmente, se procederá à compensação; e, em seguida, sobre sua forma e montante. Por exemplo, a compensação pode favorecer todos os demais Poderes e Órgãos, de forma linear ou em proporções diferentes, ou pode abranger apenas alguns Órgãos.

31. Por outro lado, o Executivo não pode deliberar discricionariamente sobre o pressuposto lógico da compensação, que é a existência de excesso de despesas primárias ante limites individualizados. Trata-se de uma situação dada: para que haja compensação, o excesso deve ser previamente justificado e mensurado.

32. Conforme o § 7º do art. 107 do ADCT, a compensação se concretiza consoante os valores apresentados no PLOA. Nesses termos, a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes e Órgãos precisa ter sido subsidiada pelas informações pertinentes a ela, inclusive a existência de excesso.

33. Conclui-se que a constatação de excesso de despesas primárias ocorre no início da elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes e Órgãos: no mês de julho, depois da apuração do IPCA e do consequente cálculo do limite individualizado, cada Órgão deve confrontar esse parâmetro com as despesas primárias projetadas para o ano seguinte, de acordo com as diretrizes constantes da LDO.

34. Nesse momento, duas observações se impõem. Primeiramente, o excesso de despesas primárias só pode ser caracterizado a partir do reconhecimento de uma soma de compromissos que levam o Órgão a elaborar uma proposta acima de seu limite. Seria inaceitável o Poder Executivo sacrificar parcialmente as políticas públicas a seu cargo em favor de aumentos de despesas desconectados da crise fiscal em curso.

35. Em outras palavras, novas pretensões de despesa não podem concorrer pelos recursos da compensação. O “excesso de despesas primárias em relação aos limites” deveria considerar apenas (1) as obrigações já contraídas, legal ou contratualmente e (2) o montante histórico de despesas discricionárias próprias do funcionamento dos Órgãos.

36. Disso decorre a segunda observação. Na elaboração das propostas, os Órgãos não podem subestimar suas despesas, abrindo de forma artificial margem orçamentária para novos compromissos. Caso contrário, a tendência é de que, durante a execução

¹² A PEC 241, de 2016, apresentada pelo Executivo, não previa a compensação. Durante as discussões, as simulações mostraram que, não fosse permitida, os demais Poderes e Órgãos não poderiam honrar os aumentos já concedidos.

¹³ Os valores são aqueles estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo. Portanto, o Congresso Nacional não poderá promover alterações, salvo, nos termos do § 9º do art. 107 da EC, por meio da LDO, mas exclusivamente para efeito de remanejamento e compensação interna de limites individualizados entre os órgãos do Judiciário, do Legislativo e do MPU.

orçamentária, o acúmulo de despesas compromissadas torne insustentável o cumprimento dos limites individualizados. Nesse caso, não é possível a abertura de créditos extraordinários, em razão de não serem atendidos os pressupostos constitucionais de urgência, relevância e imprevisibilidade.

37. Definido o montante da compensação, cada Órgão disporá das seguintes alternativas na elaboração de sua proposta:

- a) se a compensação for suficiente: implementar a proposta conforme seu planejamento inicial;
- b) se a compensação for insuficiente: reduzir despesas até que o excesso de despesas em relação ao limite corresponda ao montante da compensação.

38. Dessa exposição, conclui-se que os Órgãos que utilizam a compensação para incorporar excessos de despesas a suas propostas orçamentárias ficam sem margem para criar ou aumentar despesas obrigatórias. A menos que a criação ou aumento se dê simultaneamente à diminuição permanente de outra despesa obrigatória, conforme disposto nos §§ 2º e 5º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

5 UTILIZAÇÃO DA COMPENSAÇÃO E RESTRIÇÃO À EXPANSÃO DAS DESPESAS¹⁴

39. Discorre-se nesta Seção especificamente sobre **o uso da compensação e a necessidade de se adotar, nesse caso, medidas de restrição à expansão de despesas, inclusive daquelas que decorrem dos atos previstos no art. 109 do ADCT.**

40. A compensação foi adotada em 2017, e, provavelmente, será utilizada em 2018¹⁵ e 2019, uma vez que os limites da EC 95 são mantidos constantes, em termos reais, no período do NRF.

41. Ainda que a motivação não tenha sido expressa no texto constitucional, o objetivo da compensação foi o de acomodar, nas LOAs de 2017 a 2019, reajustes salariais acima da inflação, escalonados e já concedidos aos demais Poderes e Órgãos¹⁶. A margem transitória em favor dos demais Poderes e Órgãos evita impasse que ocorreria

¹⁴ A presente Nota Técnica analisou especificamente o mecanismo de compensação entre despesas primárias do Executivo e a dos demais poderes e órgãos. Não se investigou aqui os reflexos da compensação entre órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, prevista no § 9º do art. 107: "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."

¹⁵ A compensação para 2018, que constará da Mensagem do PLOA 2018, está assegurada, se mantido o parâmetro para a elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos proposto no PLDO 2018.

