

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Nota Técnica sobre o Novo Arcabouço Fiscal e o Fundo Constitucional do Distrito Federal

Relator: Mário Augusto Silva Araújo¹

1 – O QUE É O ARCABOUÇO FISCAL?

1.1 – TETO DE GASTOS: SURGIMENTO E DESDOBRAMENTOS

O controle do gasto público é uma preocupação constituinte que possui como um dos parâmetros o crescimento da despesa com pessoal e o constituinte originário regulamentou, mesmo que de maneira embrionária, a vinculação da expansão daquele tipo de gasto à receita corrente nos termos do art. 38 do ADCT².

Historicamente, embora atualmente o controle do gasto com pessoal tenha por parâmetro a Lei Complementar Nacional nº 101/2000³, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), teve como primeiro

¹ Advogado Mestre em Constituição e Garantia de Direitos e Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor de Direito Administrativo e Financeiro. OAB/DF 67079. marioaugustoaraujo@yahoo.com.br

² Art. 38. Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169 a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.

³ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

normativo que o antecedeu a lei complementar nº 82/1995⁴, também conhecida por Lei Camata I⁵.

O que se viu foi uma evolução normativa, ainda que tímida, na tentativa de estabelecer um parâmetro racional no que diz respeito aquele gasto público que amadureceu aos poucos, cujo critério de receita corrente passou para receita corrente líquida, o que denota uma preocupação do legislador infraconstitucional para o estabelecimento de um sistema de controle racional que evitasse o aumento desenfreado do gasto com pessoal.

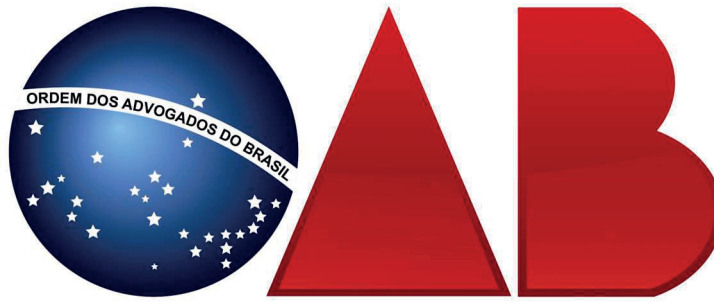
Com a reforma do Estado, topografada constitucionalmente pela emenda constitucional nº 19/1998, sobrevieram inúmeros aspectos correlatos ao planejamento do crescimento da despesa pública, como é o caso do art. 169 da Constituição Federal, que foi modificado de maneira estrutural.

Além de determinar obrigatoriedade de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, o legislador constituinte derivado fixou outra estratégia para o controle do gasto público com pessoal: a possibilidade de exoneração de servidores. Quer sejam em cargos em comissão, não estáveis e até mesmo estáveis⁶.

⁴ Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal (Lei Camata).

⁵ A autoria do projeto de lei que ensejou a lei complementar nº 82/1995 foi da então Deputada Federal Rita Camata, conforme registra o Manual de Comunicação do Senado. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/lei-camata> acesso em 30/05/2023

⁶ Art. 169, §§3º e 4º.



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Então, em uma tentativa de ajustar à nova realidade constitucional ao cotidiano da gestão pública, o legislador ordinário editou a lei complementar nº 96/1999⁷ (Lei Camata II).

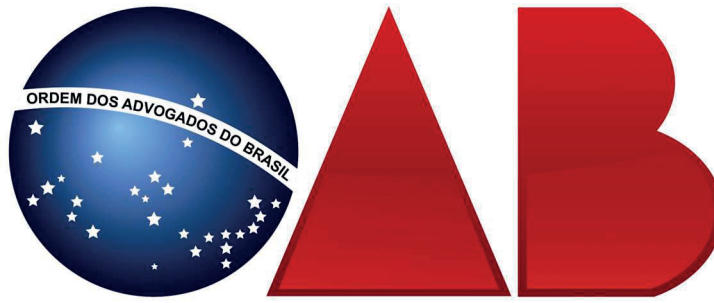
Porém, a relevância do assunto controle do gasto público se mostrou maior do que a topografia daquele normativo, razão pela qual, no ano seguinte, sobreveio uma lei paradigmática às finanças públicas no Brasil: a LRF⁸.

Dispositivo transversal do direito financeiro, porquanto engloba planejamento, controle e responsabilização, a LRF, logo no art. Ar. 1º, §1º fixa como diretriz de responsabilização na gestão fiscal: “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas⁹”.

⁷ Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição.

⁸ Baseada em regras de planejamento, monitoramento, fiscalização, transparência e controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal também trouxe inovação no direito penal. Conforme pontua Ricardo Lobo Torres “A desobediência ao princípio da responsabilidade fiscal gera a *responsabilidade penal*. A Lei nº 10.028, de 19.10.2000, complementando a LRF, alterou diversos dispositivos do Código Penal e da legislação penal extravagante. Assim é que se tipificam novos crimes contra as finanças públicas: contratação de operação de crédito; inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar; assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura; não divulgação de declaração de gestão fiscal responsável; ordenação de despesa não autorizada; prestação de garantia graciosa; não redução de despesa relativa a pessoal; não cancelamento de restos a pagar; aumento de despesa relativa a pessoal no último ano do mandato ou legislatura; oferta pública ou colocação de títulos no mercado.” TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume V. O orçamento na constituição. **Editores Renovar**. Rio de Janeiro/RJ: 2008, p. 201.

⁹ Eis a íntegra daquele dispositivo: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Para evitar a insustentabilidade financeira das contas públicas, o art. 9º¹⁰, *caput*, da LRF trouxe um sistema de monitoramento com periodicidade bimestral e caso se verifique que as receitas efetivamente arrecadadas estejam desconforme às metas de resultado, eis o primeiro dique que objetiva proporcionar um estado fiscal de incolumidade às contas públicas: a limitação de empenho e movimentação orçamentária, popularmente conhecida como *contingenciamento orçamentário*.

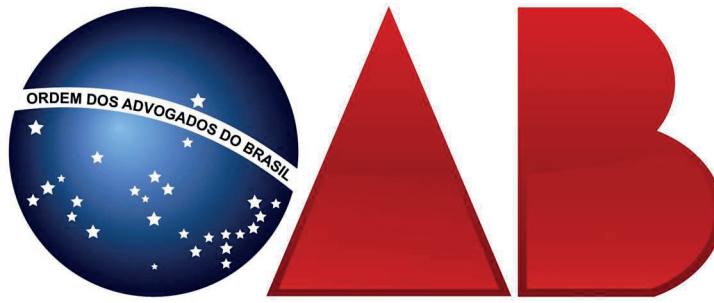
O monitoramento bimestral das contas é uma espécie do controle orçamentário exercido pelo relatório resumido de execução orçamentária, documento de obrigação constitucional por intermédio do qual o Poder Executivo deve publicar até trinta dias após o encerramento de cada bimestre¹¹.

Como se vê, a LRF vai muito além de estabelecer critérios de controle em relação à despesa com pessoal e é uma legislação de regência a respeito da qualidade do gasto público porque envolve um cenário essencial ao bom funcionamento da gestão pública: planejamento, acompanhamento, controle e responsabilidade¹².

¹⁰ Art. 9º “Se verificado, ao final de cada bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecida no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

¹¹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] §3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido de execução orçamentária.

¹² Segundo Marcus Abraham “a LRF prevê uma série de medidas para garantir o equilíbrio fiscal, tais como a fixação de limites para o endividamento e para as despesas de pessoal, tais como a fixação de limites para o endividamento e para as despesas de pessoal, condições rígidas para a renúncia de receita e para a criação de despesas de caráter continuado, bem como providências que devem ser adotadas caso as metas fiscais possam ser afetadas e o indesejado desequilíbrio ocorram como é o exemplo da regra de limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF.” ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Editora Forense. 5ª edição. Rio de Janeiro/RJ: 2018, p.402



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Administrar o erário não é uma atividade fácil devido à engrenagem que é o seu funcionamento. Embora toda despesa tenha ênfase nos critérios de planejamento, também é preciso que o ordenador de despesas fique atento no que diz respeito à estrutura normativa sobre o controle, sob pena de responsabilização.

