

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ENGESSAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DISTRITAL: despesas obrigatórias e
vinculação de receitas**

THIAGO GOMES VALLE NERY

BRASÍLIA/DF

Dezembro/2024

THIAGO GOMES VALLE NERY

O ENGESSAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DISTRITAL: despesas obrigatórias e vinculação de receitas

Dissertação apresentada como requisito à obtenção de grau no curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Área de concentração: Orçamento Público

Professor Orientador: Pedro Lucas de Moura Palotti

BRASÍLIA/DF

Dezembro/2024

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Projeção de exaurimento de recursos dicionários no âmbito da União.....	8
Gráfico 2 – Orçamento Total (LOADF + FCDF) x Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.....	32
Gráfico 3 - Orçamento Total (LOADF + FCDF) x Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado + FCDF.....	33
Gráfico 4 – Orçamento total (LOADF + FCDF) x Receitas vinculadas.....	40
Gráfico 5 – Orçamento total (LOADF + FCDF) x Receitas vinculadas + FCDF.....	40
Gráfico 6 - Percentual de rigidez Despesa Obrigatória x Vinculação da Receita.....	44

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Anexo VI – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Distrito Federal (2023).....27

Quadro 2 – Série histórica da Dotação Inicial Anual da Lei Orçamentária do Distrito Federal.....30

Quadro 3 – Série histórica da Dotação Anual Autorizada do Fundo Constitucional do Distrito Federal.....31

Quadro 4 – Série histórica Orçamento Total (LOADF + FCDF).....32

Quadro 5 – Percentual de Rigidez: Orçamento Total x Despesas Obrigatórias + FCDF.....34

Quadro 6 – Dotações Obrigatórias por Ação Orçamentária: período 2014 a 2024.....36

Quadro 7 – Dotação Orçamentária dos Fundos Distritais: LOA-DF 2014 a 2024.....39

Quadro 8 - Percentual de Rigidez da Receita Vinculada: Orçamento Total x Fundos + FCDF.....41

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2	REFERENCIAL
TEÓRICO.....	14
2.1 Debate conceitual entre Receitas Vinculadas e Despesas Obrigatórias	14
2.2 Critérios para quantificação dos institutos de receitas vinculadas e das despesas obrigatórias.....	18
3 METODOLOGIA.....	23
3.1 Da fundamentação empírica: dados e instrumentos de coleta.....	23
3.2. Da Natureza e abordagem da pesquisa.....	25
4 ANÁLISE DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS.....	30
4.1 Despesas obrigatórias.....	30
4.2 Receitas vinculadas.....	38
4.3 Taxas e Contribuições.....	44
4.4 Emendas Parlamentares.....	45
5 CONCLUSÃO.....	46
REFERÊNCIAS.....	53
ANEXOS.....	56

RESUMO

A presente pesquisa valeu-se da abordagem qualitativa e quantitativa para tratar de um tema presente na mesa de agentes políticos e de finanças públicas, além de jornalistas, e que afeta toda a sociedade: o engessamento orçamentário no Distrito Federal. O problema que aumenta a cada ano assenta-se no binômio *despesas obrigatórias e receitas vinculadas*. Quanto mais o orçamento se amolda às regras predefinidas por leis anteriores ao mandato vigente, menos o governante do momento tem a capacidade de agir segundo suas próprias proposições, pois depende da liberalidade alocativa de recursos para atingir os desideratos para os quais foi eleito. Essa correlação entre engessamento orçamentário e democracia traz em si certo grau de ineditismo, abrindo espaço para discussões mais amplas, no futuro. À frente da dificuldade em se determinar conceitualmente os institutos de *despesas obrigatórias e receitas vinculadas* este trabalho objetivou criar uma metodologia inicial válida para manipular o orçamento distrital conjuntamente aos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, além de trazer à baila o tema em âmbito local. Visou-se também verificar o grau de engessamento que as receitas distritais estão na atualidade, trazendo a realidade ao debate, de modo que se permita, a partir daí, buscar soluções autênticas e inovadoras. De fato, a pesquisa demonstrou haver elevado grau de comprometimento do orçamento total tanto com *despesas obrigatórias* (cerca de 80%), quanto de *receitas vinculadas* (cerca 60%), enrijecendo a capacidade de o Chefe do Executivo colocar em prática seu programa de governo vencedor nas urnas. Nesse sentido, a importância da pesquisa reside no pioneirismo do debate da relação entre democracia e rigidez orçamentária e na formação de uma agenda crítica a inflexibilidade presente hoje nas finanças do Distrito Federal. Por fim, a pesquisa traz importante direcionamento no sentido de se buscar criar no futuro um índice de rigidez orçamentário que seja apto a equiparar a situação entre os vários entes subnacionais.

Palavras-chave: despesas obrigatórias; receitas vinculadas; engessamento orçamentário; vinculação de receitas.

ABSTRACT

A topic frequently discussed among political agents, public finance experts, and journalists, which affects society as a whole, is the increasing budgetary rigidity. This issue, which intensifies each year, is rooted in the duality of mandatory expenditures and earmarked revenues. The more the budget conforms to rules pre-established by laws enacted before the current administration, the less capacity the incumbent government has to act in accordance with its proposed policies, as it relies on the allocative flexibility of resources to achieve the objectives for which it was elected. This study aims to propose an initial methodology to address the district budget alongside the resources of the Federal District's Constitutional Fund, while also bringing this issue to the forefront at a local level. Additionally, it seeks to analyze the current degree of rigidity in the district's revenues,

incorporating this reality into the public debate to enable the pursuit of authentic and innovative solutions.

Keywords: mandatory expenditures; earmarked revenues; budgetary rigidity; revenue earmarking.

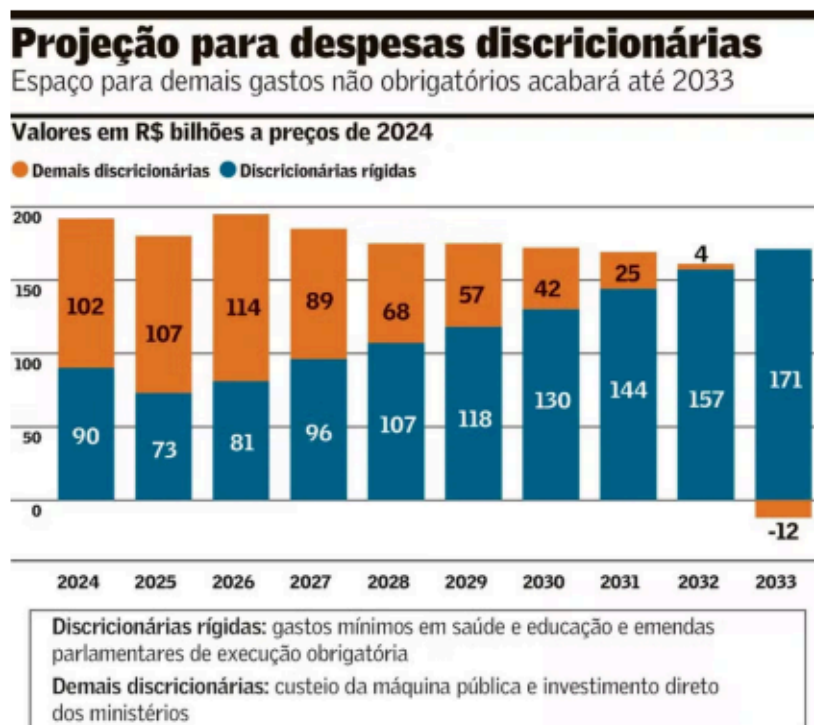
1 INTRODUÇÃO

Esta introdução aborda a contextualização do cenário jurídico-político-orçamentário atual, demonstrando a atualidade do tema, os desafios de gestão e a transversalidade do assunto que abrange as três esferas de governo. Traz também um primeiro contato ante a dualidade que vem a ser os conceitos de *despesas obrigatórias* e *receitas vinculadas*. Em seguida discorre-se sobre os objetivos do presente estudo justificando os porquês das discussões realizadas para, por fim, trazer uma seção voltada à estrutura adotada e a separação dos temas. Por último, trazemos a pergunta de pesquisa e os objetivos gerais e específicos.

“Espaço para despesas sem amarras acaba em 2033, prevê Tesouro”. É com essa chamativa manchete, estampada no Jornal Valor Econômico, de 22 de março de 2024, que os jornalistas Jéssica SnaťAna, Lu Aiko e Guilherme Pimenta lançam o tema do engessamento orçamentário no âmbito da União. Os autores da reportagem se utilizam de dados do Tesouro, da oitiva de especialistas da área econômica e técnicos do governo para demonstrar o quão inadiável é o debate sobre o desequilíbrio fiscal iminente, fruto de uma rigidez orçamentária que só cresce e parece aproximar-se de seu ponto máximo.

Segundo a reportagem, no ritmo atual, o país ver-se-á frente a uma dura realidade, já em 2033, na qual, em tese, não haveria mais recursos públicos à disposição do Executivo para a propositura de novas políticas públicas, uma vez que toda a receita estaria comprometida com despesas obrigatórias. Observe-se a figura abaixo, que apresenta um Relatório de Projeções Fiscais produzido pelo Tesouro Nacional:

Gráfico 1 – Projeção de exaurimento de recursos dicionários no âmbito da União



Fonte: Relatório de Projeções Fiscais, do Tesouro Nacional

Fonte: Jornal Valor Econômico, 22/03/2024.

Fazendo coro à questão acima, a Folha de São Paulo do dia 26 de maio de 2024, com reportagem de Fernando Canzian, traz a seguinte manchete: “**Despesas obrigatórias vão anular espaço para gastos ou ampliar déficit**”.

Déficit fiscal, na linguagem popular do brasileiro comum significa gastar mais do que ganha, obrigando quem empresta a cobrar juros mais altos na mesma proporção do aumento do risco de insolvência daquele que toma dinheiro emprestado rotineiramente para despesas básicas.