¹⁶ Vide Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496778&filename=PRL+3+PEC24116+%3D%3E+PEC+241/2016>. Acesso em 02 mar 2017.

na elaboração e execução dos orçamentos já nos primeiros anos do NRF.

42. Inexistindo a compensação em 2017, não apenas o Executivo, mas os demais Poderes e Órgãos teriam de ajustar seu orçamento, sob pena de inconstitucionalidade por descumprimento das limitações previstas na EC 95.

43. Diante desse instituto, duas linhas de interpretação encontram-se em discussão. A primeira apoia-se na ideia de que a compensação teria o efeito de um **acréscimo aos limites dos demais Poderes e Órgãos**, tendo como contrapartida uma redução, no mesmo montante, do limite do Executivo.

44. Partindo disso, o Executivo, dentro da margem de 0,25% de seu limite, teria poder discricionário **amplo** na concessão e repartição da compensação de excessos de despesas, de forma não vinculada. Em paralelo, **a utilização seria livre pelo Órgão beneficiado**, não havendo restrição formal para a alocação dos recursos derivados da compensação em novos aumentos.

45. Como consequência dessa alteração dos limites individualizados, ainda que de forma transitória, a compensação faria desaparecer a premissa da aplicação do art. 109, que é o descumprimento de limite. Ou seja, a existência de um excesso, desde que compensado, não configura descumprimento do limite, para todos os efeitos, inclusive para a aplicação das medidas de contenção do art. 109 do ADCT.

46. Essa abordagem permite que, teoricamente, possam ser concedidos *novos* aumentos a servidores, ou que fossem providos novos cargos em determinado Órgão, ainda que, para cumprir os limites da EC 95, tenha havido socorro pelo Executivo.

47. Outra interpretação, com apoio na análise histórica e da finalidade do instituto, defende que a compensação representa **mera tolerância para que alguns Órgãos possam manter seus orçamentos da forma como elaborados, e efetuar pagamentos acima dos limites**, desde que necessário para atender os aumentos com percentuais acima da inflação já concedidos. Nessa abordagem, os limites da EC 95 não se alteram, mantendo-se incólumes no período de vigência do NRF.

48. Assim, a concessão da compensação presume que o Órgão esgotou sua margem orçamentária compatível com o limite e, ainda assim, não consegue atender todas as despesas a seu cargo. Diante disso, a concessão (pelo Executivo) e a utilização (pelos demais Poderes e Órgãos) da compensação **são vinculadas**, ou seja, **o excesso que pode ser compensado pelo Executivo é apenas o que reflete compromissos já existentes**.

49. A compensação não poderia ser utilizada para amparar *novas* despesas, o que inclui o provisionamento para os atos previstos no art. 109 do ADCT. Nessa linha, novos incrementos de despesa ficam inviabilizados pelo pressuposto de inexistência de margem orçamentária.

50. Como visto, o art. 109 enuncia um conjunto de medidas, quase todas

relacionadas à contenção da expansão de despesas obrigatórias, necessárias para fazer o gasto retornar aos limites individualizados estabelecidos na EC 95. Dentro do princípio da ação planejada, não haveria razão para permitir atos de ampliação do gasto se já **existe excesso de despesa primária, que, amparado apenas transitoriamente pela compensação, precisa retornar ao limite.**

51. Deve-se ressaltar, enfim, que o Poder Executivo, no PLDO 2018, dispôs que **os Órgãos que tenham se valido da compensação deverão adotar medidas para retornar aos limites individualizados até o final de 2019** (art. 22, § 6º). Adicionalmente, o PLDO dispõe que, no caso de despesas com pessoal e encargos sociais, é incompatível a proposição que acarrete aumento de despesa e que resulte em (1) descumprimento aos limites estabelecidos pela EC 95 ou (2) **utilização da compensação de excesso de despesa primária** (art. 102, § 6º, inc. II).

6 O CONTROLE PELA RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA – ATOS QUE IMPLICAM AUMENTO DE DESPESA

52. As normas de finanças públicas voltadas ao controle do gasto expressam, em geral, dever ou proibição, ora voltado à aplicação financeira, ora relacionado à providência no campo do planejamento. Independentemente disso, o **conteúdo do orçamento deve sempre guardar relação de correspondência ou compatibilidade com as normas ou exigências do gasto financeiro.**

53. O princípio do planejamento impõe ao governo o dever de mostrar o rumo de sua ação, prevenindo riscos e corrigindo desvios, o que é viabilizado por diversos instrumentos (planos nacionais, regionais e setoriais, PPA, LDO, LOA e programação orçamentária e financeira). Diante disso, normas que impõem tetos ou pisos têm repercussão simétrica nos planos da autorização e da execução da despesa, o que nem sempre é expresso na legislação, podendo ser deduzido como um princípio geral.

54. Desde antes da EC 95 um conjunto de normas constitucionais e legais procura conter o *aumento* das despesas públicas, em especial daquelas obrigatórias¹⁷. A Seção I do Capítulo IV da LRF limita a geração da despesa pública, com foco nos atos administrativos e legislativos que aumentam gastos. Nessas situações, exige-se do ordenador da despesa, ou do proponente, que, além de apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, verifique se o aumento já se encontra contemplado na lei orçamentária. Essa verificação deve ocorrer antes da aprovação do ato.