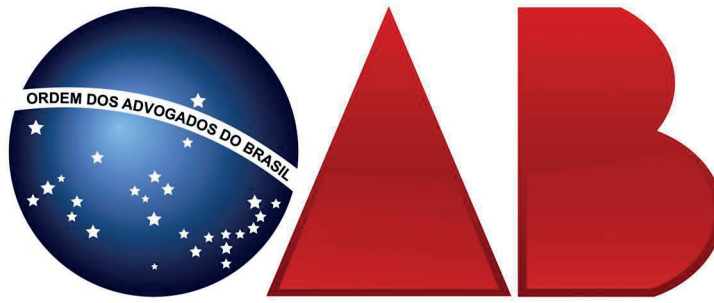
Inclusive o orçamento público possui uma função tridimensional, que se baseia em política, jurídica e econômica. Esse diálogo concomitante possibilita a atuação de um controle por resultados com fundamento na realidade da administração pública¹³.

Conquanto a LRF tente moldurar medidas de controle em relação ao crescimento da despesa para garantir sustentabilidade ao gasto público, nem sempre consegue.

Paralelo aquele normativo, com o tempo o legislador entendeu que seria necessário estabelecer outra contenção à irracionalidade do aumento do gasto público e para conseguir estabilização às contas, criou um mecanismo de previsibilidade à expansão vinculado à variação de índices inflacionários como forma de garantir um crescimento sustentável.

Foi o que aconteceu com a emenda constitucional nº 95/2016, que instituiu um novo regime fiscal à época por vigência de 20 anos e o trouxe ao ordenamento jurídico um sistema de controle conhecido como “teto de gastos”, que “fixa limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes

¹³ Araújo denota que “O orçamento público possui uma função tridimensional que é estruturada em: a) função política, aquela em que se delimita a escolha política que desemboca na promulgação da lei; b) jurídica, diretriz vinculante para a administração pública por causa do princípio da juridicidade; e, c) econômica, forma de intervenção do Estado na economia através, por exemplo, da destinação financeira para realização de obras ou até mesmo em políticas de benefícios fiscais estudada pelo direito tributário pela função extrafiscal do tributo.” ARAÚJO, Mário Augusto Silva. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**. V.13, n.1, jan/jul.2020. disponível em <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/21825> acesso em 02 jun. 2023



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. Tais limites são anualmente corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA)¹⁴.

Para entender o assunto teto de gastos, base jurídica para o delineamento do arcabouço fiscal, é preciso uma prévia reflexão a respeito do conceito de despesas primárias, cujo crescimento está indexado à variação do IPCA.

A jurisdição constitucional atribui à administração pública uma obrigatoriedade em relação à prestação de direitos, que se bifurca em obrigações de não fazer, direitos individuais que controlam a atividade do Estado, prescritos como referência pelo art. 5º da Constituição Federal, e obrigações de fazer, cujo parâmetro é o art. 6º, também conhecidos como direitos sociais.

Os direitos fundamentais sociais, consoante ensinamento de José Afonso da Silva¹⁵, são caracterizados pela expansão das atividades estatais, o que, conseqüentemente, exigem considerável carga alocativa, porquanto objetivam possibilitar melhores condições aos menos favorecidos, prestigiando o princípio da equidade, e para ter o seu funcionamento adequado, é lógico que a administração pública deva contratar pessoal, o que significa que um gasto leva a outro.

¹⁴ Informação disponível em <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/12-teto-de-gastos.html> acesso em 30/05/2023

¹⁵ Ensina aquele autor que “os *direitos sociais*, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressuposto do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.” AFONSO DA SILVA, José. Curso de Direito Constitucional Positivo. **Malheiros Editores**. 35ª edição. São Paulo/SP: 2012, pp. 286-287.



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

A título de exemplificação, uma vez feita a seleção para cargos de provimento efetivo, surge uma obrigatoriedade de vínculo que após a estabilidade que, salvo as exceções previstas pelo art. 41, §1º da Constituição Federal¹⁶, só terminam pela vontade do servidor ou pela sua morte ou aposentadoria, ou pelo sistema de controle da despesa pública com pessoal previsto no art. 169, §4º do texto constitucional.

Esse tipo de despesa, com vinculação legal, é considerado como primária, porquanto é obrigatória e não está ao alcance do poder discricionário do gestor público.

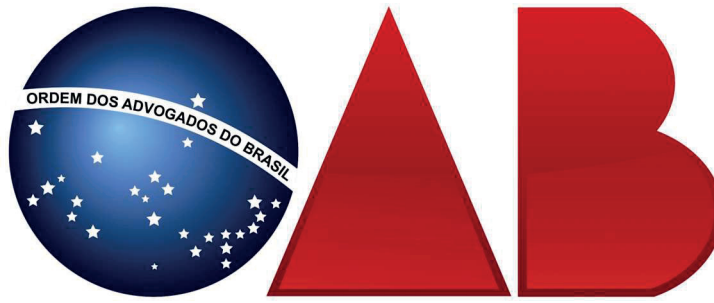
O teto de gastos é um limite para a despesa primária, que se divide em obrigatória (constitucional e/ou legal) e discricionária (liberdade alocativa).

As despesas primárias são aquelas em que o Estado garante insumos à políticas públicas estruturantes, como são o direito à saúde, educação e construção de rodovias, por exemplo¹⁷.

Dessa maneira, se há um aumento na despesa primária obrigatória, em um pensamento inverso, necessariamente o gestor público deve diminuir o gasto primário discricionário em uma relação diametralmente oposta, e *como o lençol é sempre curto*, é preciso um malabarismo fiscal para a prestação de serviços públicos adequados.

¹⁶ Em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa e mediante processo de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

¹⁷ Segundo a Escola Nacional de Administração Pública “As **despesas primárias** são os gastos realizados pelo governo para prover bens e serviços públicos à população, tais como saúde, educação, construção de rodovias, além de gastos necessários para a manutenção da estrutura do Estado (manutenção da máquina pública). ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Introdução ao orçamento público. Módulo 2. Receita e Despesas Públicas. Brasília/DF: 2017, p. 15 Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%20%20-%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf> acesso em 02. Jun. 2023



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

A título de exemplificação, como despesa primária, tem-se a indexação orçamentária mínima em relação ao direito à educação, por exemplo, em que por força do art. 212, *caput*¹⁸ da Constituição Federal, a União não deve investir menos do que 18% (dezoito por cento) da receita resultante de impostos, e os Estados, Distrito Federal e Municípios não menos do que 25% (vinte e cinco por cento).

Aqueles tipos de despesas são gastos que a administração pública não pode deixar de realizar, sob pena de responsabilização tanto da pessoa política, como também do ordenador de despesas.

Dessa maneira, o teto de gastos reforça ao gestor público a obrigação de planejar as suas despesas e ao estabelecer correção anual pelo IPCA das despesas primárias, a intenção do legislador é garantir o crescimento sustentável da dívida, de modo a evitar um estado de *insolvência fiscal*.

Ocorre que diferente do que aparentou ser no plano das ideias em relação a um parâmetro de controle do gasto, o estabelecimento daquele teto não surtiu os efeitos esperados e não bastasse isso, as contas públicas demonstraram um colapso em relação à desorganização e aquele desequilíbrio resultou na criação de um arranjo normativo.

Sobreveio o Regime de Recuperação Fiscal.

Instituído pela Lei Complementar nº 159/2017¹⁹, o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), é uma política pública setorial voltada aos Estados e ao Distrito Federal, com fundamento, em suma, na sustentabilidade econômico-

¹⁸ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁹ Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

financeira, da transparência nas contas públicas e na confiança das demonstrações financeiras²⁰.

O RRF é praticamente uma intervenção velada da União nas contas dos Estados e Distrito Federal em termos de assessoria e auditoria com o objetivo de reajustar a rota de planejamento com a flexibilização de regras de controle fiscais.