Esses números subiram à mesa e têm tomado a pauta de ministros, jornalistas, intelectuais e operadores das finanças públicas, fazendo com que Fernando Haddad e Simone Tebet, do núcleo duro do governo (atuais Ministros da Economia e Planejamento, respectivamente), passassem a considerar, ao menos em suas falas, o tema da desvinculação dos benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) do salário-mínimo, bem como mínimos de saúde e educação, como confirma a Agência Brasil de Telecomunicações, empresa pública federal, em publicação recente, no dia 11 de julho de 2024.

Para o jornalista Wellton Máximo, que conduz a matéria:

A mudança tem o objetivo de evitar o colapso do novo arcabouço fiscal porque os pisos para a Saúde e a Educação cresceriam mais que os gastos discricionários

(não obrigatórios) dos ministérios nos próximos anos. O próprio Tesouro Nacional estima que o espaço para as despesas livres do governo será comprimido ano a ano, até se extinguir em 2030, caso as regras para os limites mínimos de Saúde e Educação não sejam alteradas (Máximo, 2024, [p. 1]).

Além disso, no exato momento em que se escreve a presente pesquisa, o tema do engessamento do orçamento público redobra relevo em razão da tragédia ocasionada pelas enchentes no Rio Grande do Sul, a qual demandará para a reconstrução das cidades devastadas elevados recursos com consequências práticas na realocação de receitas, haja vista o emaranhado de normas inibidoras da discricionariedade administrativa orçamentária.

As *vinculações* financeiras de maneira geral não têm data limite para se encerrar e, por isso, acabam afastando a possibilidade de os cidadãos, os verdadeiros financiadores do estado, reverem suas preferências e necessidades momentâneas de forma rápida. Elas caminham no sentido de enfraquecer a ideia do princípio da unidade do orçamento, já que criam suborçamentos.

O problema se repete nos estados e nos municípios, não se circunscrevendo ao orçamento da União. Embora esta possua maior volume de literatura sobre o tema, este trabalho intenta trazer a visão regional para o debate, com suas peculiaridades.

Acontecimentos extraordinários como os desastres naturais, mas também outros eventos catastróficos, comumente exigem grandes aportes de recursos, muitas vezes em curto espaço de tempo. Assim como na pandemia, ver-se-á governos carecerem de folga financeira para lidar seja com as restrições corriqueiras do dia a dia, seja com as excepcionalidades.

A petrificação orçamentária abordada neste estudo repousa sobre dois institutos muito próximos, mas não idênticos: o primeiro deles corresponde ao montante de *despesas obrigatórias* sobre o qual a administração pública não possui discricionariedade no gasto. O segundo tem a ver com a *vinculação* que algumas *receitas* têm a determinada finalidade.

A obrigatoriedade deriva de um fato gerador consumado, devendo o débito ser quitado inexoravelmente, a exemplo de despesas com salários, decisões judiciais, pensões etc. Já a vinculação ocorre nos casos em que a lei, embora não exija a execução imediata da despesa, determina que a fonte de recursos “X” tenha aplicação tão somente em dada função programática “Y”, ou em dada unidade orçamentária, vedando seu direcionamento a finalidade diversa daquela previamente concebida na lei.

As consequências nefastas de se criarem obrigações *ad aeternum* por meio de normas coercitivas, tirando das mãos do Poder Executivo a decisão final sobre *como*, *quanto* e *onde* gastar os recursos públicos, vêm inibindo o poder de investimento dos entes federativos e como consequência pressionando a necessidade de realização de operações de crédito, imobilizando governos presentes e futuros.

Imagine diante da tragédia rio-grandense, que, por lei, permanece a obrigatoriedade aos estados e aos municípios de aplicarem em educação 25% de sua receita de impostos, ainda que não haja escolas em funcionamento, nem aulas, nem alunos na maior parte do território afetado.

Conforme o artigo 22 da Constituição Federal (CF/88): “União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1988, art. 22).

Ou ainda, segundo o disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 246 § 5º: “O Poder Público manterá o Fundo de Apoio à Cultura, com dotação mínima de três décimos por cento da receita corrente líquida” (Distrito Federal, 1993, art. 246).

Nesse contexto, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (seguido pelas cartas estaduais) tem-se aumentado o grau de comprometimento das receitas por meio de vinculações prévias em sentido contrário ao princípio da não afetação, estabelecido no art. 167, inc. IV daquela Carta. É verdade que mesmo antes da atual Carta havia receitas carimbadas e despesas obrigatórias. O que o início deste estudo permite concluir é apenas verificar a ascensão deste modo de orçar.

O engessamento retira da mão do gestor o recurso que a ele caberia gerir, pois tendo sido eleito para tal desiderato não conta com a receita correspondente, que atualmente se encontra predestinada por leis votadas alhures, que nem sempre conseguem reproduzir a necessidade do momento.

Grupos de interesse quando bem organizados, como sindicatos, organizações culturais, ONGs, intelectuais e artistas, servidores públicos, só para citar alguns, tendem a atingir com eficiência a formação de agenda nos parlamentos, angariando, muitas vezes, legislações que visam a *vinculação de receitas* para suas áreas de atuação e geração de *despesas obrigatórias de caráter continuado*, expondo o caráter perverso deste instituto, se utilizado indistintamente; ainda que, teoricamente, possa ter sido engendrado mediante boas intenções em seu nascedouro.

O fato de sermos uma democracia jovem à disposição de uma população alheia ao debate político construtivo – com baixo grau de educação e mergulhada em um processo de desigualdade intensa –, abre espaço para tais distorções.

O tolhimento da liberdade de escolha na aplicação do recurso público cria uma reserva de mercado, de recursos, no caso, para determinadas categorias, contudo, não leva em conta a eficiência do gasto.

Esse processo de fatiamento orçamentário pode partir não só do Legislativo, ao aprovar leis restritivas à discricionariedade, mas também do Executivo que, não raro, propõe a criação de fundos; bem como do Judiciário por meio de interpretação de texto de lei e na gestão de seu próprio orçamento.

Porém, o que não muda é o fato de haver cada vez mais recursos fora da alçada discricionária do governador, limitando-o na implementação de políticas públicas devido à escassez de recursos decorrente não de eventual recolhimento abaixo das expectativas, mas sim da má aplicação das receitas ou da ineficiência da alocação.

Tal arcabouço jurídico tira das mãos do gestor poder de decisão inerente ao cargo, restando a avaliação periódica a que teria direito por meio do sufrágio universal, que exporia o resultado da boa ou má gestão das receitas. O mecanismo justo e próprio para avaliar a eficiência do homem inserido na vida pública é denominado “voto”!

De certa forma, a submissão do administrador eleito à vontade erigida em lei por eleitores de outras épocas que não a atual conflita com a essência democrática, para o bem e para o mal.

O tema vem ganhando relevo no debate entre cientistas políticos nos últimos anos. Uma das consequências citadas por especialistas é o baixo montante de investimento público que os orçamentos têm permitido. Dos cerca de 57 bilhões de gastos previstos pelo Distrito Federal para 2023 (Lei Orçamentária Anual – LOA mais Fundo Constitucional), pouco se refere a investimento, se não um montante menor que o desejável.

Além disso, convive-se com amplo rol de despesas obrigatórias, agravando o cenário. Saber qual percentual atualmente está obrigatório e qual está ao alvedrio do tomador de decisão, quais os principais institutos vinculantes e as possíveis causas deste processo ainda em curso são determinantes para a formação de agenda deste debate público inevitável. Reconhecer o problema é o primeiro passo para traçar estratégias eficientes para a melhoria da gestão pública.

Embora este trabalho não busque discutir eventuais benefícios que a *vinculação de receitas* pode trazer, se é que traz, tampouco se o aumento de *despesas obrigatórias* é benéfico sob algum aspecto, visa **demonstrar a realidade atual do orçamento distrital face a esses dois elementos** e o impacto que causa na discricionariedade do Poder Executivo na alocação do recurso.

O estudo contribui para o fortalecimento do debate do tema junto aos demais entes da federação na medida que o fenômeno do arrocho financeiro-orçamentário proveniente da falta de discricionariedade alocativa está presente em todo o território nacional, em menor ou maior grau.

Bassi, em estudo sobre o orçamento da União, afirma que:

As despesas obrigatórias (sem limite de empenho) correspondem a pouco menos de 95% das despesas orçamentárias (em torno de R\$ 3 trilhões), suplantando, e com boa margem (cerca de R\$ 252 bilhões), a participação das receitas vinculadas (86%). Isto é, mesmo se os vínculos fossem desfeitos, a flexibilidade orçamentária não seria recuperada, tendo em vista que o nível de rigidez continuaria a ser ditado pela participação relativa das despesas obrigatórias (95%) (Bassi, 2019, p 13).

Vinculação e obrigatoriedade possuem graus distintos de flexibilidade na execução orçamentária, sendo o engessamento maior nas despesas obrigatórias, pois são inafastáveis, enquanto a vinculação pode ser ao menos postergada a exercício futuro, mantido o fim original. Embora se trate de duas faces de uma mesma moeda, quando o assunto é rigidez orçamentária estabelecer a diferença conceitual destes dois institutos passa a ser objetivo necessário, já que nos deparamos muitas vezes com a confusão semântica entre os termos.

À falta de literatura sobre o tema no âmbito do Distrito Federal, soma-se como objetivo deste trabalho a proposição de uma metodologia que, de alguma forma, amolde-se à especificidade do orçamento distrital, visto que, por ser um ente anômalo, possui receitas próprias consignadas em sua Lei Orçamentária, mas também grande parte de recursos alocados na Lei Orçamentária da União, sob o manto do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Nesse sentido, o trabalho contribui na caminhada da construção de uma metodologia que consiga abarcar os fenômenos da rigidez financeira sem desconsiderar a presença do Fundo Constitucional, formalmente pertencente à União, mas que, na prática, destina-se ao custeio do ente subnacional.

Tem-se o ineditismo do trabalho nesse ponto, justamente na busca metodológica que consiga tratar “dois orçamentos” distintos, provenientes de dois entes, mas com

aplicação restrita à Capital Federal. Tal situação fática obriga o pesquisador a buscar solucionar metodologicamente as brechas deixadas pelo legislador.