55. No entanto, na prática, um excesso de autorizações orçamentárias era viabilizado por diversos artifícios, a exemplo das projeções otimistas na estimativa de receita, ou dos créditos adicionais que ampliavam despesas primárias sem cancelamento

¹⁷ A exemplo daqueles destinados à fixação de limites com pessoal em função da receita corrente líquida e as disposições da LRF que regulam a geração das despesas públicas. Também deve ser citada a necessidade de especificar no conjunto LDO/LOA os aumentos com despesas com pessoal e encargos sociais.

compensatório. Alegava-se que eventual frustração na arrecadação ou comprometimento da meta fiscal, durante o exercício, poderia ser corrigida pelos contingenciamentos.

56. Esse modelo revelou sua fragilidade ao se perceber que orçamentos inflados, ao dar amparo artificial à expansão de despesas obrigatórias, perpetuavam gastos incomprimíveis. De outra parte, é limitada a capacidade de redução das despesas discricionárias para a obtenção da meta planejada.

57. A aplicação dos limites individualizados da EC 95 desde a elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos, representa poderosa ferramenta de planejamento e gestão. Resgata o orçamento como documento central no controle das despesas públicas.

58. A imposição de tetos desde a elaboração dos orçamentos adquire relevância na medida em que **precedem e impõem** decisões de gestão pública que se expressam no próprio orçamento e que afetam atos e medidas ao longo do exercício. Se as despesas planejadas encontram-se circunscritas aos limites de programação, reduz-se significativamente a possibilidade de extrapolação do montante financeiro durante a execução.

59. A existência de limites combinada com a necessidade de dotação suficiente que ampare *novos gastos* tem como efeito restringir, desde a elaboração das propostas, a *expansão* da despesa primária em suas várias modalidades. Isso acontece na medida em que **o Órgão, para possibilitar o acréscimo, respeitando o limite, terá que reduzir outra despesa primária.**

60. Ademais, se o aumento não é provisionado na montagem do orçamento, durante a execução terá que ser providenciada a abertura de crédito adicional, o que também exigirá cancelamento compensatório. O fundamental é que as dotações necessárias à aprovação do gasto obrigatório sejam *previamente* identificadas, uma vez que, depois de aprovada a legislação, não pode o Estado se abster de seu pagamento.

61. A necessidade de cumprimento do teto desde a montagem do orçamento mostrará a necessidade de se ampliar o arsenal de medidas de restrição ao gasto público em várias frentes sobrepostas, o que inclui a redução das despesas discricionárias, o controle da expansão da despesa obrigatória ou, em última instância, a revisão da legislação.

7 A APLICAÇÃO DAS VEDAÇÕES DO ART. 109 DO ADCT

62. Ultrapassados os limites da EC 95, não podem os gestores e as instituições envolvidas adotar ou aprovar medidas que levem à expansão do gasto. Assim, do ponto de vista da gestão, as vedações previstas no art. 109 do ADCT têm como propósito, tão logo identificado o excesso de despesas, inibir decisões que redundem em ampliação de gastos obrigatórios, inibindo a expansão real e criando condições para sua conformação

ao teto. Sua aplicação estende-se “**até o retorno das despesas aos respectivos limites**”, ou seja, levantam-se as proibições apenas depois de confirmado o retorno das despesas ao limite anual.

63. Os incisos do art. 109 do ADCT impõem o dever de abstenção em relação a uma série de atos específicos. Adicionalmente, o caput contempla um dever genérico dos órgãos e entidades de também adotarem “outras medidas” para o retorno das despesas aos respectivos limites.

64. As vedações do art. 109 aplicam-se em especial às **proposições legislativas** (§ 4º do art. 109). Ou seja, em caso de descumprimento do limite, as proposições legislativas prevendo aumento de despesas devem ser consideradas inadmitidas pelo Legislativo.

65. O quadro a seguir mostra o conjunto das restrições previstas nos incisos do art. 109, aplicáveis no caso de descumprimento de limite, com destaque para o controle da expansão das despesas com pessoal e demais obrigatórias:

Tabela 6 – EC 95 - Vedações previstas no art. 109 – Poderes e Órgãos¹⁸

Tipo de vedação	Não observância dos limites pelo Poder/Órgão
I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração	Vedado , exceto os 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 <i>que implique aumento de despesa</i>	Vedado , exceto no caso de transformação de cargos ou funções ocupados, sem aumento de despesa.
III - alteração de estrutura de carreira, <i>que implique aumento de despesa</i>	Vedado , exceto medidas que não impliquem aumento de remuneração do pessoal ativo e inativo, tais como a criação de padrões em níveis remuneratórios inferiores aos existentes.
IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título	Vedado , 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 (nesse último caso, desde que cumpridas as disposições do § 1º do art. 169 da CF/88, e com dotação circunscrita aos limites orçamentários).

¹⁸ Existem vedações adicionais aplicáveis somente ao Poder Executivo.