Conforme prescreve a Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

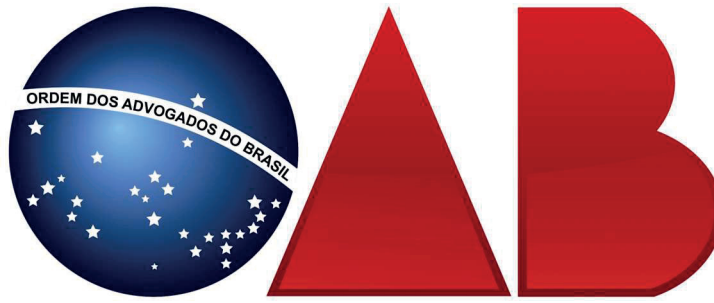
“O RRF constitui estrutura legal que permite que estados em situação de desequilíbrio fiscal gozem de benefícios, como a flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e a possibilidade de suspensão do pagamento da dívida, desde que a Unidade da Federação adote reformas institucionais que objetivem a reestruturação do equilíbrio fiscal. Entre as reformas institucionais constam, por exemplo, necessidade de aprovação de um teto de gastos, a criação de previdência complementar e a equiparação das regras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no que couber, às regras dos servidores da União²¹”.

É, portanto, uma política fiscal temporária que se propõe a auxiliar os entes subnacionais (Estado e Distrito Federal) a reequilibrarem as suas contas.

Porém, para que seja viável a sua adesão, devem os entes políticos eventualmente interessados (Estados e/ou Distrito Federal) elaborarem uma readequação na rota do seu planejamento, com ênfase em um ensinamento

²⁰ É o que pontua o art. 1º, §1º: “O Regime de Recuperação Fiscal será orientado pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência nas contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública”.

²¹ Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rf#:~:text=O%20que%20C3%A9%20o%20Regime,defrontem%20com%20grave%20desequil%20C3%ADBr%20fiscal>. Acesso em 30/05/2023



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

balizar da LRF: ação planejada e transparente apta a corrigir os desvios nas contas públicas²².

Acontece que mesmo com todas essas alternativas legais que possibilitam o controle e reajustamento das contas públicas, a dinâmica da administração pública demonstrou que a realidade é diferente às normas correlatas ao planejamento.

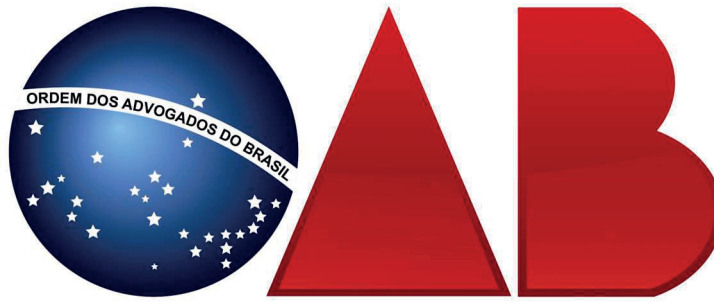
Essa inconsistência fiscal de toda a gestão pública em comparação à prescrição normativa que orienta a higidez do Erário resultou em uma outra estratégia: a criação de exceções, cada vez mais constantes, das despesas do teto de gastos, que desagua na dialética entre “despesas fora do teto” e “despesas dentro do teto”.

Previstas pelo art. 107, §6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), as “despesas fora do teto” são exceções que são cada vez mais crescentes.

É oportuno destacar que conforme registra um estudo do Senado, o teto de gastos já foi criado com algumas exceções: a) transferências intergovernamentais com amparo constitucional, b) créditos extraordinários, c) despesas com eleições, e, d) aumentos de capital de empresas estatais não dependentes²³.

²² Araújo anota que “Dessa maneira, além de reconhecer que necessita de ajuda externa, a adesão ao RRF por qualquer ente federativo exige um estudo prévio sobre a situação das suas finanças, o que reforça uma característica da LRF que é ação planejada e transparente apta a corrigir o desvio nas contas públicas. O corpo textual do RRF é uma consolidação da ideia de planejamento fiscal, o que proporciona entender que o planejamento equivale a mais que um princípio jurídico, porque é um postulado normativo do sistema jurídico brasileiro”. ARAÚJO, Mário Augusto Silva. A inviabilidade jurídica da decretação de calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal. **Revista Controle Externo**. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Belo Horizonte/MG, ano 1, n. 02, p. 121-131, jul./dez.2019

²³ ROCHA, C.A. **Teto de Gastos: problemas e alternativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto 2022 (texto para discussão nº 311), Disponível em www.senado.leg.br/estudos> acesso em 02 jun. 2023



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

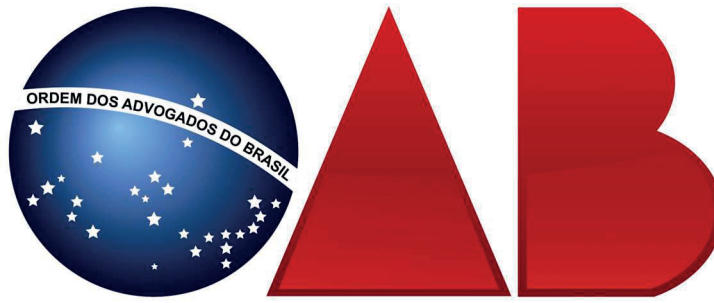
Além de ter sofrido flexibilizações pelas Emendas Constitucionais nºs 102/2019, 109/2021, 113/2021, 114/2021 e 123/2022, recentemente também houve outra mudança estrutural no teto de gastos.

No final ano passado, a chamada “PEC da transição”, que se transformou na Emenda Constitucional nº 126/2022 e acresceu o art. 107, §6º-A ao ADCT, e estabeleceu outras despesas que não se enquadram naquele fator de limitação de gasto.

Aquele novo rol de “despesas fora do teto” se caracterizam por:

- a) Despesas com projetos socioambientais ou relativo às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais;
- b) Despesas de instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas;
- c) Despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia.

Dessa forma, o que se vê é um ajuste constitucional à realidade da gestão pública: a de que o IPCA aparentemente não é um indexador que sustente as demandas de crescimento de gasto público em relação ao gasto primário.



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Assim, a jurisdição constitucional se depara com um *ativismo fiscal* pela constitucionalização de exceções mediante os problemas encontrados pela asfixia orçamentária no que diz respeito ao crescimento da despesa primária.

Então, é incontroverso o fato de que o teto de gastos está com fissuras e merece ser repensado e ser submetido à uma reforma, mas não de arranjos pontuais.

É necessário algo estrutural que estanque a necessidade recorrente de busca por “despesas fora do teto” por intermédio da constitucionalização de exceções.

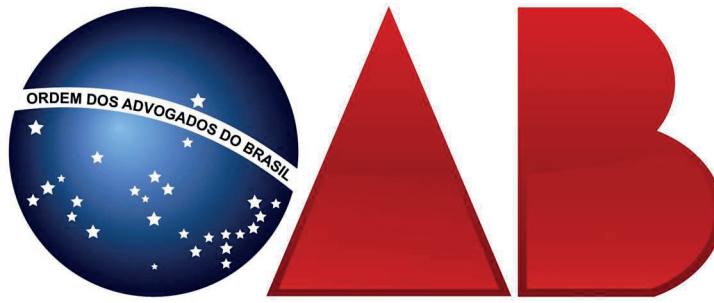
Fica evidente, portanto, a necessidade de criar uma política pública que realmente dê vazão a esse conflito entre controle de gasto e prestação de direitos fundamentais sociais. É preciso de algo estruturante, como se fosse um programa de Estado²⁴ apto a sanear essa problemática.

E é para isso que se propõe o *novo arcabouço fiscal*.

1.2 – O NOVO ARCABOUÇO FISCAL E A REFORMA DAS CONTAS PÚBLICAS

Não é de hoje que existe uma reflexão entre a necessidade de oferecimento de políticas públicas por parte do Estado e a disponibilidade

²⁴ Segundo Juarez Freitas políticas públicas “são programas que o Poder Público, nas relações administrativas, deve enunciar e implementar de acordo com prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva. Ou seja, as políticas públicas são assimiladas como autênticos programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras. FREITAZ, Juarez. **Malheiros Editores**. 3ª edição. São Paulo/SP: 2014, p. 32



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

orçamentária para isso, o que leva o ordenador de despesas a fazer uma análise entre a relação de custo e benefício²⁵.