Além disso, dentro do ramo das políticas públicas é notável a necessidade de formação de agenda de determinado assunto antes de alçá-lo na seara do debate público, para que o tema possa amadurecer e habitar ambiente propício ao surgimento de soluções inteligentes e duradouras no cenário fiscal desafiador que se impõe.

O trabalho está compartimentado em cinco capítulos: introdução, referencial teórico, metodologia, análise dos dados e conclusão.

A fim de facilitar a compreensão do estudo, a introdução traz a contextualização da temática do engessamento orçamentário abordando o espaço que o assunto tem ocupado na mídia e na administração pública, antes de passar para a exposição dos objetivos e a justificativa do trabalho. Finalizando com a estrutura ora disposta.

No referencial teórico, o debate conceitual é aprofundado, demonstrando como a academia enxerga essas definições e quais discussões nascem de cada fenômeno, das despesas e das receitas.

O terceiro capítulo do trabalho explicita a metodologia adotada e os critérios utilizados na conceituação e individualização dos termos tratados, em especial, o de *despesas obrigatórias* e o de *receitas vinculadas*.

Em seguida, apresenta-se a análise dos dados da pesquisa buscando estabelecer o grau de rigidez, bem como as relações entre os orçamentos, as *despesas obrigatórias* e as *receitas vinculadas*.

Encerra-se o trabalho com o capítulo referente à conclusão que analisa o grau de engessamento presente nas receitas do Distrito Federal a partir da comparação realizada no corpo do texto, quanto ao percentual entre o valor arrecadado e o valor desimpedido, ou seja, o que fica ao alvedrio do governador na tomada de suas decisões.

Nos interessa saber qual grau de engessamento orçamentário está presente nas finanças do Distrito Federal. Como é estruturado o Orçamento Público do Distrito Federal a partir das *despesas obrigatórias* e da *vinculação de receitas*? A resposta para este questionamento é o tema central deste trabalho.

A manutenção do equilíbrio das contas públicas passa necessariamente pelo conhecimento da composição do próprio orçamento, quanto dele está comprometido por despesas de difícil compressão, como o caso das despesas obrigatórias, tanto

pelo percentual de despesas discricionárias, as quais os gestores podem manejar com maior facilidade.

A natureza compulsória dos gastos obrigatórios, bem como a rigidez advinda das receitas vinculadas reduzem a capacidade de gestão, razão pela qual nasce a necessidade de se descobrir a atual composição do orçamento distrital, levantando os percentuais de *despesas obrigatórias* e *receitas vinculadas*.

O objetivo geral da pesquisa é no sentido de estabelecer percentualmente o montante de *despesas obrigatórias* e de *receitas vinculadas* presentes nas finanças do Distrito Federal, aproveitando o período de 2014 a 2023. Enquanto que os objetivos secundários têm a ver com buscar uma metodologia aplicável às *despesas obrigatórias* e *receitas vinculadas* no âmbito do Distrito Federal, em se tratando este de Ente anômalo, mantido pelo Orçamento Distrital e pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Além dos citados acima, buscou-se estabelecer o percentual de despesas obrigatórias frente ao total de recursos. Perscrutar eventuais medidas aptas a atenuar o problema. Cotejar a relação entre engessamento orçamentário e democracia.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo explicita o referencial teórico de base da pesquisa. Para isso, está dividido em duas seções. Na primeira, traz um debate conceitual entre *Receitas Vinculadas* e *Despesas Obrigatórias*; já na segunda, explicita os critérios para quantificação dos institutos de *receitas vinculadas* e das *despesas obrigatórias*, contextualizando-os.

2.1 Debate conceitual entre *Receitas Vinculadas* e *Despesas Obrigatórias*

Sobre o tema do engessamento orçamentário é importante destacar, além do crescente interesse da mídia, dos pesquisadores e dos próprios obreiros do ramo das finanças públicas, sejam eles técnicos ou detentores de cargos eletivos, a confusão

existente entre conceitos que, embora próximos, não são sinônimos: *despesas obrigatórias* e *vinculação de receitas*.

De fato, a confusão não nasce sem razão, pois carece-se de legislação precisa na definição dos dois institutos.

Esse binômio se caracteriza por reduzir o grau de discricionariedade na aplicação dos recursos públicos por parte do executivo, predefinindo grande parte do orçamento a partir das disposições constitucionais e legais.

As *despesas obrigatórias* são aquelas que não podem ser contingenciadas, derivam de determinação constitucional ou das leis e precedem a criação do orçamento. Em relação a elas, resta ao gestor realizar o pagamento, sem possuir autonomia quanto ao momento ou ao valor deste. A constituição previu, por exemplo, um percentual mínimo de gastos anuais em saúde e educação. No Distrito Federal, a Lei Orgânica impõe ainda a obrigatoriedade de destinação, a cada exercício, de 0,3% da receita corrente líquida (RCL) para a cultura. Qualquer destes índices, se descumpridos, ensejam crime de responsabilidade ao administrador público. Desta forma, não resta ao gestor outra alternativa senão cumpri-los.

Na União e nos estados pode-se ainda considerar como *despesa obrigatória* a partilha de receitas tributárias entre os entes. Por outro lado, as *vinculações de receitas* destinam fontes de recursos à finalidade específica, como no caso dos fundos, podendo acumular montantes ano após ano, não exigindo o gasto propriamente dito no exercício em questão. Ou seja, aqui o administrador pode determinar quando gastar, mas não com o que gastar.

Imagine-se, hipoteticamente, que certa receita foi criada e vinculada ao fundo de aposentadoria dos servidores públicos do ente "X", com o intuito de ofertar saúde financeira a este. Tais recursos ficarão resguardados até que seja necessário quitar obrigações em um futuro porventura deficitário. Isto é, o gasto não foi obrigatório, ao contrário, formou-se uma poupança, ainda que a destinação do recurso em momento adequado não possa ser desviada para outra finalidade.

Ambos os institutos têm o condão de provocar o engessamento do poder decisório dos agentes políticos eleitos, pois estes deixam de ter ao seu dispor recursos recolhidos pelo estado, necessários à implementação de seu programa de governo.

As verbas tiveram destinação predeterminada por leis e normas anteriores, valorizando prioridades de outro momento, nem sempre compatíveis com a necessidade real do presente.

Por serem institutos semelhantes, porém, não idênticos, faz parte estabelecer a conceituação entre *vinculação de receitas e despesas obrigatórias*, faces de uma mesma moeda, que atentam contra a liberdade estatal de gerir os recursos para a consecução dos fins do governo. Segundo Bassi (2019, p.9):

As receitas vinculadas e as despesas obrigatórias nunca tiveram tamanha notoriedade (...). De fato, da forma como são abordadas (superficialmente), passa-se a impressão de que existiria uma mútua dependência entre o vínculo e a obrigação, em que a quebra do primeiro (desvinculação) implicaria a derrocada da segunda (desobrigação).

Embora seja um tema abordado com frequência crescente no âmbito da União, nos estados e, sobretudo, no Distrito Federal, a literatura acerca do assunto é incipiente, razão esta que se soma a outras já expostas no sentido da necessidade de incrementar o debate científico.

Busca-se entender os principais conglomerados de *despesa obrigatória* e o quanto esses montantes representam no total do orçamento distrital. Da mesma forma, pretende-se listar as fontes de receitas e observar a quantidade delas *vinculadas* a fim específico, bem como o volume de recursos que representam.

Para efeito deste estudo, interessa determinar a metodologia a respeito da definição do que vem a ser considerada *despesa obrigatória*, em contraposição às despesas discricionárias, para, a partir daí, aprofundar nos estudos capazes de verificar o grau de engessamento orçamentário no Distrito Federal.

Da mesma forma, pretende-se conceituar corretamente o instituto da *vinculação de receitas*, para depois levantar o impacto que o direcionamento de recursos a determinado fim pode provocar. Levantar-se-á o número de fundos especiais existentes e o montante de recursos a eles direcionados.

O arcabouço jurídico pátrio não explicita o conceito de *despesas obrigatórias* de modo inequívoco, razão pela qual se utilizará o conjunto de referências legais existentes concomitantemente ao critério de materialidade para delimitar o campo de estudo.

A Constituição Federal proíbe emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem que sejam custeadas com recursos cancelados de dotações de pessoal ou serviço da dívida (art. 166. §3º). Ou seja, tais despesas são obrigatórias, e, assim sendo, não podem ficar descobertas, havendo prioridade na alocação orçamentária.

Caso contrário, se se permitisse a instituição de novas despesas às custas destes recursos, ao final, estar-se-ia admitindo a constituição de um empréstimo indireto,

porquanto os recursos da *despesa obrigatória* seriam aplicados em despesas discricionárias e, depois, para as *despesas obrigatórias* descobertas seriam necessários novos recursos, independentemente da vontade do gestor, obrigando-o a contratar algum tipo de empréstimo para honrar tais compromissos.

Não à toa, via de regra, proibiu-se a tomada de empréstimos para o pagamento de despesas que excedam os gastos de capital: trata-se da regra de ouro proposta no art. 167, inc. III da CF/1988. A ideia do dispositivo leva em conta que a contratação de empréstimo para realizar investimento pode ser boa, mas o custo deste tipo de operação não deve penalizar gerações futuras, responsáveis pelo pagamento, caso sejam voltadas apenas para a manutenção da máquina pública.

No que se refere à conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o art. 17, define: “*Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios*” (Brasil, 2000, art. 17).

Decorre desse mandamento a impossibilidade de contingenciar despesas obrigatórias no curso do exercício, uma vez que a obrigação assumida anteriormente tem vínculo direto na lei ou na constituição, desprovida do caráter de relação obrigacional típico das despesas discricionárias, correspondendo a fato gerador consumado.

Ainda que a legislação financeiro-orçamentária diga que a obrigação de pagamento surja a partir do empenho, conforme preceitua o art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964: “*O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; sob o ponto de vista patrimonial a obrigação de pagamento ocorre com a variação patrimonial diminutiva*” (Brasil, 1964, art. 58).