V - realização de concurso público	Vedado , 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	Vedado.
VII - criação de despesa obrigatória	Vedado.
VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação	Vedado , observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da CF.

66. Caso ocorra o descumprimento do limite financeiro durante a execução, independentemente do montante, todas as vedações previstas no art. 109 do ADCT terão que ser necessariamente aplicadas, de forma automática, até o retorno dos valores ao limite. Tal incidência deve ocorrer, inclusive, em aumentos que estejam contemplados no orçamento.

67. Não se pode ignorar, entretanto, que os limites individualizados à programação da despesa surgem desde a elaboração das propostas orçamentárias. A existência de limites ou limitações orçamentárias é evidenciada nos seguintes pontos:

- a) na conformação dos parâmetros para a elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos que podem ser adotados pelas LDOs (§ 2º);
- b) nos valores máximos de programação que devem constar da mensagem que encaminhar o PLOA ao Congresso Nacional (§ 3º);
- c) no montante de despesas primárias que pode ser autorizado na lei orçamentária (§ 4º);
- d) na restrição à abertura de crédito suplementar ou especial (§5º), vedada a ampliação do montante inicial autorizado; e,
- e) como baliza para medir o excesso de despesa primária dos demais Poderes e Órgãos que pode ser compensado no PLOA (§ 7º).

68. Ocorre que o envio do projeto de lei orçamentária é responsabilidade exclusiva do Presidente da República, devendo ser aprovado pelo Congresso Nacional. Assim, **não se vislumbra, sob pena de atentado contra a Constituição, ou de**

inconstitucionalidade¹⁹ da LOA, possibilidade de o Chefe do Poder Executivo enviar proposta orçamentária, ou de o Congresso Nacional aprová-la, contendo montantes superiores aos valores máximos de programação previstos no § 3º do art. 107 do ADCT. Esses valores, que constarão da Mensagem do PLOA, devem ser necessariamente observados, sob pena de responsabilização.

69. Na montagem da proposta orçamentária, os Poderes e Órgãos devem examinar a tendência da evolução da despesa, em contraposição ao teto individualizado. E, na sua conformação ao teto orçamentário, identificar as providências que devem ser tomadas, seja para reduzir despesas discricionárias, seja para impedir a expansão ou para rever as despesas obrigatórias.

70. Nesse sentido, a pequena margem que decorre da necessidade de cumprimento da limitação orçamentária afasta ou restringe a possibilidade de expansão das despesas obrigatórias, fazendo com que se antecipem as medidas de conformação do gasto.

71. Portanto, a compatibilidade do orçamento com os limites individualizados, a ser demonstrada na mensagem que encaminha o PLOA, servirá para indicar e prevenir gestores e a sociedade acerca da necessidade de se adotar medidas para conter o rompimento do limite, observada a tendência do gasto.

8 PROJEÇÃO DAS DESPESAS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS E DIFICULDADES DE MANUTENÇÃO DOS LIMITES

72. Uma das principais características das despesas primárias no âmbito dos demais Poderes e Órgãos é a elevada proporção, nos seus respectivos orçamentos, das despesas obrigatórias de duração continuada, notadamente pessoal e encargos sociais.

73. Ademais, como dito, leis aprovadas em 2016 concederam reajustes salariais escalonados cuja implementação ocorrerá até o exercício de 2019, e cujos percentuais fixados tendem a ultrapassar o IPCA projetado.

74. Para fins de avaliação preliminar das implicações, nos próximos anos, do uso do mecanismo de compensação de despesas primárias entre Executivo e demais Poderes e Órgãos, adotaram-se as seguintes premissas nas projeções que mostram a evolução das despesas destes últimos:

- a) estimativa de impacto orçamentário anual dos reajustes concedidos até 2019 com base nas informações disponibilizadas por cada um dos órgãos quando da tramitação dos respectivos projetos de lei no Congresso Nacional;

¹⁹ Se o ato normativo não é compatível com a Constituição ocorre a inconstitucionalidade por vício material.

- b) crescimento vegetativo das despesas obrigatórias (predominantemente pessoal e encargos sociais) no percentual de 1,5% ao ano;
- c) adoção da regra prevista no PLDO 2018 para elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos, a saber: as despesas primárias previstas para o exercício seguinte devem corresponder, no máximo, às constantes do PLOA do exercício em que se elabora a proposta, atualizadas pelo IPCA; e eventual compensação será considerada incluída nesse cálculo;
- d) ausência de medidas internas voltadas à redução de despesas primárias existentes, a exemplo das decorrentes de cargos comissionados; de contratos de terceirização; da eliminação de benefícios, auxílios e horas-extras; da maior eficiência na concessão de benefícios previdenciários etc., exceto as decorrentes da regra prevista no PLDO 2018, reproduzida acima.