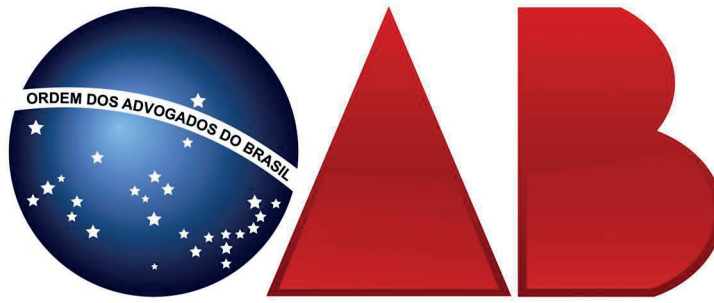
Essa temática, no âmbito do estudo do direito financeiro, durante muito tempo foi pesquisada pela dicotomia entre a teoria do mínimo existencial, balizada pela garantia da dignidade da pessoa humana, e a cláusula da reserva do possível, que significa, em suma que “o orçamento não cabe na constituição”.

Aquele contexto inclusive é campo fértil para argumentação jurídica em relação ao ativismo judicial, que também pode ser conhecido como judicialização da política, e possui como *leading case* a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 45 (ADPF 45): um marco jurisprudencial sobre o tema.

À ocasião, após exercer um juízo de ponderação em relação ao exercício da sua jurisdição, o Supremo Tribunal Federal pontuou a respeito da possibilidade de que uma decisão judicial pode interferir diretamente no juízo de oportunidade e conveniência do gestor público.

A inação orçamentária em relação ao custeio de direitos fundamentais encontrou outro posicionamento do STF sob o viés *intervencionista*, ocasião do julgamento da ADPF 347, momento em que o Supremo *importou* a teoria do Estado de Coisas Inconstitucional do Direito Colombiano, caracterizada pelo “Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturantes e falência de políticas públicas e cuja modificação

²⁵ Pontua Heleno Taveiro Torres que “A análise de custo-benefício (*cost-benefit analysis*) é o método por excelência das decisões políticas ou escolhas públicas, ao lado de tantos outros sugeridos pela Ciência das Finanças. Parte do pressuposto basilar da escassez dos recursos disponíveis para determinar a máxima eficiência na eleição dos critérios de aprovação das despesas. E a Ciência das Finanças, por sua vez, coloca à disposição dos agentes públicos diversos parâmetros que, se conjugados, podem ser úteis para racionalizar o procedimento, como *custo de oportunidade* etc”. TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro. Teoria da Constituição Financeira. **Editora Revista dos Tribunais**. São Paulo/SP: 2014, p.149



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária”.

Não bastasse isso, em relação à judicialização do orçamento público, o Supremo encampa outra teoria que reconhece a dificuldade do gestor público em priorizar o custeio de políticas públicas: a teoria das escolhas trágicas.

Por intermédio daquela teoria, o pensamento do Supremo é de que “Os recursos estatais são, por excelência, escassos, de modo que há, no mais das vezes, um descompasso entre as demandas da sociedade e as correspondentes capacidades jurídico-administrativas do Estado. Consectariamente, na impossibilidade fática de aplicar recursos ótimos em todas as áreas deficitárias, o gestor público deve realizar escolhas alocativas trágicas²⁶”.

Recentemente, em outra oportunidade, o STF concedeu provimento jurisdicional no sentido de autorizar a alocação de recursos fora do teto de gastos em relação ao auxílio Brasil nos autos do Mandado de Injunção 7.300/DF²⁷.

De relatoria do Ministro Gilmar Mendes, aquela decisão possibilitou o pagamento do auxílio Brasil, benefício social ordinário que se propõe a distribuir renda em homenagem ao princípio da equidade, via crédito extraordinário, que é uma das exceções do teto de gastos.

Em outras palavras: O STF permitiu o pagamento de uma despesa primária que em tese deveria obedecer aos limites impostos pelo teto de gastos por uma das suas exceções.

Dessa forma, não bastasse o arranjo legislativo no que diz respeito à adaptação do teto de gastos à realidade orçamentária brasileira, o que se vê agora é uma adequação jurisprudencial, como foi o caso do enquadramento do

²⁶ ADO 2. Órgão Julgador: Pleno do Supremo Tribunal Federal. Relatoria do Ministro Luiz Fux. Data do Julgamento: 15/04/2020. Data da Publicação: 30/04/2020.

²⁷ Mandado de Injunção. Relatoria do Ministro Marco Aurélio. Decisão Proferida pelo Ministro Gilmar Mendes. Data do Julgamento: 18/12/2022. Data da Publicação: 09/01/2023



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

auxílio brasil como uma “despesa fora do teto” a ser paga mediante crédito extraordinário.

Em decorrência da sua importância ao estudo em tela, faz-se necessária a transcrição de uma parte daquele voto:

Assim, reputo juridicamente possível que eventual dispêndio adicional de recursos com o objetivo de custear as despesas referentes à manutenção, no exercício de 2023, do programa Auxílio Brasil (ou eventual programa social que o suceda na qualidade de implemento do disposto no parágrafo único do art. 6º da Constituição), pode ser viabilizado pela via da abertura de crédito extraordinário (Constituição, art. 167, §3º), devendo ser ressaltado que tais despesas, a teor da previsão do inciso II do §6º do art. 107 do ADCT não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos no teto constitucional de gastos.

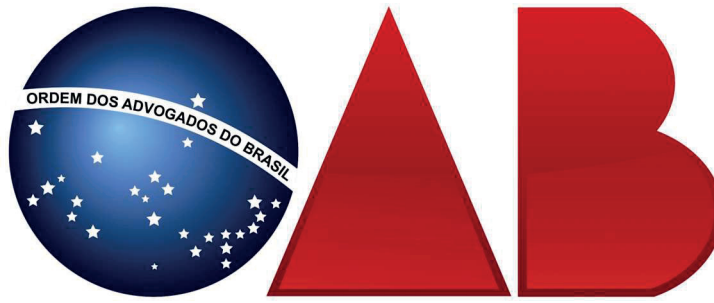
[...]

É inegável que o advento da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) representou a instituição de um mecanismo mínimo de gestão que assegurou resultados evidentes no cenário de uma até então desconstruída política fiscal. A instituição do regime fiscal dos arts. 106 a 114 do ADCT pela EC 95/2016 é medida que almeja concorrer para esse mesmo fim.

A instituição de normas de boa governança fiscal, orçamentária e financeira, entretanto, não pode ser concebida como um fim em si mesmo. Muito pelo contrário, os recursos financeiros existem para fazer frente às inúmeras despesas que decorrem dos direitos fundamentais preconizados pela Constituição.

SEPM 516, bloco B, lote 7 – Asa Norte – Brasília/DF

www.oabdf.org.br – 61 3036-7000



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Nesse contexto, urge a necessidade de desenvolvermos semelhantes mecanismos no âmbito da responsabilidade social, facilitando a elaboração, implementação, consolidação e expansão de políticas públicas sociais por parte de todos os Entes Federativos. A adoção de política pública previsível e estável é condição essencial ao crescimento econômico sustentável e, conseqüentemente, catalizadora da geração de emprego, renda e do bem-estar social.

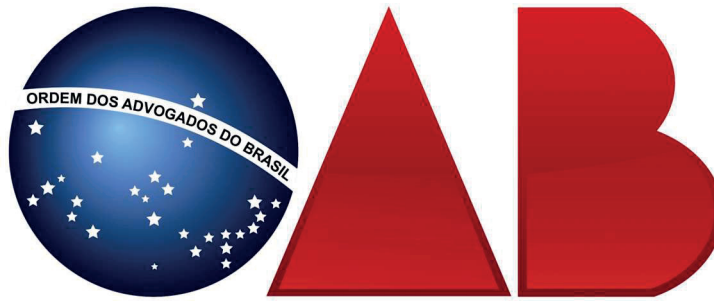
Como se vê, há uma engrenagem que envolve o ativismo legislativo do Congresso Nacional, bem como a atuação do responsável por supervisionar a jurisdição constitucional, que é o Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o financiamento de políticas públicas é uma agenda difícil de se implementar devido ao delineamento das regras fiscais.

Dessa forma, o que se vê é uma relação interdisciplinar entre o controle das contas, por intermédio da metodologia do teto de gastos, e a escassez de recursos em si, estudada pela teoria das escolhas trágicas.