Do Estudo Técnico nº 13, de 2018, da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, extraiu-se o preciso trecho destacado abaixo:

Por outro lado, sob a **ótica patrimonial** (fundamento da contabilidade pública), uma obrigação “é caracterizada por um **fato gerador já ocorrido, ou, conforme a lei, por uma condição já implementada**”. Desta forma, a omissão da autorização orçamentária (e do empenho) não impede o fato gerador da despesa (variação patrimonial diminutiva) e o aumento do passivo exigível, quando a despesa decorre diretamente de norma anterior. O fato gerador (e a necessidade de registro contábil) da obrigação patrimonial, neste caso, ocorre independentemente da autorização e da execução orçamentária (Câmara dos Deputados, 2018, [p.10.]).

Implica dizer, portanto, que o administrador não pode deixar de pagar despesas como salários ou serviços da dívida (despesas obrigatórias), mesmo em ocasião em que as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias estejam ameaçadas. Nestes casos, a constrição da despesa deverá recair sobre a parcela discricionária do orçamento.

Para a caracterização do conceito das *despesas obrigatórias*, utilizar-se-ão aquelas ações constantes no ANEXO VI da LDO - MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO, como já dito.

Todavia, o referido anexo toma para si as despesas mais relevantes sob essa ótica e, portanto, é o critério preponderante utilizado neste trabalho.

Quanto à vinculação de receitas, a Constituição Federal dispõe:

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo (Brasil, 1988, art. 167). (grifo nosso)

Ou seja, a regra é a da livre aplicação, embora a própria Carta revele exceções materialmente onerosas. Ações e serviços de saúde e educação são justamente os setores governamentais que mais absorvem recursos do orçamento, como se pretende comprovar no decorrer da pesquisa.

Junte-se a esse cenário a proliferação de fundos especiais no âmbito do Distrito Federal, que a Lei nº 4.320/1964 conceitua como “*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*” (Brasil, 1964, [art. 71]).

Nestes casos, se está diante da chamada *vinculação de receitas*. Enquanto que naqueles, *despesas obrigatórias*.

2.2 Critérios para quantificação dos institutos de *receitas vinculadas* e das *despesas obrigatórias*

Hodiernamente, convive-se com inúmeros casos de aplicação vinculada de recursos, sobretudo na União, mas não só, tais como: CIDE (art. 177, § 4º, CF/88);

repartição tributária (art. 158 e 159, CF/88); serviços públicos de saúde e manutenção do ensino (art. 166, IV, CF/88).

Quanto a estes dois últimos, pelo seu peso no total dos orçamentos, Monteiro Neto (2014, p. 25) assevera que:

Nestas duas áreas de prestação de serviços essenciais à população, vinculações de porcentagens mínimas do orçamento, que deveriam ser observadas pelos governos estaduais, foram regulamentadas, passando a criar rigidezes orçamentárias muito evidentes. A CF/1988 previra, como forma de assegurar o financiamento da política de educação, que a União deveria obrigatoriamente reservar o mínimo de 18% de seu orçamento para a educação. Os estados e municípios, por sua vez, deveriam reservar, cada qual, o mínimo de 25% de seus orçamentos para educação.

Embora o autor fale em porcentagem do orçamento, na verdade, o que a Constituição determina nos artigos 198, § 3º (mínimo saúde) e 212 (mínimo educação) é a destinação de parte de determinadas receitas a tais finalidades, de novo: saúde e educação. Ou seja, dado percentual da receita fica vinculado a uma qualidade de gasto predefinida, reduzindo a discricionariedade administrativa.

Art. 198: § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 156 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, "b", e § 3º.

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 (Brasil, 1988, arts. 198 e 212).

Receitas obrigatoriamente destinadas à aplicação em saúde e educação, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), por exemplo, vão de encontro ao Princípio da Não Afetação, trazido no art. 167 da Lei Maior. Ou seja, a regra geral veda a vinculação da receita de *impostos* a gastos predeterminados.

Para Mendes (2012), *nenhuma receita de impostos poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos, salvo as ressalvas constitucionais*. Para o autor, isso evitaria que o grau de liberdade do gestor quedasse reduzido ao ponto de minar a flexibilidade administrativa.

A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), direcionada pela tendência de aumento das vinculações, também adentra no tema instituindo dotações obrigatórias em seu nível

de atuação, além de ser acompanhada pela legislação ordinária em matéria de fundos públicos com destinação de recursos vinculada.

No afã de se assegurar recursos exclusivos na promoção de certas políticas públicas, a LODF, em seu artigo 246, § 5º, reservou 0,3% da receita corrente líquida para apoio à cultura:

O Poder Público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura; apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais, bem como a proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal.

§ 5º O Poder Público manterá o Fundo de Apoio à Cultura, com dotação mínima de três décimos por cento da receita corrente líquida (Distrito Federal, 2018, art. 246).

Nestes casos, a receita destinada ao FAC está vinculada àquela finalidade, não podendo ser objeto de alteração. Por outro lado, neste caso específico, não se trata de um gasto obrigatório propriamente dito, pois a sua não execução, em teoria, teria o condão de formar um superávit a ser reaplicado nos exercícios seguintes.

Já no caso dos mínimos obrigatórios com saúde e educação, o Poder Executivo tem a obrigação de executar dentro do exercício financeiro, sob pena de crime de responsabilidade, tema muito aferido pelos Tribunais de Contas. Tem-se, portanto, os mínimos de saúde e educação tanto como caso de *receitas vinculadas* quanto como *despesa obrigatória*.

Soma-se a isso as demais *despesas obrigatórias* do governo distrital exigindo aportes constantes e por longos períodos, como por exemplo, os gastos com folha de pessoal e previdência, culminando na redução do montante de livre aplicação.

Nesse sentido, Rister (2021), em artigo publicado em Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, estabelece que:

(...) há situações fáticas que tornam compulsória a vinculação de receitas, como é o caso das despesas de pessoal e despesas previdenciárias. Considerando que são despesas de caráter permanente e obrigatório, o gestor não pode simplesmente decidir não prover recursos para o seu pagamento (Rister, 2021, p. 8).

Embora o próprio texto constitucional preveja exceções ao dispositivo, fato é que a discricionariedade administrativa está diretamente ligada à liberalidade na aplicação das receitas, havendo relação direta entre desvinculação orçamentária e poder de decisão.

A legislação infraconstitucional também contribui para o cenário atual. No âmbito do Distrito Federal, são inúmeras as leis criando Fundos que vão desde o apoio à atualização e manutenção da máquina administrativa, como o Fundo de Modernização e

Reaparelhamento da Administração Fazendária do Distrito Federal, instituído pela Lei nº 3.311/2004, até o Fundo de Segurança Pública do Distrito Federal (FUSPDF), criado pela Lei nº 6.242/2018.

Giacomoni (2011), ao tratar do tema da rigidez orçamentária, traçando um paralelo com a legislação norte-americana, diz que os Fundos na administração pública brasileira são mecanismos ideais de vincular as receitas a determinado fim específico. E continua dizendo que a Constituição e as Leis inundaram o sistema normativo brasileiro com essas vinculações.

Conclui-se, portanto, que a criação desenfreada de fundos públicos é inversamente proporcional à discricionariedade administrativa. Quanto mais se destinam recursos previamente ao período de elaboração da lei orçamentária, menos debate há entre executivo e legislativo nas discussões sobre alocação de recursos, tornando cada vez mais fictícia a Lei Orçamentária Anual.

Se fosse possível à lei prever todos os casos de aplicação de recursos públicos, dispensando julgamento crítico dos diversos agentes que atuam no âmbito das finanças públicas, a figura do Chefe do Executivo seria dispensável, na medida que as ações administrativas estariam tomadas previamente e independentemente do governador eleito.

A experiência mostra que a vinculação de receitas nem sempre consegue atingir o resultado esperado. Ainda que apresente pontos positivos, convive, na maioria das vezes, com fatores contrários ao seu desiderato. Câmara (2008), em monografia sobre as causas da rigidez orçamentária, coloca que:

(...) é demonstrado que grupos mais bem representados politicamente conseguem garantir seu quinhão de recursos nos orçamentos anuais em detrimento de pleitos que a sociedade certamente julgaria mais importante. Como exemplo dessa realidade, discorre-se sobre a atuação firme da bancada da saúde no Congresso Nacional, cujo interesse premente é o de sempre aumentar a quantidade de recursos a todo custo, relegando a segundo plano o debate sobre qualidade do gasto no setor (Câmara, 2008, p. 10).

Franco (2000, p. 1, apud Câmara, 2008), no mesmo sentido aduz: *Parece inofensivo [o automatismo de gastos], mas a prática viria a mostrar que as vinculações resultam em criar suborçamentos, assim enfraquecendo a noção de um Orçamento Geral da União.*

Ambos os autores tocam na sensibilidade do tema, ao confrontarem a boa intenção em se resguardar fatias do orçamento para determinados setores importantes social e administrativamente, com a captura que costuma ocorrer por parte de grupos bem

estruturados, que tendem a se apoderar dos recursos, tornando a vinculação ineficiente, na rotina do exercer administrativo.

Maílson da Nóbrega, ex-Ministro da Fazenda, é citado no trabalho de Câmara (2008), justamente por tecer dura crítica aos institutos vinculatórios, o qual vale a pena reproduzir:

A experiência mostra que a vinculação tem inúmeros defeitos. Do ponto de vista institucional, significa que os legisladores de hoje decidem para sempre sobre determinadas despesas, em desprezo das futuras gerações. No extremo, se todas as receitas fossem vinculadas, o orçamento poderia ser abolido. O passo seguinte poderia ser a abolição do parlamento, pois ele nasceu de questões orçamentárias. A vinculação é uma forma primitiva de definir prioridades. Favorece o desperdício, pois o administrador que tem os recursos garantidos, (sic) é menos exigido para justificar seus gastos e tende a despender toda a arrecadação que lhe é destinada, mesmo sem necessidade. A prioridade deve ser definida na despesa e não na receita. Se a saúde é prioritária, como é o caso, caberia ao Congresso estabelecer anualmente suas dotações, ponderando necessidades e possibilidades. Outras despesas menos prioritárias deveriam ceder lugar à saúde. Na verdade, a vinculação de receitas não é conveniente apenas para o administrador, mas também para deputados e senadores, pois é mais fácil para eles criar e aumentar tributos vinculados do que fixar prioridades. Não será simples enterrar a equivocada cultura da vinculação. Um bom começo seria fazer o orçamento mandatário, ou seja, cumprir a lei (Nóbrega, 2008, *apud* Câmara, 2008, p.21).