75. A adoção dessas premissas é refletida na tabela seguinte:

Tabela 7 – Demais Poderes e Órgãos - Projeção das despesas primárias x limites x compensação

Valores nominais - Em R\$ milhões

ÓRGÃO	2016				2017				2018				2019				2020			
	Pago	Limite	LOA	Excesso	Limite	LOA (Regra LDO)	Excesso	Limite	LOA (Regra LDO)	Excesso	Limite	LOA (Regra LDO)	Excesso	Limite	LOA (Regra LDO)	Excesso	Limite	LOA (Regra LDO)	Excesso	
CÂMARA	5.067,2	5.432,1	5.617,6	185,5	5.635,9	5.830,9	194,9	5.888,9	6.092,6	203,7	6.140,7	6.353,1	212,4							
SENADO	3.729,9	3.998,5	4.022,7	24,2	4.148,5	4.178,7	30,2	4.334,7	4.366,3	31,6	4.520,0	4.553,0	33,0							
TCU	1.752,5	1.878,7	1.912,7	34,0	1.949,2	1.979,1	29,9	2.036,7	2.068,0	31,2	2.123,8	2.156,4	32,6							
STF	540,5	579,4	644,5	65,1	601,2	669,0	67,8	628,2	699,1	70,9	655,0	728,9	73,9							
STJ	1.271,8	1.363,4	1.312,2	(51,2)	1.414,5	1.362,0	(52,5)	1.478,0	1.423,2	(54,9)	1.541,2	1.484,0	(57,2)							
JUSTIÇA FEDERAL	9.302,7	9.972,5	10.414,6	442,1	10.346,6	10.677,7	331,0	10.811,1	11.157,0	345,9	11.273,3	11.634,0	360,7							
JUSTIÇA MILITAR	457,6	490,5	497,8	7,3	508,9	516,7	7,8	531,8	539,9	8,2	554,5	563,0	8,5							
JUSTIÇA ELEITORAL	6.192,5	6.638,4	6.702,9	64,5	6.887,5	6.991,3	103,8	7.196,6	7.305,1	108,5	7.504,3	7.617,4	113,1							
JUSTIÇA DO TRABALHO	15.844,6	16.985,4	18.248,4	1.263,0	17.622,7	18.860,9	1.238,2	18.413,8	19.707,6	1.293,8	19.201,0	20.550,1	1.349,1							
JUSTIÇA DF E TERRITÓRIOS	2.244,4	2.406,0	2.435,5	29,5	2.496,3	2.491,7	(4,6)	2.608,4	2.603,6	(4,8)	2.719,9	2.714,9	(5,0)							
CNJ	165,3	177,2	215,4	38,1	183,9	214,3	30,4	192,1	223,9	31,7	200,3	233,4	33,1							
DPU	459,7	492,8	563,2	70,3	511,3	556,0	44,7	534,3	581,0	46,7	557,1	605,8	48,7							
MPU	5.369,0	5.755,5	5.974,2	218,7																
CNMP	70,3	75,4	85,0	9,6	6.049,7	6.116,6	66,9	6.321,3	6.391,2	69,9	6.591,5	6.664,4	72,9							
Total (a)		56.245,9	58.646,6	2.451,9	58.356,2	60.444,9	2.145,8	60.975,9	63.158,4	2.242,2	63.582,6	65.858,4	2.275,8							
Compensação máxima pelo Executivo (b)				3.113,9			3.230,8				3.375,8									
Margem disponível (c) = (b) - (a)				662,0			1.084,9				1.133,6		(2.275,8)							

76. Do exame dos números, extraem-se as seguintes inferências:

- a) as despesas primárias estimadas para a maior parte dos demais Poderes e Órgãos encontram-se acima dos limites individualizados fixados pela EC 95, não apenas em 2017, mas também nos exercícios de 2018 e 2019, em valores crescentes;

- b) conforme a regra prevista no PLDO 2018 para elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos, o Poder Executivo precisará lhes oferecer uma compensação decrescente, a cada ano, em valores nominais; em outras palavras, a regra do PLDO induz à diminuição do excesso que deverá ser suportado pelos demais Poderes e Órgãos em 2020, por meio da redução de despesas discricionárias ou alterações na legislação de modo que sejam alteradas as despesas obrigatórias;
- c) desaparece em 2020 a possibilidade da compensação; diante disso, mesmo considerando-se a inexistência de reajustes salariais para esse exercício (decorrência das vedações da EC 95), haverá adicionalmente a necessidade de se cancelar R\$ 2.275 milhões do total do orçamento projetado para os demais Poderes e Órgãos. As vedações de que trata o art. 109 da EC 95 seriam mantidas até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites.

77. Em relação às premissas adotadas, deve-se salientar que as mesmas podem ser consideradas conservadoras, em face do histórico de crescimento médio das despesas primárias nos demais Poderes e Órgãos, em termos reais (acima do IPCA).

78. A tabela seguinte mostra a evolução das despesas primárias sujeitas ao Novo Regime Fiscal autorizadas no período de 2008 a 2017, em valores correntes (R\$ milhões).