Assim, o planejamento em relação ao crescimento da despesa, além de ter margem fiscal para adimplemento por intermédio da disponibilidade financeira, deve caber no teto, sob pena de não se concretizar.

É nesse contexto que surge o novo arcabouço fiscal, até então uma mora legislativa estabelecida pela então PEC da transição que, conforme já dito, trouxe outras exceções ao teto de gastos por intermédio da Emenda Constitucional nº 126/2022.

Aquela Emenda Constitucional determinou expressamente, nos termos do seu art. 6º que a Presidência da República deveria encaminhar ao Congresso Nacional até 31 de agosto de 2023 projeto de lei complementar “com o objetivo



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do art. 167 da Constituição Federal”.

O legislador constituinte derivado outorgou competência legislativa à União para criar um regime fiscal sustentável com o objetivo de garantir a estabilidade macroeconômica do país, bem como instituir condições adequadas ao crescimento socioeconômico.

É, pois, um normativo que se propõe a estabilizar a política fiscal e criar mecanismos que, mesmo com regras específicas em relação ao equilíbrio do gasto público, possibilitem condições para o crescimento socioeconômico.

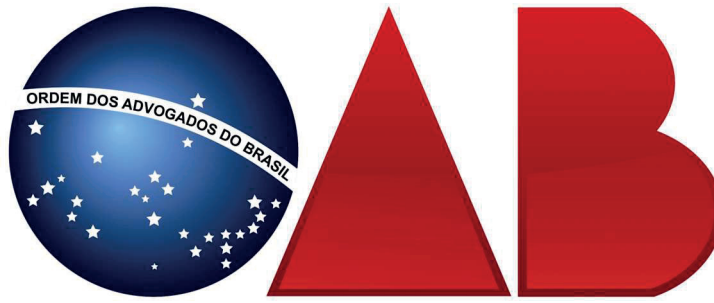
O novo arcabouço fiscal é uma questão republicana e federativa e não à toa que a competência legislativa é privativa da Presidência da República.

Como é uma questão prioritária de ordem nacional, a responsável por sua implementação é a União, devendo, pois, se adequar, e qualquer tentativa de transpassar a qualquer outro ente político de maneira individualizada fatores de limitação pode representar uma *perseguição federalista*, o que é proibido pela estrutura jurídico do pacto social vigente.

Dessa forma, qualquer ressonância daquela matriz normativa no Fundo Constitucional do Distrito Federal deve ser vista com ponderação e ressalvas.

2 – DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

Quando organizou politicamente a nova ordem jurídica nacional, o constituinte de 1988, reconhecendo a natureza jurídica *sui generis* do Distrito Federal, optou por garantir o custeio de algumas políticas públicas setoriais deste ente político.



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Dessa forma, por força do então art. 21, inciso XIV da Constituição Federal, outorgou competência à União para “organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros do Distrito Federal e Territórios”.

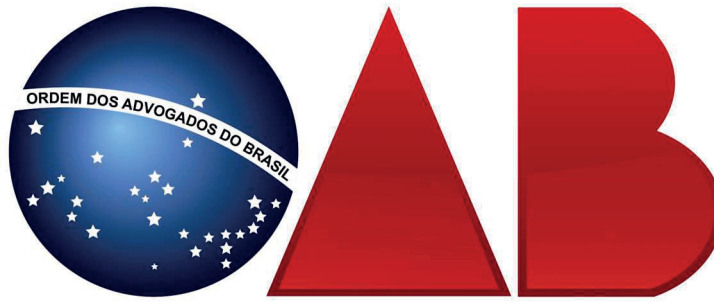
Depois, pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o legislador constituinte derivado optou por aumentar a fonte de custeio da Capital Federal e a partir de então dispôs que cabia à União “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”.

Contudo, ao perceber que o Distrito Federal precisa de um suporte financeiro para lastrear o seu funcionamento, a União aumentou o rol de custeio das políticas públicas do Distrito Federal e em 2019, pela Emenda Constitucional nº 104/2019, incluiu outra política pública setorial no rol de financiamento: a polícia penal.

Então, a partir dali a União está responsável por “organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”.

A análise dessa digressão temporal resulta no entendimento de que o legislador constituinte é ciente de que o funcionamento do Distrito Federal, base territorial da União, depende do financiamento externo o que quer dizer, em outras palavras, que o Distrito Federal não possui autonomia financeira para o seu pleno funcionamento, sendo necessário, portanto, o aporte de recursos externos.

O reconhecimento constitucional sobre a necessidade de suplementar o orçamento próprio do Distrito Federal, traz à União para ser protagonista do



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

funcionamento da Capital Federal, o que se assemelha, mas não é, à ideia de federalismo de cooperação.

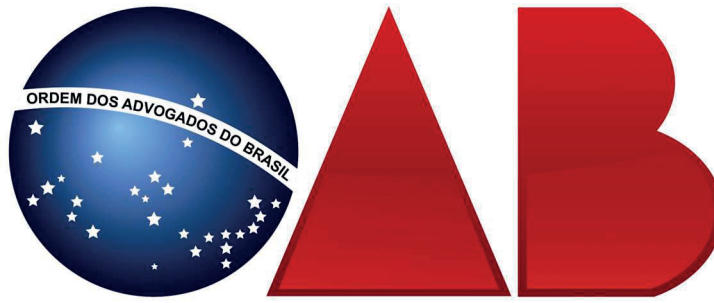
O federalismo de cooperação se caracteriza pela repartição do exercício do poder com o intuito de atribuir competência concorrente para os entes políticos com um, mais estratégico, estabelecendo normas gerais²⁸.

Brasília foi pensada para ser um território que concentrasse a administração pública federal, mas a importância do Distrito Federal em relação ao desenvolvimento do país vai além de situar a estrutura da *máquina pública brasileira*.

Existe um planejamento territorial que reconhece Brasília como uma *força centrípeta* que atrai pessoas e empresas, além de sediar entidades representativas de importância nacional, o que faz da cidade protagonista de outras que lhes são limítrofes e suas vizinhanças, circunscrição territorial também conhecida como “Região do Distrito Federal e do Entorno” (RIDE).

Inclusive esse protagonismo do Distrito Federal vai além do mapeamento urbano, econômico e de densidade demográfica, a ponto de existir um reconhecimento normativo que delega à Brasília posição de destaque e *mola propulsora* de cidades dos Estados de Goiás e Minas Gerais, caso da Lei

²⁸ Para José Maurício Conti “O federalismo de integração ou cooperativo tem a característica de “dividir uma mesma matéria”, em diferentes níveis, entre diversos entes federativos. Assim, uma mesma “matéria” é atribuída concorrentemente a entes federativos diversos, sempre, porém, em níveis diferentes: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais; a outro, das normas particulares ou específicas [...] Modernamente, observa-se uma tendência dos Estados de estabelecerem esta forma de organização territorial do poder, não fixando duas esferas absolutamente distintas, estanques e distantes e independentes, mas sim esferas que se interpenetram, auxiliando-se mutuamente e permitindo maior flexibilização, não somente no campo da repartição de competências, mas principalmente no que se refere à distribuição de recursos. Assim é que se desenvolveram as relações intergovernamentais, hoje presentes na maior parte dos Estados, as quais incluem o aspecto financeiro, como as transferências de recursos entre as unidades da federação”. CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. Editora Juarez de Oliveira. São Paulo/SP: 2001, p. 21



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Complementar Nacional nº 94/1998²⁹, topografia normativa que reconhece força jurídica à RIDE e que autorizou a sua criação, atualmente regulamentada pelo Decreto nº 7.469/2011³⁰.

Um fato chama a atenção daquele normativo: é o reconhecimento, pelo legislador federal, de que o Distrito Federal é mais do que uma região estratégica política, porquanto o fundamento da criação da RIDE é a criação de uma região de desenvolvimento econômico e social.

Isso porque o seu art. 1º³¹ legitima a autorização da criação da RIDE “para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e do Distrito Federal”, com fundamento nos arts. 21, inciso IX³², 43³³ de 48, inciso IV³⁴ da Constituição Federal, que versam, todos, sobre a integração territorial a fim de proporcionar desenvolvimento econômico e social aos entes políticos envolvidos.