A rigidez orçamentária, se por um lado garante recursos a certos nichos, defendendo-se de lutas políticas deletérias, mantendo regularidade no aporte de capitais em temas sensíveis e estabelecendo prioridades, por outro, mina a discricionariedade do administrador, reduzindo a possibilidade de valorização das decisões acertadas e, em último caso, torna a escolha dos eleitos mais difícil, impondo barreiras na aferição de bons e maus gestores.

A bem da verdade, em texto que investiga os impactos da vinculação de recursos à área da Segurança Pública no Distrito Federal, e ao Fundo Constitucional, Pereira Filho (2017), em monografia premiada no IX Prêmio SOF de Monografias do MPOG, relata o quão longe estamos de pacificar a questão:

A racionalidade econômica por trás das escolhas em prol de um maior engessamento orçamentário remete a um debate que nem de longe é consensual. Há tanto críticos quanto defensores do processo de rigidez orçamentária. Alier e Clements (2007) sintetizam bem essas posições antagônicas (Pereira Filho, 2017, p. 169).

Ao que parece, o próprio legislador, que num primeiro momento instituiu variados casos de vinculação orçamentária, a partir de determinado ponto, verificando a falta de flexibilidade necessária à rotina gerencial, seja ela pública ou privada, buscou

mecanismos de reverter a rigidez estabelecida, lançando mão de mecanismos que agora pretendem aumentar a flexibilidade do gasto.

Pinto (2008), em incisivo artigo, ao questionar a substância das medidas de flexibilização das receitas, deixa transparecer que os próprios legisladores não desejam mais a rigidez que outrora propuseram:

Vinculações estabelecidas constitucionalmente têm sido parcialmente mitigadas por meio de mecanismos tergiversadores de pretensa natureza transitória. Tergiversam dos limites constitucionais os arts. 71, 72e 76 do ADCT que foram acrescidos ou alterados por seis emendas sucessivas, porque, embora sejam marcados pela excepcionalidade e pela delimitação temporal, têm se perenizado em efeitos práticos que alteram a essência do texto de natureza permanente da Constituição da República de 1988 (Pinto, 2008, p. 2).

Ao final, pretende-se sugerir medidas profiláticas para amenizar o sufocante engessamento da liberdade administrativa, partindo do pressuposto de que é necessário desvincular receitas e desobrigar despesas.

O caso do Rio Grande do Sul, ao que parece, por si só irá suscitar a solução desse problema, ao menos para o momento emergencial, já que parece impossível e inviável municípios que desapareceram permanecerem com a obrigação de aplicar percentuais fixos de receita em determinado fim, sendo que as prioridades podem ser outras. É a realidade provocando a teoria em sua forma mais pura e aterradora.

Uma solução que vem sendo tentada por muitos entes federados passa pela formação de Parcerias Público Privadas (PPP) e atração do capital privado, já que não se tem mais recursos suficientes desvinculados para o planejamento e a execução das políticas públicas.

3 METODOLOGIA

Este capítulo explicita os caminhos metodológicos seguidos na pesquisa.

3.1 Da fundamentação empírica: dados e instrumentos de coleta

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento apto para estimar a receita e fixar a despesa para cada exercício no âmbito do Distrito Federal e da União. Com base nos dados levantados nesses normativos (o Fundo Constitucional integra a LOA do Governo

Federal) é que se fundamentou a pesquisa, sobretudo quanto ao disposto nos orçamentos fiscal e da seguridade.

Juntamente à LOA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que contém o Anexo VI - de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, é fonte primária do estudo. Sendo que as disposições conceituais, quando o caso, foram extraídas das normas de referência do exercício 2023, por ser este o último exercício encerrado no momento da elaboração desta pesquisa.

Todavia, LOA e LDO de exercícios anteriores foram necessárias eventualmente para extrair informações à montagem da série histórica dos gastos e das receitas.

Cabe aqui destacar que o orçamento de investimento, presente nas LOAs, foi alijado deste estudo, uma vez que reflete investimentos feitos pelas empresas estatais distritais não dependentes de recursos do Tesouro para sua manutenção, ou seja, estas empresas possuem receita própria, captada no mercado, e visam lucro, sendo que seu resultado positivo é disciplinado à parte. Aparecem no orçamento justamente por seu maior ou menor volume de investimentos causar impacto na atividade econômica, com reflexos na arrecadação tributária, nas metas fiscais e em todo o aparato arrecadatário, por exemplo.

Da mesma forma, recorreu-se a informações presentes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, em especial, a Lei nº 7.171, de 1º de agosto de 2022 (Distrito Federal, 2023), e em seus anexos, assim como na Lei Orçamentária Anual, nº 7.212, de 30 de dezembro de 2022 (Distrito Federal, 2023a). Eventualmente, serviu de base para conceitos presentes no trabalho a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; a Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988; a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000; a Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993, entre outras normas correlatas.

Todos os dados orçamentários trabalhados são públicos, sendo que para compilação e tratamento diferentes sistemas foram utilizados, inclusive sistemas internos de extração de dados disponíveis aos integrantes do núcleo financeiro do governo, aos quais se teve acesso. Ressalta-se, novamente, que todos os dados estão abertos para consulta no *site* da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, bem como no Ministério da Economia da União, não caracterizando publicização de dados protegidos.

A utilização de sistemas internos serve apenas para comodidade de extração da informação necessária, muito embora estejam à disposição em outros meios, como no

Portal da Transparência, sítio eletrônico da Secretária de Estado de Economia do Distrito Federal e no Diário Oficial do Distrito Federal.

As informações obtidas são fruto de bancos de dados que refletem as previsões de receita e execução de despesa, comportamento dos contingenciamentos, legislações de fundos, fontes de receita e disposições constitucionais e da Lei Orgânica. Dá-se ênfase, sobretudo, às normas citadas acima, bem como ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e ao Relatório de Gestão Fiscal (RGF), além de estudos internos realizados no bojo do Órgão Central de Orçamento.

3.2 Da Natureza e abordagem da pesquisa

A presente pesquisa fundamenta-se em abordagem qualitativa, mirando o esclarecimento dos conceitos que promovem a diferenciação do que vem a ser *despesa obrigatória* e *receita vinculada*, para depois se desenvolver sob o aspecto quantitativo, apto a apurar e fotografar a realidade factual dos conglomerados de receita e despesa presentes no Orçamento do Distrito Federal; e como está disposto o escalonamento do grau de rigidez presente neste.

Buscou-se entender os principais conglomerados de *despesa obrigatória* e o quanto esses montantes representam no total do orçamento distrital. Da mesma forma, pretendeu-se listar as fontes de receitas e observar a quantidade delas *vinculadas* a fim específico, assim como o volume de recursos que representam.

Para efeito deste estudo, é fundamental determinar a metodologia acerca da definição do que vem a ser considerada *despesa obrigatória*, em contraposição às *despesas discricionárias*, e, a partir daí, aprofundar nos estudos capazes de verificar o grau de engessamento orçamentário no Distrito Federal.

O arcabouço jurídico pátrio não explicita em um único artigo ou em um único diploma legal o conceito de *despesas obrigatórias* de modo inequívoco, razão pela qual se utilizou o conjunto de referências legais existentes concomitantemente ao critério de materialidade a fim de delimitar o campo de estudo, no âmbito do Distrito Federal.

Foi necessária, para a caracterização do conceito das *despesas obrigatórias*, a utilização do conceito daquelas AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS constantes no ANEXO VI - MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER

CONTINUADO, presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que pareceu bastante razoável, por abarcar as despesas com maior peso e importância, podendo se somar alguma outra *ação orçamentária* não incluída no anexo, mas que esteja determinada por lei, ao mesmo tempo que goze de materialidade quanto ao volume de recursos.

De fato, diante da multiplicidade de programações orçamentárias, perscrutar quais foram criadas por lei ensejando para o ente obrigação de sua execução por período superior a dois exercícios (conceito legal da LRF) se torna inviável, em razão do exacerbado número de normas presente no arcabouço jurídico brasileiro e distrital. De modo geral, num primeiro momento, o estudo toma por base as ações abaixo como sendo aquelas consideradas obrigatórias, podendo somar-se a estas algumas ações criadas por lei em determinado período dentro da janela de pesquisa, o que será apresentado por notas explicativas, quando e se for o caso.

A seguir, o Quadro 1 apresenta o Anexo VI da Lei de Diretrizes Orçamentárias que dispõe sobre a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e serve de base para a metodologia do presente estudo. O quadro é subdividido em Unidades Orçamentárias, entendidas estas por serem um compartimento dentro da estrutura administrativa que recebe dotações orçamentárias diretas. Código da Ação Orçamentária, que nada mais é que o correspondente à uma atividade, projeto ou operação especial do governo na Lei. Serve para traduzir o gasto. Nessa procura de categorização do gasto ainda temos o Grupo de Despesa, que dispõe ser despesas de pessoal (1), Juros e encargos (2), ou despesas correntes (3) e as legislações correlatas.