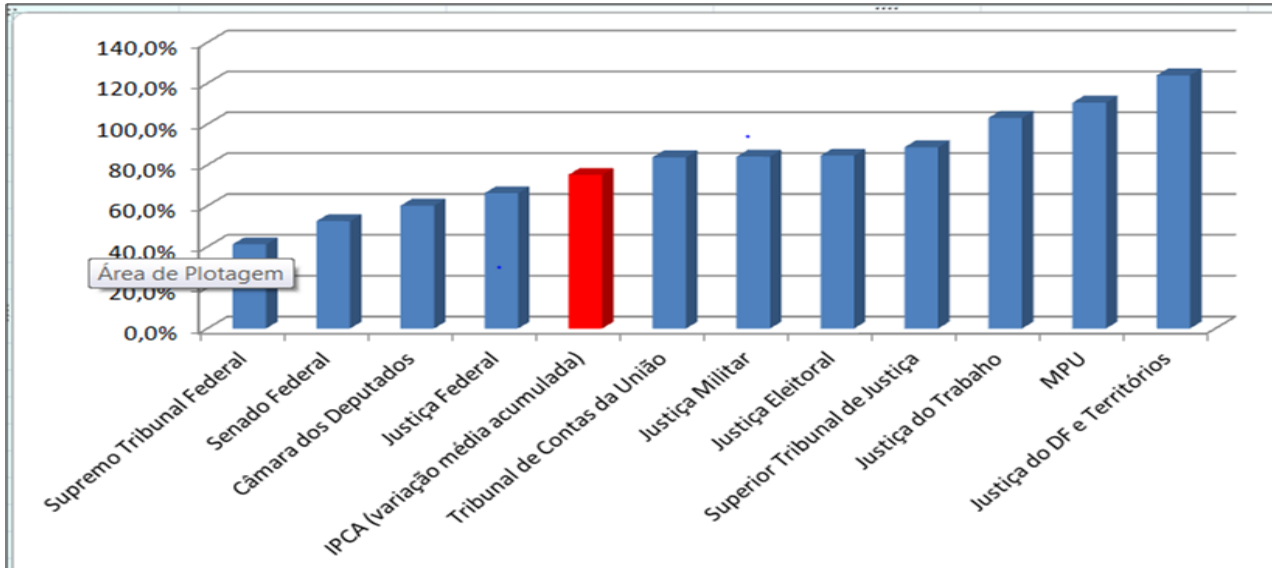
Tabela 8 – Evolução das despesas primárias sujeitas a limites individualizados – 2008-2017

Poder/Órgão	R\$ milhões correntes										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% 2017/08
CAMARA DOS DEPUTADOS	3.508	3.317	3.626	4.000	4.168	4.744	4.714	5.108	5.053	5.618	60,1%
SENADO FEDERAL	2.637	2.539	2.870	3.084	3.247	3.443	3.546	3.670	3.706	4.023	52,5%
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO	1.041	1.157	1.207	1.239	1.263	1.400	1.501	1.679	1.734	1.913	83,8%
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	457	538	489	475	497	504	545	588	536	645	41,2%
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA	695	812	812	877	899	998	1.079	1.248	1.201	1.312	88,7%
JUSTICA FEDERAL	6.265	6.926	6.098	6.295	6.650	7.280	8.232	9.200	9.196	10.415	66,2%
JUSTICA MILITAR	270	298	326	346	386	428	417	447	447	498	84,1%
JUSTICA ELEITORAL	3.630	4.040	4.369	4.190	4.648	4.693	5.024	5.903	6.077	6.703	84,6%
JUSTICA DO TRABALHO	8.984	9.957	10.838	11.514	12.597	13.726	14.235	15.909	15.649	18.248	103,1%
JUSTICA DO DF E TERRITÓRIOS	1.088	1.262	1.411	1.528	1.634	1.712	1.842	2.084	2.173	2.435	123,9%
CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA	0	0	158	171	177	193	216	277	195	215	-
DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO	0	0	0	0	0	0	333	498	476	563	-
MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO	2.837	2.964	3.213	3.504	3.557	4.218	4.554	5.431	5.203	5.974	110,6%
CONSELHO NACIONAL DO MINISTERIO PUBLICO	0	0	30	86	71	71	76	75	72	85	-
Total	31.411	33.810	35.446	37.310	39.794	43.411	46.313	52.118	51.719	58.647	86,7%

Obs.: Dotação autorizada. Não inclui precatórios.

79. O Gráfico seguinte compara o crescimento das despesas primárias desses Órgãos, no período 2008-2017, com a variação média acumulada do IPCA neste período (75,2%).

Gráfico 1
Demais Poderes e Órgãos - Crescimento das Despesas Primárias 2008-2017



80. A maioria dos Órgãos mostrou crescimento nas despesas primárias autorizadas no período de 2008-2017 em valor superior ao IPCA. Essa tendência sinaliza que os limites dos Poderes e Órgãos, já ultrapassados, devem ter retorno ainda mais difícil em relação às balizas da EC 95 num curto prazo.

81. Fica evidente que a utilização do mecanismo de compensação de excesso de despesas dos demais Poderes e Órgãos pelo Executivo deve ser moderada, sob o risco de adiar providências e os necessários ajustes na política de gastos.