²⁹ Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências. Acesso em 02 jun. 2023

³⁰ Regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. Acesso em 02 jun. 2023

³¹ Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a criar, para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e Minas Gerais e do Distrito Federal, conforme previsto nos arts. 21, inciso IX, 43 e 48 IV, da Constituição Federal, a Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE.

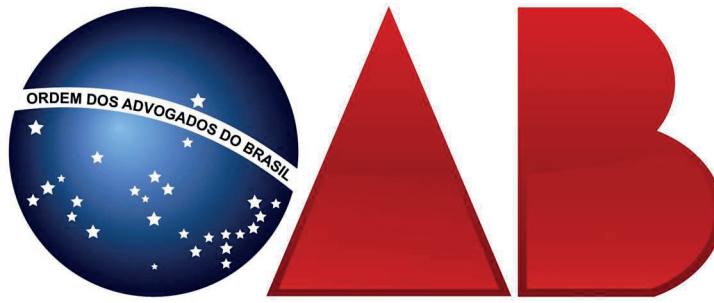
³² Art. 21. Compete à União: [...] IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

³³ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

³⁴ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...] IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

SEPM 516, bloco B, lote 7 – Asa Norte – Brasília/DF

www.oabdf.org.br – 61 3036-7000



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Não bastasse isso, o Decreto nº 7.469/2011³⁵, que atualmente regulamenta a RIDE estabelece, nos termos do seu art. 1º que “a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) destina-se à articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais e do Distrito Federal”.

Isso representa que Brasília possui uma responsabilidade de desenvolvimento interestadual e atualmente a RIDE é um conglomerado de 33 (trinta e três) municípios, além do Distrito Federal³⁶.

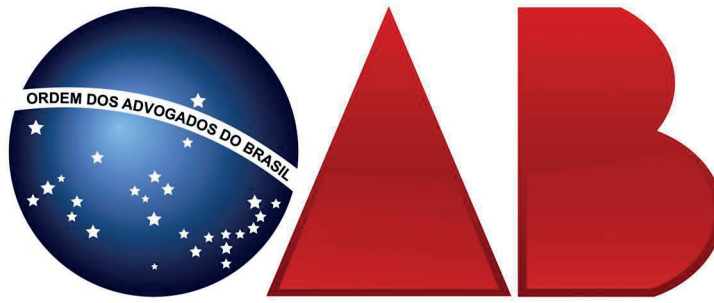
Há, portanto, a construção de um conceito de interesse público pelo legislador federal no sentido de atribuir ao Distrito Federal responsabilidade política e também civil para prestar serviços públicos também para as cidades que compõem a RIDE em uma perspectiva de asseverar o bem comum de toda aquela população³⁷.

Entre aquelas cidades, Brasília possui destaque e se apresenta como a principal referência, razão pela qual serve de ímã em relação à demanda de

³⁵ Regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal.

³⁶ Segundo o art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 94/1996, a RIDE “é constituída pelo Distrito Federal, pelos Municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Alto Paraíso de Goiás, Alvorada do Norte, Barro Alto, Cabeceiras, Cavalcante, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Flores de Goiás, Formosa, Goianésia, Luziânia, Mimoso de Goiás, Niquelândia, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, São João d’Aliança, Simolândia, Valparaíso de Goiás, Vila Boa e Vila Propício, no Estado de Goiás, e de Arinos, Buritis, Cabeceira Grande e Unai, no Estado de Minas Gerais.”

³⁷ Para Fernando Facury Scaff “A ideia por detrás da expressão *bem comum* é a da busca de interesses de toda a sociedade, ou de uma comunidade mais restrita, seja ou não esse *bem comum* veiculado ou buscado através de atos governamentais. *Interesse público* demonstra o interesse do Estado, enquanto representante da sociedade. Para quem acredita que o *Estado e a sociedade politicamente organizada*, estas duas noções serão equivalentes, pois haverá uma *pausterização dos conflitos* decorrentes de pluralidade de interesses existentes na sociedade”. SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual – ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. **Editora Fórum**. Belo Horizonte/MG. 2018, P. 129



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

serviços públicos, o que acaba por sobrecarregar a demanda orçamentária do Distrito Federal para dar vazão à interligação socioeconômica do seu entorno.

Ciente disso, o legislador nacional criou um fundo específico para suplementar o orçamento da cidade: O Fundo Constitucional do Distrito Federal, instituído pela lei nº 10.633/2022³⁸.

Pela sua previsão original, aquela fonte de recursos possuía, a partir de 2003, o aporte anual de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida da União.

Com natureza jurídica de fundo, aquela dotação orçamentária se destina “a prover os recursos financeiros à organização e manutenção da polícia civil, polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação³⁹”.

Registre-se que por obrigação legal imposta pelo art. 71⁴⁰ da lei 4.320/1964⁴¹, aquelas despesas possuem vinculação específica, o que quer dizer que a administração do Distrito Federal deve vincular aquela fonte de recursos aos serviços públicos que lhe são correlacionados, sob pena de desvio de finalidade e responsabilização do ordenador de despesas.

Como se vê, serviços públicos essenciais do Distrito Federal, como são o caso da segurança pública, saúde e educação, são custeados por aquele fundo, que ora o arcabouço fiscal pretende *congelar*.

³⁸ Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

³⁹ Art; 1º, *Caput*.

⁴⁰ Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a aplicação de normas peculiares de aplicação.

⁴¹ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Se a ideia prosperar, em questão de tempo o Governo do Distrito Federal, além de não ter saldo financeiro para custear a folha de pagamento daquelas políticas públicas setoriais, também restará comprometido em relação à manutenção de despesas correntes que lhes sirvam de atividade meio.

Pela redação aprovada pela Câmara há uma possibilidade de alteração na Lei do Fundo Constitucional do DF e devido à sua importância, é preciso fazer um destaque da proposta que pode colapsar as contas do Distrito Federal:

Art. 14. A Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º. Entre 2003 e 2024, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União.

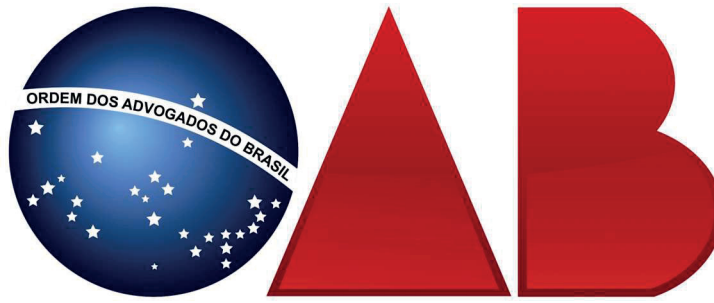
.....

Art. 2º-A. A partir de 2025, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF, equivalerá as dotações constantes da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2024, corrigidas anualmente pela variação do limite da despesa primária do Poder Executivo da União estabelecido pela lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, ou de outra lei complementar que vier a substituí-lo.” (NR).

Como se vê, a partir de 2025, a proposta legislativa é desvincular a correção do Fundo Constitucional do Distrito Federal da variação da Receita Corrente

SEPM 516, bloco B, lote 7 – Asa Norte – Brasília/DF

www.oabdf.org.br – 61 3036-7000



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Líquida da União e indexar aquela fonte de recursos à variação do IPCA, bem como estabelecer um teto de 2,5% ao ano:

Art. 5º. A variação real dos limites de despesa primária de que trata o art. 3º desta Lei Complementar será cumulativa e ficará limitada, em relação à variação real da receita primária, apurada na forma do §2º deste artigo, às seguintes proporções:

[...]

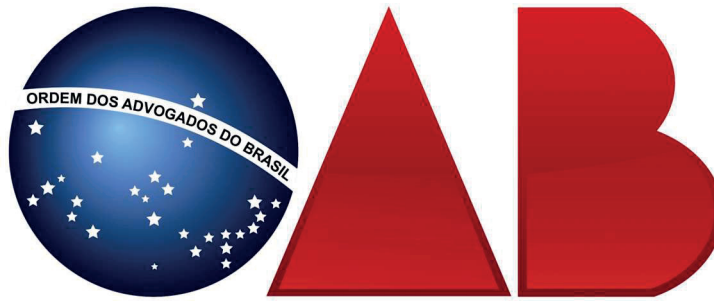
§1º O crescimento real dos limites da despesa primária, em ambos os casos previstos no caput deste artigo, não será inferior a 0,6%a.a. (seis décimos por cento ao ano) nem superior a 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Ao estimar o impacto nas contas locais, o Governo do Distrito Federal fez um cálculo e informou que em um período de 10 (dez) anos, se a proposta for aprovada, haverá uma perda de R\$ 87 bilhões, o que significa, consoante aquela declaração, R\$ 8,7 bilhões por ano.