Quadro 1 – Anexo VI – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Distrito Federal (2023)

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (2023) - ANEXO VI - MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO				
Unidade Orçamentária	CÓDIGO	GD	AÇÃO	LEGISLAÇÃO
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (17101)	4175	3	Restaurante comunitário	Lei nº 4.208, de 25/09/2008, 4.601 de 14/07/2021; Lei nº 4.220/2008; Decreto nº 33674/2012
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (17101) e Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza (17906)	4162	3	Complementação do Programa Bolsa Família	Lei nº 4.601/2011; Decreto nº 33.329/2011; Lei nº 4.737/2011; Lei nº 4.220/2008 e Decreto nº 33.674/2012; Lei nº 4.670/2011; Decreto nº 33.329/2011
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (17101)	4232	3	Ações Complementares de Transferência de Renda	Lei nº 4.601/2011; Decreto nº 33.329/2011; Lei nº 5.091/2013; Lei nº 4.670/2011; Decreto nº 33.329/2011
Fundação de Apoio a Pesquisa (40201)	4067	3	Bolsa Universitária	Lei Complementar nº 770/2008; Decreto de regulamentação nº 29.501/2008
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (17101)	4174	3	Fornecimento Continuado de Alimentos	Lei nº 4.208, de 25/09/08, 4.601 de 14/07/11; Lei nº 4.670/2011; Lei nº 4.670/2011; Decreto nº 33.329/2011
Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (19101)	9035	3	Complementação de Aposentadoria de Ex-Empregado de Empresa Estatal	Lei Distrital nº 701/94
Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal (19213) Polícia Militar do Distrito Federal (24103) Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (24104) Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF	9004	1	Inativos e Pensionistas	Constituição Federal; Lei Complementar nº 840/2011

Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (19101) Defensoria Pública do Distrito Federal (48101)	9099/9100	1	Aumento da despesa com Pessoal e Encargos Sociais (reajuste geral, realinhamento de carreiras, gratificação de titulação e de produtividade, concursos públicos)	Constituição Federal
Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal (26101)	4202	3	Passe Livre	Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010; Lei nº 4.494, de 30 de julho de 2010
9999 - Diversas Unidades Orçamentárias	9001	1,3	Sentenças Judiciais	Art. 100, CF/88; EC nº 30/2000
9999 - Diversas Unidades Orçamentárias Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF	8504	3	Concessão de Benefícios a Servidores	Lei nº 1.136, 10/07/96; Lei nº 2.639, 07/12/2000; Lei nº 2.944, 17/04/2002
Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (19101)	9029/9030/ 9096/9002	2,6	Serviço da Dívida	Resoluções nº 40 e 43/2001 do Senado Federal
9999 - Diversas Unidades Orçamentárias	9033/8502	3,1	Contribuição do Fundo de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP/ Pessoal	CF/88 e Lei Federal nº 9.715 de 25/11/1998
Fundo de Saúde do Distrito Federal (23901) Defensoria Pública do Distrito Federal (48101)	4138	3	Desenvolvimento de Ações de Serviços Sociais	Lei nº 6.779, de 11 de janeiro de 2021

* A Ação 4.138 entrou no Anexo VI a partir da LDO/2022, mantendo-se o restante das Ações inalteradas entre a LDO/2019 e a LDO/2023.

**Entre os anos de 2014 e 2018, a composição do Anexo VI, além das ações presentes no período de 2019 a 2023, havia também: 9999 MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA; 2389 – MANUTENÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL; 9004 - INATIVOS E PENSIONISTAS; 9099 - REAJUSTE GERAL/GRATIFICAÇÕES.

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2013 a 2023

Paralelamente, como se sabe, o Distrito Federal se traduz em ente anômalo dentro da federação republicana brasileira acumulando competências de estados e municípios, sendo vedado dividir-se nestas unidades, ao mesmo tempo que possui regramentos específicos em alguns casos. Por albergar a sede do Governo Federal, com representações de embaixadas e estrategicamente localizado ao centro do país, quiseram os legisladores brindar a Capital com um Fundo Constitucional de apoio ao desenvolvimento de suas atividades.

Tal mecanismo, por si só, representa um segundo orçamento, vinculado às atividades para as quais foi criado (receita vinculada) e também considerado neste estudo *despesa obrigatória*, já que um eventual superávit dele retorna à União, não havendo nenhuma razão para o ente distrital não o consumir todo (despesa equiparada à obrigatória).

Como não há de fato instrumento específico para os demais estados à semelhança do Fundo Constitucional, preferiu-se considerá-lo tanto *despesa obrigatória*, por pragmatismo do seu gasto quase total ao longo dos anos, como também *receita*

vinculada, já que só pode ser objeto das despesas previstas na Carta Magna e em sua Lei de criação.

Assentado constitucionalmente no artigo 21, inciso XIV e, posteriormente, regulamentado pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, é conhecido como Fundo Constitucional do Distrito Federal:

XIV: 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 (Brasil, ano, p 1988.art. 21).

Este, segundo o artigo primeiro da Lei nº 10.633/2002, vincula a organização e a manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como da assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, aos recursos da União (receita corrente líquida), que o abastecem. Seu montante representa hoje cerca de 40% de toda a dotação disponível da capital, que em 2024 somou cerca de R\$ 23 bilhões de reais, com previsão para 25 bilhões em 2025.

Na busca do percentual de engessamento orçamentário, tomou-se por base o volume de *despesas obrigatórias* frente ao total da receita disponível, desconsiderando o orçamento de investimento, como mencionado alhures. Notou-se que a aferição dos mínimos obrigatórios, fruto de disposição constitucional, poderia ensejar dupla contagem, de modo que o levantamento focou nos gastos sobre as AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS então presentes no ANEXO VI, trazido acima, mas também no gasto integral do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

Da mesma forma, fez-se necessário auscultar como esses dados se comportaram e quais legislações tornaram a despesa *vinculada* ou *obrigatória*, tornando-a de difícil compressão, inserindo o engessamento orçamentário no rol de problemas financeiro-orçamentários com que a federação brasileira hoje se vê obrigada a tratar.

Quanto ao “Referencial Teórico”, que distingue *despesas obrigatórias* de *vinculação de receitas* frente aos gastos considerados *discricionários*, permitindo aferir o percentual de engessamento do orçamento, perscrutaram-se conceitos espalhados no ordenamento jurídico pátrio, aplicando a hermenêutica aos termos aparentemente dispersos em vários normativos, a fim de alcançar um resultado conceitual útil.

De fato, as expressões *despesas obrigatórias* e *vinculação de receitas* constam em diplomas como a Constituição Federal e em suas emendas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em manuais de contabilidade e em outros normativos, nem sempre elaborados

com a melhor técnica redacional, de modo que sobra à presente pesquisa o trabalho adicional de circunscrever o alcance de significado dos termos para efeitos deste estudo.

A fim de trazer um olhar crítico empírico sobre o processo de orçar da máquina pública, elegeu-se alguns conceitos que pareceram razoáveis para incorporar o pragmatismo presente no cotidiano do Órgão Central de Orçamento, em contraponto à conceituação puramente teórica e à coleta regular dos dados financeiro-orçamentários.

Devido à representatividade do Fundo frente ao total de recursos disponíveis à gestão distrital somar-se-á a esta pesquisa a análise de tais recursos, ainda que ele integre a Lei Orçamentária da União, e não a LOA distrital.

Há que se considerar, para fins de análise orçamentária, que o ente possui dois orçamentos, sendo que o referente ao Fundo se mostra 100% **vinculado** e **obrigatório**. Obrigatório porque eventual valor remanescente (superávit) é retornado à União, não havendo motivo algum, na praxe orçamentária, em o Poder Executivo distrital não gastá-lo todo antes de consumir os recursos da LOA local. E é considerado vinculado por seu montante não ser de livre aplicação, mas tão somente voltado aos gastos com saúde, educação e segurança.

4 ANÁLISE DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS

4.1 Despesas obrigatórias

O Orçamento Público do Distrito Federal, tanto por apresentar enorme montante de despesas inafastáveis e inadiáveis, exigindo pronto pagamento, quanto pelo volume de fundos e receitas vinculadas que, embora não obriguem o pagamento imediato, impedem o gestor de aplicar tais recursos em outras finalidades, acaba por tolher a virtude democrática da alternância de poder, já que governadores, neste cenário, não podem mais colocar em prática seu plano de governo em sua totalidade, na medida que as receitas foram comprometidas previamente em leis expedidas anteriormente ao seu mandato.

Nesse sentido, Câmara (2008, p.11) afirma que: (...) *uma rigidez orçamentária tão severa que não permite que os gestores tenham liberdade para implementar, com autonomia, as diretrizes de governo. Além disso, cristalizam prioridades passadas, transferindo-as para o futuro.*

O quadro abaixo demonstra a série histórica dos últimos 10 anos do montante de recursos previstos na Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal, mais a dotação do exercício 2024, ainda em curso. Dotação inicial, no período 2014 a 2024:

Quadro 2 – Série histórica da Dotação Inicial Anual da Lei Orçamentária do Distrito Federal

	2014	2015	2016	2017	2018
	Dotação Inicial SUM	Dotação Inicial SUM	Dotação Inicial SUM	Dotação Inicial SUM	Dotação Inicial SUM
0	0				
1	16.487.378.367	18.365.507.540	19.855.047.310	17.798.329.571	19.162.454.229
2	4.963.742.268	11.099.596.579	12.750.881.583	9.104.012.160	7.763.295.846
3			0		
TOTAL	21.451.120.635	29.465.104.119	32.605.928.893	26.902.341.731	26.925.750.075

2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dotação Inicial SUM	Dotação Inicial SUM	Dotação Inicial SUM	Dotação Inicial SUM	Dotação Inicial SUM	Dotação Inicial SUM
			0	0	0
17.561.407.628	17.714.525.077	17.791.082.810	20.630.096.769	23.223.240.357	24.350.113.385
8.660.254.160	8.292.861.628	9.073.925.380	10.393.361.882	9.756.134.304	11.238.352.028
26.221.661.788	26.007.386.705	26.865.008.190	31.023.458.651	32.979.374.661	35.588.465.413

*Tem-se excluído o orçamento de investimento (esfera 3)

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Como apresentado no capítulo da metodologia, os valores do Fundo Constitucional do Distrito Federal, para efeito destes estudos, são vistos como *despesa obrigatória*, e o são na prática, sendo seu eventual superávit enviado de volta à União, não sendo crível que o ente distrital abra mão deste recurso. Tais dados serão apresentados mais à frente.

Essa visão metodológica foi necessária porque as regras específicas que regem a despesa do Fundo Constitucional não são as mesmas que permeiam o orçamento distrital. As programações de trabalho são diferentes, de modo que não seria possível equiparar os gastos, pois os conglomerados de despesa diferem entre si.