82. Deve-se observar que o nível de correção média do orçamento (e dos limites individualizados) de 2017, em relação ao exercício de 2016, foi de 7,2%, índice bastante favorável à ampliação de despesas, tendo em vista a inflação verificada no período²⁰.

9 DISTINÇÃO ENTRE AS “EXCLUSÕES” DO § 6º DO ART. 107 E AS “VEDAÇÕES” DO ART. 109

83. Nesse tópico, analisa-se se as *vedações* impostas pelo art. 109 do ADCT têm relação ou aplicam-se também às despesas *excluídas* da base de cálculo do limite imposto pelo § 6º do art. 107 do ADCT.

84. Uma primeira linha interpretativa defende que as *vedações* do art. 109 do ADCT não se aplicam aos tipos de despesa correspondentes às *exclusões* da base de

²⁰ A inflação prevista para o período de jul/2016 a jun/2017 é de 4,08% com base no Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central (posição de 17/02/2017).

cálculo constantes do § 6º do artigo 107, tendo em vista que seria contraditório vedar a geração de uma despesa que não vai comprometer o limite do órgão. Nessa linha, ainda que descumprido o limite, poder-se-ia criar novas despesas enquadradas no rol do § 6º do art. 107.

85. Reforça esse entendimento o fato de o texto originalmente proposto pelo Poder Executivo para o § 6º do art. 107 do ADCT ter sido alterado no Congresso Nacional, para deixar claro que as exceções dos incisos não seriam somadas nem aos limites válidos a partir de 2017 e nem à base de cálculo, que corresponde ao valor pago em 2016. Ou seja, essas despesas seriam consideradas neutras no âmbito do Novo Regime Fiscal, para todos os efeitos, e assim imunes às vedações.

86. No entanto, uma segunda interpretação, literal e mais condizente com os objetivos do Novo Regime Fiscal, conclui que a aplicação das vedações, descumprido o limite, não pode ser relativizada. O principal intuito da EC 95 foi o de reduzir o endividamento, pelo que precisa frear o crescimento das despesas legisladas.

87. Nesse entendimento, exclusões do limite e vedações, em caso de descumprimento, são institutos autônomos e com finalidade distinta. O § 6º do art. 107 relaciona **despesas que devem ser excluídas da base de cálculo e dos respectivos limites**, o que inclui as transferências constitucionais por repartição de receita, para o Fundeb e para o FCDF; os créditos extraordinários; as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e aquelas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Já o caput do art. 109 trata de um rol de **atos** relacionados à expansão da despesa, proibidos no caso de descumprimento do limite.

88. As exclusões compõem lista fechada, que não admite interpretação extensiva. À exceção destas, todas as despesas primárias, inclusive obrigatórias (a exemplo de despesas com pessoal, benefícios previdenciários, sentenças judiciais, etc.), foram incluídas no cálculo dos limites.

89. Por sua vez, as vedações do artigo 109 do ADCT são caracterizadas pela proibição de atos administrativos, normativos e legislativos, preponderantemente relacionados à ampliação ou criação de **novas** despesas obrigatórias, tanto primárias quanto financeiras (caso de alguns subsídios), bem como à concessão de benefícios de natureza tributária. Trata-se de evitar legislações e medidas que possam agravar ainda mais o quadro fiscal e o endividamento público, **ainda que fora do teto**.

10 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

90. Esta Nota Técnica analisou, em especial, as seguintes questões:

a) a compatibilização das dotações da LOA 2017 com os limites da EC nº 95;

- b) a criação, pela EC 95, de limites (tetos) financeiros e também orçamentários;
- c) as hipóteses e consequências de descumprimento do limite individualizado;
- d) o instituto da compensação, prevista no § 7º do art. 107 do ADCT, e a necessidade de medidas de contenção pelos órgãos beneficiários; e,
- e) a tendência de aumento das despesas primárias dos demais Poderes e Órgãos, mantida a legislação atual, e a dificuldade de retorno aos limites.

91. A EC 95, além de limites financeiros, estabelece teto para a elaboração e aprovação dos orçamentos. O valor numérico equivalente ao valor pago em 2016, inclusive restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário, serve como referência, no período do NRF, tanto para a definição de montantes máximos orçamentários (§§ 2º a 5º do art. 107 do ADCT) quanto de limites financeiros (§§ 1º e 10 do mesmo artigo).

92. A compatibilização das dotações constantes da LOA 2017 aos limites para despesas primárias fixados pela EC 95 foi promovida pela Portaria MP 17/2017. A verificação do cumprimento dos limites orçamentários na LOA 2017 decorreu de simples comparação do montante das dotações com os limites individualizados calculados nos termos do NRF.

93. A referida Portaria, valendo-se da “compensação”, reduziu em cerca de R\$ 4,6 bilhões as despesas primárias do Executivo, montante maior do que o estritamente necessário para cumprir o limite individualizado deste Poder, cerca de R\$ 2,2 bi. Com isso, os demais Poderes e Órgãos não precisaram cancelar o excesso de seus orçamentos (cerca de R\$ 2,4 bi).