Dessa forma, mudar a metodologia de cálculo do Fundo Constitucional do Distrito Federal conforme aprovado pela Câmara dos Deputados pode restringir o custeio do Distrito Federal de maneira comprometedora.

Isso significa que com a sua capacidade orçamentária sufocada, será um processo natural a judicialização de direitos no âmbito do Distrito Federal em decorrência da iminente ineficiência da prestação dos serviços públicos que estão ao seu encargo, o que pode resultar em um *acervo indenizatório*⁴².

⁴² Para Vladimir da Rocha França “A ineficiência do serviço público pode gerar a responsabilização do Estado pelos danos causados aos administrados, devendo haver indenização. Se a ação ou a omissão do Estado, na prestação dos serviços públicos, implica lesão ao patrimônio do cidadão, não há respeito ao princípio da eficiência. Nunca é desnecessário lembrar que nossa Constituição optou pela teoria objetiva para a responsabilidade do Estado no direito positivo brasileiro. FRANÇA, Vladimir da Rocha. Invalidação SEPM 516, bloco B, lote 7 – Asa Norte – Brasília/DF



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

Chama atenção o fato de que, em relação ao Fundo Constitucional do DF, aquela fonte de custeio, consoante registra o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2938/2018-Plenário, é responsável por parte considerável da folha de pagamento da saúde, da educação e da segurança:

Do total de recursos do FCDF, 48,6% foram alocados para a saúde e a educação até o ano de 2017. Assim como os recursos alocados para as forças de segurança, mais de 90% foi executado em rubricas de despesas de pessoal e encargos sociais.

Os dados evidenciam, por exemplo, que até o exercício de 2016, a Secretaria de Estado de Saúde só utilizou recursos oriundos do FCDF para custeio de folha de pagamento, e que nem ela nem a Secretaria de Estado de Educação utilizou os recursos para execução de despesas com investimentos desde a instituição do fundo.

Há, pois, uma política fiscal no Distrito Federal que perpassou 4 governos no sentido de que o Fundo Constitucional é uma escolha alocativa para o custeio de pessoal da saúde, segurança e educação, o que, em tese, proporciona fôlego financeiro para o custeio de outras despesas, tanto correntes como de capital.

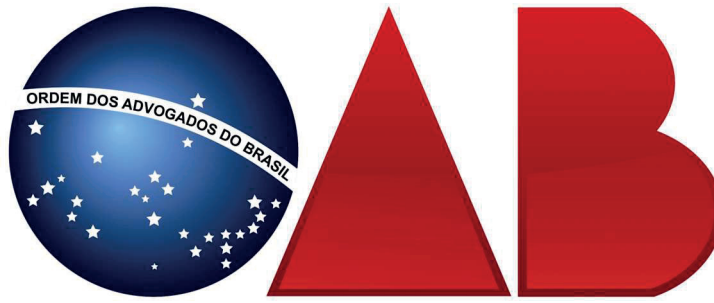
Como o crescimento da folha de pessoal possui um viés *vegetativo*, quer seja pelo parcelamento de reajustes automáticos como ocorreu recentemente no Distrito Federal⁴³, quer seja pela própria estrutura acessória da remuneração que

judicial da discricionariedade administrativa no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Editora Forense.** Rio de Janeiro/RJ: 2000, P. 90.

⁴³ Lei Distrital nº 7.253, de 02 de maio de 2023. Dispõe sobre o reajuste geral dos servidores aposentados e pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3355620474fe4083871ceec66bb83ddb0/Lei_7253_02_05_2023.html acesso em 02 jun. 2023

SEPM 516, bloco B, lote 7 – Asa Norte – Brasília/DF
www.oabdf.org.br – 61 3036-7000

MARIO AUGUSTO
SILVA
ARAÚJO:04803929432
Assinado de forma digital por
MARIO AUGUSTO SILVA
ARAÚJO:04803929432
Dados: 2023.06.03 13:26:10 -03'00'



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

compõe gratificações, uma interrupção abrupta como a que tramita no Senado Federal pode comprometer a gestão do custeio de políticas públicas de Brasília.

A título de registro, a rede pública de saúde do Distrito Federal também atende a população do entorno⁴⁴ e *asfixiar* o Fundo Constitucional do Distrito Federal, que é um suporte financeiro ao custeio do direito à saúde, representa um problema federativo que atinge o Estado de Goiás e também o de Minas Gerais.

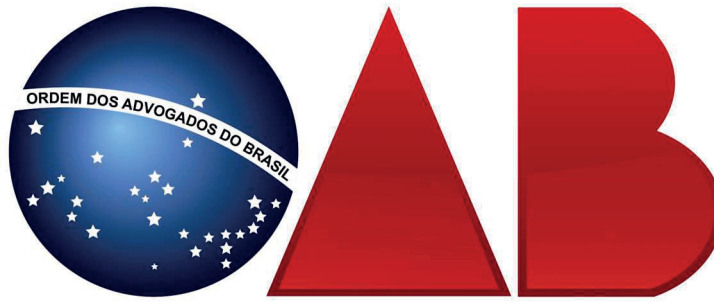
A situação criada pela União e pelo legislador nacional no sentido de fazer do Distrito Federal um ponto de interlocução e apoio entre várias cidades do seu entorno significa que é necessário garantir recursos financeiros para custear as políticas que lhe são correlatas e a inclusão do Fundo Constitucional do Distrito Federal no sistema de gatilho do teto de gastos pode sufocar toda aquela rede assistencial.

Existe, portanto, uma espécie de normatização que legitima o entorno a procurar o Distrito Federal e eventual supressão orçamentária legitima uma perspectiva consuetudinária⁴⁵ do financiamento do custeio daquelas políticas públicas.

É irremediável a legitimidade da população do entorno em procurar a estrutura administrativa do Distrito Federal, que deve, independente do corte orçamentário que eventualmente sofra, se a proposta do arcabouço fiscal

⁴⁴ Saúde cria grupo estratégico para otimizar atendimento pediátrico. Disponível em <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2023/04/15/saude-cria-grupo-estrategico-para-otimizar-atendimento-pediatico/> acesso em 01/06/2023

⁴⁵ Norberto Bobbio pondera que “Nenhum costume se torna jurídico só através do uso, porque o que o faz tornar-se jurídico, o que o insere no sistema, é o fato de ser acolhido e reconhecido pelos órgãos competentes desse sistema para produzir normas jurídicas, como o legislador ou o juiz. Enquanto for apenas eficaz, uma norma consuetudinária não se torna jurídica. Transforma-se em jurídica quando os órgãos de poder lhe atribuem validade, o que confirma que a eficácia não se transforma diretamente em validade, e portanto uma norma pode continuar a ser eficaz em por isso se tornar jurídica. BOBBIO, Norberto. Teoria da Norma Jurídica. **Editora Edipro**. 3ª edição. Bauru/SP: 2005, p. 50



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

aprovada pela Câmara dos Deputados prevalecer, continuar a prestar os serviços públicos de maneira eficiente⁴⁶.

Dessa forma, é preciso refletir o efeito em cascata que aquela intenção pode resultar ao cidadão brasileiro, ao mineiro e ao goiano, sob pena de que aquele público acione, pelo interesse afetado⁴⁷, o Poder Judiciário para fins de custeio de serviços públicos.

Se há intenção de se repensar a metodologia de reajuste anual do Fundo Constitucional do Distrito Federal, que seja feita uma ponderação específica, com os devidos estudos dos impactos orçamentário, financeiro e, sobretudo, social.

Inclusive, por se tratar de um fundo, nos termos do que o art. 71⁴⁸ da Lei 4.320/1964⁴⁹, é recomendável a alteração legislativa por intermédio de lei específica, sob pena de nulidade.

Brasília (DF), 03 de junho de 2023.