Outro importante fator que nos levou a considerar todo o FCDF como *gasto obrigatório* e também como *receita vinculada* é a necessidade prática de se gastar toda a dotação do fundo, já que seu superávit retorna para a União. Desta forma, existe uma força motriz que leva a administração distrital, ano após ano, a gastar primeiro os recursos do Fundo, antes de seu próprio orçamento, tornando-o, na prática, uma despesa obrigatória.

Por essa razão, trouxemos abaixo o quadro que apresenta demonstrativo da série histórica da receita do Fundo Constitucional dos últimos 10 anos, mais o exercício 2024, não encerrado:

Quadro 3 – Série histórica da Dotação Anual Autorizada do Fundo Constitucional do Distrito Federal

DOTACAO ATUALIZADA										
Saldo - Moeda Origem (Conta Contábil)										
2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
23.380.426.414	23.004.589.479	16.271.703.124	15.859.387.854	15.697.985.449	14.302.079.961	13.691.017.785	13.218.604.133	12.018.201.127	12.399.541.239	11.664.812.281

*Valores referente ao exercício 2024 não encerrado.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Conforme estabelecido neste estudo, ter-se-ia para receita total do Distrito Federal uma receita de 55,9 bilhões para o último exercício encerrado de 2023, sendo 23 bilhões provenientes do Fundo Constitucional, e 32,9 da LOA-DF. Para os demais anos, segue-se o mesmo padrão de composição da dotação, conforme explicitado no quadro a seguir.

Fizemos a representação gráfica da série histórica a fim de possibilitar a fácil consulta dos dados, que servem de base para as relações seguintes, que envolvem

percentuais de despesas obrigatórias e receitas vinculadas sobre os aglomerados de receita total, de LOADF e de FCDF.

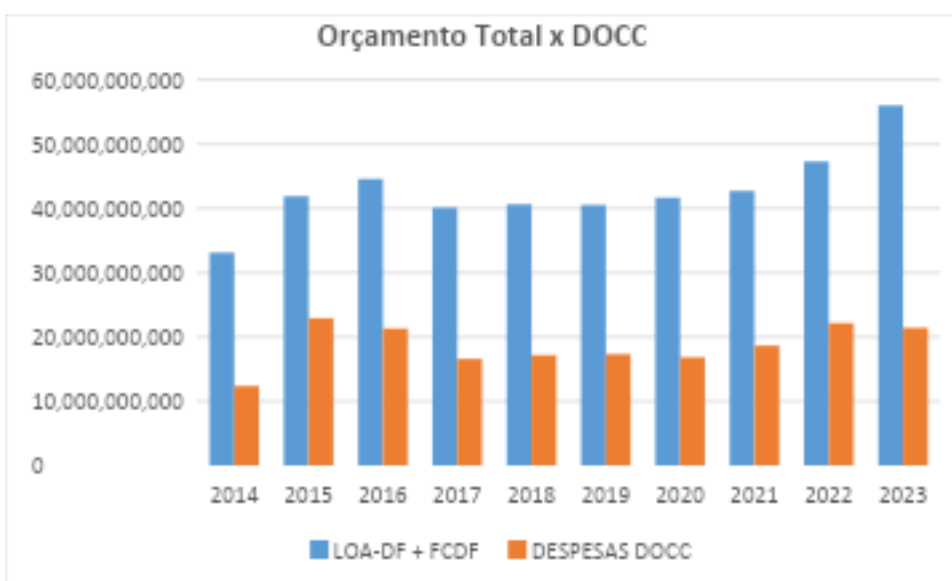
Quadro 4 – Série histórica Orçamento Total (LOADF + FCDF)

Exercício	LOA-DF	FCDF	Orçamento Total DF
2014	21.451.120.635	11.664.812.281	33.115.932.916
2015	29.465.104.119	12.399.541.239	41.864.645.358
2016	32.605.928.893	12.018.201.127	44.624.130.020
2017	26.902.341.731	13.218.604.133	40.120.945.864
2018	26.925.750.075	13.691.017.785	40.616.767.860
2019	26.221.661.788	14.302.079.961	40.523.741.749
2020	26.007.386.705	15.697.985.449	41.705.372.154
2021	26.865.008.190	15.859.387.854	42.724.396.044
2022	31.023.458.651	16.271.703.124	47.295.161.775
2023	32.979.374.661	23.004.589.479	55.983.964.140

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A primeira relação estabelecida e para nós a mais importante trata-se das *despesas obrigatórias* (Despesas do Anexo VI da LDO) frente ao total do somatório das receitas do Distrito Federal (FC-DF/LOA-DF), e podem ser acompanhadas no gráfico abaixo:

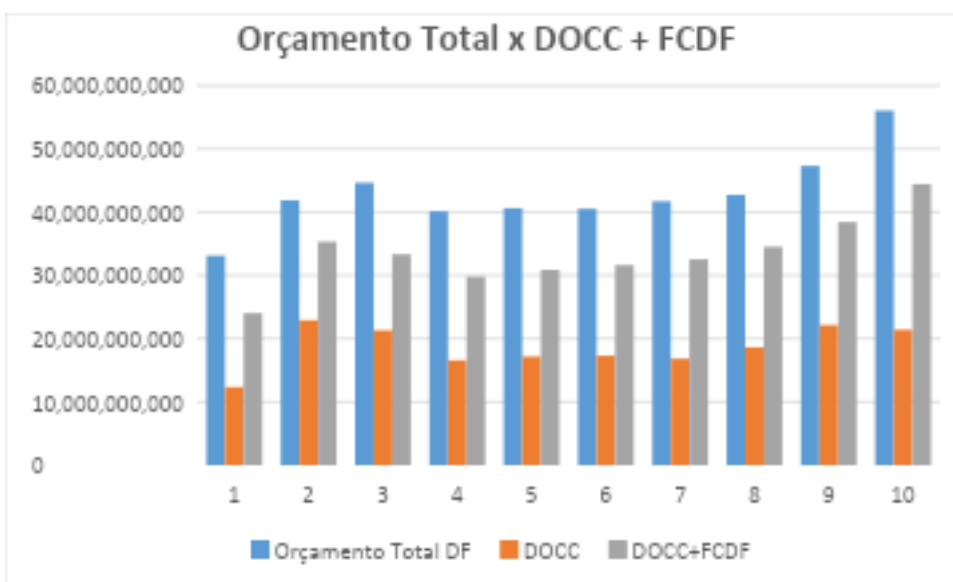
Gráfico 2 – Orçamento Total (LOADF + FCDF) x Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A partir do comparativo entre os valores alocados em despesas obrigatórias relativas ao orçamento distrital, somados aos “gastos obrigatórios” representados pela dotação autorizada do Fundo Constitucional do Distrito Federal, para efeito deste estudo, chegou-se ao valor percentual de despesas que independem da vontade administrativa, ou seja, antes mesmo de o governador tomar posse, ele estará inexoravelmente obrigado a cumprir estes gastos, seja por estarem previstos em lei, na constituição ou em outras normas vinculantes, seja por ter a destinação do FCDF alocação específica e com prazo de aplicação (dentro do exercício).

Gráfico 3 – Orçamento Total (LOADF + FCDF) x Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado + FCDF



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Veja que as despesas obrigatórias do Anexo VI da LDO, quando somadas aos recursos do Fundo Constitucional, elevam o engessamento para patamares consideráveis.

O Poder Executivo que deixar de aplicar o recurso do fundo não terá a possibilidade de fazê-lo novamente, no ano seguinte, tendo em vista que o superávit é revertido à União. Ou seja, além dos recursos do Fundo serem quase que exclusivamente voltados ao pagamento de pessoal, eles devem ser gastos na totalidade, a fim de se evitar que voltem à União.

Quadro 5 – Percentual de Rigidez: Orçamento Total x Despesas Obrigatórias + FCDF

Exercício	LOA-DF	FCDF	Orçamento Total DF	DOCC	% de Rigidez
2014	21.451.120.635	11.664.812.281	33.115.932.916	12.362.249.612	73%
2015	29.465.104.119	12.399.541.239	41.864.645.358	22.921.260.480	84%
2016	32.605.928.893	12.018.201.127	44.624.130.020	21.310.154.132	75%
2017	26.902.341.731	13.218.604.133	40.120.945.864	16.580.489.349	74%
2018	26.925.750.075	13.691.017.785	40.616.767.860	17.169.504.306	76%
2019	26.221.661.788	14.302.079.961	40.523.741.749	17.313.608.109	78%
2020	26.007.386.705	15.697.985.449	41.705.372.154	16.836.018.511	78%
2021	26.865.008.190	15.859.387.854	42.724.396.044	18.642.073.786	81%
2022	31.023.458.651	16.271.703.124	47.295.161.775	22.155.668.730	81%
2023	32.979.374.661	23.004.589.479	55.983.964.140	21.414.696.914	79%

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A título de curiosidade, o fato de a rigidez orçamentária pairar em torno dos 80%, não significa que o restante do orçamento seja de alocação indiscriminada, pois dentro destes outros 20% ficam pendentes de pagamento contas de água, luz, aluguel, contratação de serviços gerais etc.; de modo que, na realidade da ponta da linha, o valor de livre movimentação é bem menor que o aparentemente não “engessado”.

Isso nos leva a crer que o problema das *despesas obrigatórias* e das *receitas vinculadas* é apenas a ponta do iceberg, pois o aparato administrativo vem sufocando a tomada de decisão dos gestores, cada vez mais prisioneiros de políticas populistas de momento, que não permite a mudança de rumo do padrão administrativo adotado mesmo no caso de rejeição da atual conjuntura no momento eleitoral.

Vale repetir que estamos lidando com despesas de difícil compressão que possuem forte inércia e geram resultados por muitos anos e, às vezes, décadas, depois de implementadas.

Da mesma forma, as despesas do quadro do ANEXO VI da LDO, embora tenham algumas AÇÕES consideradas obrigatórias, que, em tese, poderiam deixar de ser com simples alterações legislativas, por serem despesas sociais não admitem no campo

prático seu cancelamento puro e simples, já que os benefícios sociais, em um país desigual como o nosso, e imaturo politicamente, colocam-se verdadeiras barreiras legislativas, tendendo mais a aumentar do que a diminuir.