94. A imposição de limites à despesa pública desde a elaboração dos orçamentos adquire relevância na medida em que precedem e têm potencial para conformar decisões da gestão pública ao longo do exercício. A EC 95, ao fixar limite para as despesas primárias, independentemente da receita estimada, altera de forma significativa a forma como são elaborados e executados os orçamentos públicos, com reflexos na responsabilização de gestores e instituições.

95. O Presidente da República não pode enviar ao Congresso Nacional a proposta orçamentária, nem o Congresso aprovar a LOA, em montantes superiores aos valores máximos de programação previstos na EC 95, sob pena de descumprimento da Constituição.

96. No caso de identificação de insuficiência orçamentária, é dever jurídico dos respectivos responsáveis pelos Poderes e Órgãos **adotar todas as medidas necessárias à conformação do gasto ao teto**, seja reduzindo despesas discricionárias

ou adotando restrições à expansão das obrigatórias, como as previstas no art. 109 do ADCT. Ou, em última hipótese, pela revisão da legislação condicionante do gasto do Poder ou Órgão, para que a respectiva despesa primária venha a caber nos limites.

97. A identificação da natureza da “compensação” tem implicações tanto no campo da autorização como no do pagamento da despesa. O tratamento diferenciado viabilizado pela compensação prevista no § 7º do art. 107 teve como fundamento acomodar a repercussão de leis vigentes antes da promulgação da EC 95 e que previam aumentos salariais aos demais Poderes e Órgãos acima da inflação.

98. A compensação não deveria ser concedida pelo Executivo, nem utilizada pelos demais Órgãos, para atender novas ampliações de despesas primárias que irão se perpetuar para além do triênio 2017-2019. Dentro do princípio da ação planejada, não haveria razão para permitir atos de ampliação do gasto se **já existe excesso de despesa primária, que, amparado transitoriamente, precisa retornar ao limite.**

99. Segundo essa interpretação sistemática das disposições do NRF, a compensação não altera os limites individualizados, que permanecem incólumes. Como esse mecanismo finda em 2019, e diante do cenário fiscal, medidas de controle do gasto primário devem ser adotadas desde já, para viabilizar o retorno das despesas aos limites dos Órgãos que se valerem da compensação, o que inclui vedações aos atos de ampliação de gastos previstos no art. 109 do ADCT.

100. O Poder Executivo, no **PLDO 2018**, passou a adotar, em relação à compensação, postura harmonizada com os objetivos do NRF, ao explicitar que **os Órgãos que tenham se valido da compensação deverão adotar medidas para retornar aos limites individualizados até o final de 2019** (art. 22, § 6º).

101. No caso de despesas com pessoal e encargos sociais, o PLDO considera incompatível a proposição que aumente despesas com pessoal em descumprimento aos limites estabelecidos pela EC 95, **ou que resulte na utilização da compensação de excesso de despesa primária** pelo Poder Executivo (art. 102, § 6º, inc. II).

102. Mantida a legislação já aprovada, sem novos aumentos, e preservado, em termos reais, o montante de despesas discricionárias, as projeções indicam que o montante de despesas primárias da maior parte dos demais Poderes e Órgãos tende a ficar acima dos limites individualizados fixados pela EC 95, não apenas em 2017, mas também nos exercícios de 2018 e 2019, em montantes crescentes.

103. Não obstante, adotada de agora em diante a regra prevista no PLDO 2018 para elaboração das propostas orçamentárias, o excesso de despesas primárias dos demais Poderes e Órgãos deve permanecer estável até 2020 (R\$ 2,275 bilhões), quando, para se atender aos limites individualizados, será necessário cortar despesas discricionárias ou

alterar a legislação permanente, de modo a reduzir despesas obrigatórias.

104. Portanto, o cumprimento dos limites exige que a administração promova gestão orçamentária e financeira planejada. O uso indiscriminado da compensação aumenta o risco de se adiarem ajustes necessários, prolonga o prazo de retorno aos limites e fragiliza a sustentabilidade do NRF. O atual quadro de desajuste fiscal, com sucessivos déficits primários observados nos últimos anos e projetados para os próximos, impõe um rigoroso controle de despesas obrigatórias.

105. A Nota levantou questões ainda controversas e interpretações possíveis acerca da aplicação da EC 95. Entende-se, neste momento, que **a posição mais conservadora e prudencial** aos propósitos do Novo Regime Fiscal pode ser assim resumida:

- a) a EC nº 95 criou limites aplicáveis à elaboração e à execução (financeira) dos orçamentos;
- b) exceto STJ, os orçamentos dos demais Poderes e Órgãos em 2017 encontram-se acima dos limites;
- c) o instrumento da compensação não altera os limites, permitindo apenas a manutenção e a execução das programações excedentes;
- d) a compensação permite preservar orçamentos já aprovados, mas não deve afastar a necessidade de conter novos aumentos;
- e) as vedações não afastam as demais medidas necessárias à recondução das despesas ao teto, e não se confundem com as exclusões de despesas de que trata o § 6º do art. 107 do ADCT.

Brasília, 9 de maio de 2017.