Mário Augusto Silva Araújo

OAB/DF 67079

MARIO AUGUSTO
SILVA
ARAÚJO:04803929432

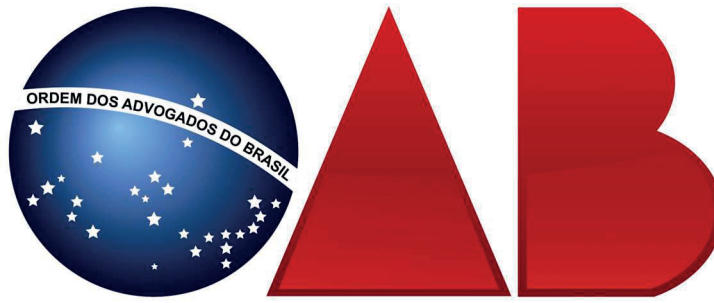
Assinado de forma digital por
MARIO AUGUSTO SILVA
ARAÚJO:04803929432
Dados: 2023.06.03 13:25:17 -03'00'

⁴⁶ Para Flávio Garcia Cabral “Sendo dever do Estado se comportar de maneira eficiente no exercício da função administrativa, de acordo com a norma jurídica correlata, caso assim não o faça e de tal conduta haja danos jurídicos e determinados ocorridos em razão da ineficiência, não havendo igualmente nenhuma hipótese excludente de responsabilidade, clarividente fica a configuração da responsabilidade estatal extracontratual decorrente de ato ilícito. CABRAL, Flávio Garcia. O conteúdo jurídico da eficiência administrativa. **Editora Fórum**. Belo Horizonte/MG 2019, p. 228

⁴⁷ Segundo Ian Shapiro “A abordagem democrática estimula a reforma dos costumes herdados, pelo modo como são reproduzidos no futuro: minimizando-se a dominação que eles são capazes de favorecer, por meio da pressão para que o processo decisório seja realizado em conformidade com o princípio do interesse afetado, e abrindo-se espaço para que uma oposição significativa possa existir”.

⁴⁸ Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

⁴⁹ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. **Editora Forense**. 5ª edição. Rio de Janeiro/RJ: 2018.

AFONSO DA SILVA, José. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. **Malheiros Editores**. 4ª edição. São Paulo/SP: 2000.

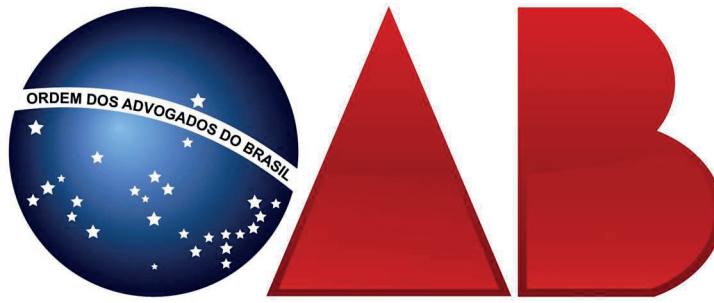
AFONSO DA SILVA, José. Curso de Direito Constitucional Positivo. **Malheiros Editores**. 35ª edição. São Paulo/SP.

ARAÚJO, Mário Augusto Silva. A inviabilidade jurídica da decretação de calamidade financeira em relação à despesa pública com pessoal. **Revista Controle Externo**. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Belo Horizonte/MG, ano 1, n. 02, p. 121-131, jul./dez.2019 disponível em <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/73/38> acesso em 02 jun. 2023.

ARAÚJO, Mário Augusto Silva. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**. V.13, n.1, jan/jul.2020. Disponível em <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/21825> acesso em 02 jun. 2023.

BOBBIO, Norberto. Teoria da Norma Jurídica. **Editora Edipro**. 3ª edição. Bauru/SP: 2005.

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



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

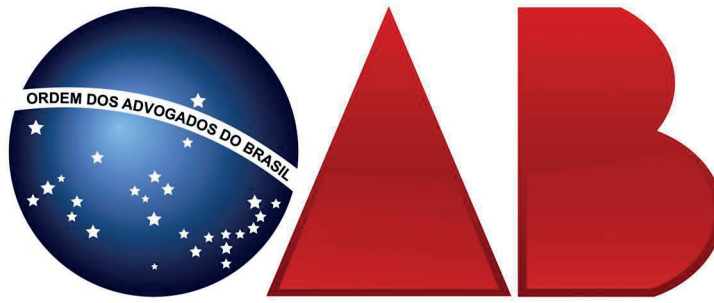
BRASIL. ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Introdução ao orçamento público. Módulo 2. Receita e Despesas Públicas. Brasília/DF: 2017, p. 15 Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%20%20-%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf> acesso em 02 jun. 2023

BRASIL. **Decreto nº 7.469/2011**. Regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7469.htm .

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm acesso em 02 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm acesso em 02 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

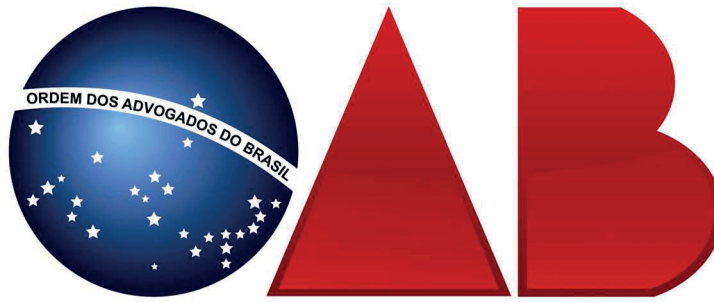
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm acesso em 02 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 159/2017**. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm acesso em 02 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 82/1995**. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal (Lei Camata). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp82.htm acesso em 02 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 94/1998**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp94.htm acesso em 02 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 96/1999**. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp96.htm acesso em 02 jun. 2023.



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

BRASIL. **Lei nº 10.633/2022**. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10633.htm acesso em 02 jun. 2023.

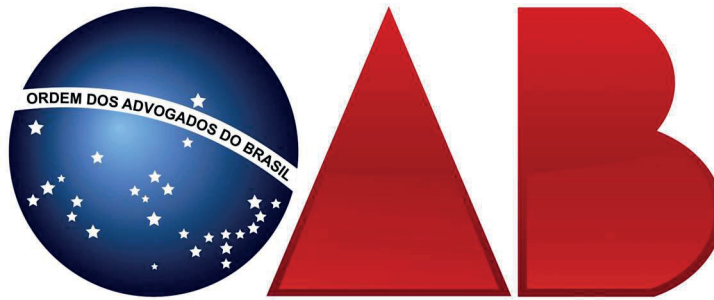
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade por Omissão 2. Órgão Julgador: Pleno do Supremo Tribunal Federal. Relatoria do Ministro Luiz Fux. Data do Julgamento: 15/04/2020. Data da Publicação: 30/04/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção. Relatoria do Ministro Marco Aurélio. Decisão Proferida pelo Ministro Gilmar Mendes. Data do Julgamento: 18/12/2022. Data da Publicação: 09/01/2023.

CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal e fundos de participação. **Editora Juarez de Oliveira**. São Paulo/SP: 2001.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 7.253, de 02 de maio de 2023**. Dispõe sobre o reajuste geral dos servidores aposentados e pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal. https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3355620474fe4083871cec66bb83ddb0/Lei_7253_02_05_2023.html.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Invalidação judicial da discricionariedade administrativa no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Editora Forense**. Rio de Janeiro/RJ: 2000.



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS**

FREITAZ, Juarez. **Malheiros Editores**. 3ª edição. São Paulo/SP: 2014.

ROCHA, C.A. **Teto de Gastos: problemas e alternativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto 2022 (texto para discussão nº 311), Disponível em www.senado.leg.br/estudos> acesso em 31/05/2023.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual – ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. **Editora Fórum**. Belo Horizonte/MG. 2018.

TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro. Teoria da Constituição Financeira. **Editora Revista dos Tribunais**. São Paulo/SP: 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume V. O orçamento na constituição. **Editora Renovar**. Rio de Janeiro/RJ: 2008.

MARIO AUGUSTO
SILVA
ARAÚJO:048039294
32

Assinado de forma digital
por MARIO AUGUSTO SILVA
ARAÚJO:04803929432
Dados: 2023.06.03 13:34:56
-03'00'