No quadro abaixo, permite-se verificar a distribuição dos gastos obrigatórios entre as ações orçamentárias, ao longo dos anos.

Quanto à queda das despesas a partir do ano de 2015, na contramão dos argumentos acima, ressalta-se que o Distrito Federal viveu alguns anos de restrição orçamentária coercitiva por força da LRF, em que a capital ficou obrigada a não conceder reajustes e contratar pessoal, por ter extrapolado o limite de gastos com folha de pessoal, presente no Relatório de Gestão Fiscal (49%, no Poder Executivo).

Forçosamente, a situação de pré-colapso das contas públicas acabou por acionar o mecanismo de freios da LRF, que agiu no sentido de conter a despesa, como pode se extrair da leitura dos dados.

CF.Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
(BRASIL, 1988, art. 169).

LRF: Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.
(BRASIL, 2001, art. 23)

Para a redução das despesas com pessoal, permite-se, inclusive, exoneração de comissionados e servidores não estáveis, medidas drásticas que raramente chegam a ocorrer, uma vez que o “freio” do índice máximo de despesa costuma atuar preventivamente, como de fato ocorreu no Distrito Federal.

A distribuição das despesas por AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS que integram o ANEXO VI da LDO pode ser visto abaixo.

Quadro 6 – Dotações Obrigatórias por Ação Orçamentária: período 2014 a 2024

		2014	2015	2016	2017
		Empenhado SUM	Empenhado SUM	Empenhado SUM	Empenhado SUM
01 - Restaurante Comunitário	4175	27.218.820	29.810.274	13.821.284	23.971.797
02 - Complementação do Programa Bolsa Família	4162	103.971.231	109.266.460	113.631.891	93.272.640
03 - Ações Complementares de Transferência de Renda	4232	18.217.796	8.072.206	386.385	251.490
04 - Bolsa Universitária	4067	1.255.079	655.521	915.169	383.714
05 - Fornecimento Continuado de Alimentos	4174	7.392.581	3.988.441	2.779.858	44.842
06 - Complementação de Aposentadoria de Ex-Empregado de Empresa Estatal	9035		17.361.156	17.863.097	17.308.982
07 - Inativos e Pensionistas	9004	1.632.142.986	5.717.503.247	5.676.017.383	4.126.959.549
08 - Aumento da despesa com Pessoal e Encargos Sociais (reajuste geral, realinhamento de carreiras, gratificação de titulação e de produtividade, concursos públicos)	9099		0	0	
	9100		0	0	0
09 - Passe Livre	4202	154.972.834	299.114.744	396.821.370	427.279.680
10 - Sentenças Judiciais	9001	298.965.559	367.533.461	388.811.784	385.778.123
11 - Concessão de Benefícios	8504	480.579.098	884.033.072	846.615.319	845.791.769
12 - Serviço da Dívida	9002	9.588.219	12.667.601	2.468.786	
	9029	77.705.037	91.415.312	97.330.758	92.412.859
	9030	264.100.256	346.723.369	292.581.978	344.039.096
	9037		132.163	249.876	276.418
	9096	19.204.332	17.967.510	28.760.297	15.714.485
13 - PASEP	9033	167.018.162	198.633.570	203.589.921	206.627.675
14 - Pessoal e Encargos Sociais	8502	8.781.910.252	14.418.771.216	12.882.654.595	9.628.860.401
15 - Desenvolvimento de Ações de Serviços Sociais	4138	43.215	6.468	45.414	336
16 - Concessão de Plano de Saúde aos Servidores	6195	0	0	0	0
17 - Conversão de Licença Prêmio em Pecúnia - Servidor Inativo	9041			105.406.591	96.630.739
18 - Aporte da Contribuição Mensal do Governo do Distrito Federal para o GDF-Saúde	9126				
19 - Ressarcimentos, Indenizações e Restituições de Pessoal	9050	317.964.156	397.604.690	239.402.377	274.884.753
TOTAL		12.362.249.612	22.921.260.480	21.310.154.132	16.580.489.349

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Empenhado SUM	Empenhado SUM	Empenhado SUM	Empenhado SUM	Empenhado SUM	Empenhado SUM	Empenhado SUM
29.454.405	28.698.254	35.810.213	41.714.945	62.629.322	67.608.785	91.825.360
92.145.617	87.635.513	97.580.580	117.956.752	144.401.280	161.177.895	166.278.954
329.999	330.000	9.731.978	7.038.838	10.443.574	14.500.828	0
0	0	0	0	0	0	0
0	1.400.412	3.963.000	0	174.567.000	306.036.676	254.428.978
17.266.405	16.947.590	16.156.196	15.479.627	21.522.779	15.800.000	13.523.467
4.225.875.106	4.478.964.219	4.052.819.359	4.455.441.387	4.783.218.122	4.437.686.600	4.181.736.525
	0	0		0	0	
0	0	0	0	0	0	0
393.590.530	412.821.769	148.722.641	186.545.574	570.221.652	579.200.014	481.392.190
458.554.190	453.382.097	590.233.949	690.363.650	733.814.658	769.040.240	754.741.460
868.736.241	778.154.825	558.809.095	402.371.785	508.848.143	536.864.294	465.292.924
240.000	0	0	0			
109.384.897	126.161.854	151.360.268	160.661.862	143.206.382	165.030.824	158.240.070
441.197.374	494.771.902	211.981.208	625.937.901	774.894.831	863.569.400	814.503.315
291.705	304.997					
7.340.864	9.056.137	9.990.685	5.426.196	4.888.654	4.856.416	2.609.705
227.305.153	250.733.275	217.719.856	264.135.411	256.882.714	275.975.312	330.073.704
9.827.199.972	9.753.244.632	10.221.550.934	10.700.480.359	12.333.664.773	11.584.689.315	11.092.280.243
12.760	17.220	24.822	32.676	46.452	52.000	52.080
0	308	1.345.688	137.026.282	497.726.502	669.930.264	825.348.903
146.034.606	205.586.865	358.518.815	496.925.147	557.822.314	361.268.838	141.883.195
				238.525.666	306.263.792	279.244.442
324.544.481	215.396.241	149.699.225	334.535.395	338.343.911	295.145.420	236.419.467
17.169.504.306	17.313.608.109	16.836.018.511	18.642.073.786	22.155.668.730	21.414.696.914	20.289.874.979

Fonte: Anexo VI da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2014 a 2024 (*extraído do Discovery*)

*O ano de 2024 foi incluído ilustrativamente, pois não encerrado o exercício neste momento.

Ainda que se argumentasse que as despesas obrigatórias presentes no Anexo VI pudessem variar conforme a edição de cada LDO e, portanto, poderiam deixar de ser obrigatórias em um novo governo, verifica-se que grande parte das despesas ali constantes são relativas a pessoal, a dívida, a benefícios e a sentenças judiciais, ou seja, apresentam fato gerador consolidado, não havendo possibilidade de não pagamento.

Apesar do cenário acima por si só apontar na direção de grande comprometimento da discricionariedade administrativa pela correlação entre receita e despesa obrigatórias, ver-se-á que, com a soma dos dados do Fundo Constitucional, os níveis de engessamento atingem patamar ainda mais elevado.

Esse cenário, por conseguinte, vive a sabotar o regime democrático na medida que os governantes eleitos se quedam tolhidos de aplicar suas convicções pelas quais foram eleitos, circunscrevendo seu trabalho potencial a decisões tomadas anteriormente, em contextos outros, por gestores que já tiveram no passado sua oportunidade de governar.

A baixa disponibilidade de recursos reduz o protagonismo do Chefe do Executivo, impedindo-o de se destacar mediante soluções inovadoras dos problemas apresentados pela sociedade, fazendo-o refém de rotinas e pensamentos vetustos propostos por políticos igualmente ultrapassados que, por meio de sua visão de mundo, engessam o futuro das próximas gerações reduzindo o poder de escolha e a capacidade de evolução dos governos e das sociedades, ocasião em que poderiam muito bem ofertar mais liberdade aos gestores em troca de sua avaliação eleitoral ao fim de cada mandato.

A responsabilização objetiva sobre o trabalho apresentado por parte de detentores de cargo eletivo no Poder Executivo, feito através do julgamento popular, via *sufrágio universal*, é o instrumento mais direto e contrário à terceirização da responsabilidade da gestão, muito comum no sistema político brasileiro, já que para os problemas divide-se a culpa entre Legislativo, Executivo e Judiciário, nas leis em geral, na Constituição, e assim por diante. Dar os meios de agir ao gestor, no caso os recursos públicos desvinculados, permitiria a cobrança direta dos resultados ao tempo de cada eleição.

Isto aproximaria eleitor/resultados, tornando ao menos ao nosso sentir mais fácil a pedagogia do voto, pois a liberdade de gerir, quando acompanhada da liberdade de administrar recursos não comprometidos por parte do gestor, acabaria por facilitar a percepção do eleitor quanto a eventuais mudanças no direcionamento político-ideológico das várias matizes ideológicas que atuam no território nacional.

Ou seja, se determinado grupo de correligionários tem por certo entregar grande fatia de recursos para fomentar carnaval, por exemplo, enquanto outro considera mais importante investimento em saúde, antes da cultura, o cidadão/eleitor certamente teria maior facilidade de ver a mudança brusca de sentido quando da troca de um governo pelo outro.

Hoje, como está, ainda que um grupo político alcance o governo via *sufrágio*, ao tomar posse não consegue guinar o país na direção para qual foi eleito, visto que as

amarras que lhe atam foram estabelecidas no passado, por leis anteriores que fizeram, como vimos dizendo, *despesas obrigatórias* e *receitas vinculadas*. Neste ponto, vivemos aprisionados ao passado.

4.2 Receitas vinculadas

Na mesma linha trabalhada com as *despesas obrigatórias*, tem-se as *receitas vinculadas* que também mitigam a liberdade alocativa do Chefe do Poder Executivo, amarram-lhes as mãos no momento da escolha da política pública, ainda que em menor grau que as *despesas obrigatórias*, mas ainda assim cristalizadas por mecanismos legais de difícil desfazimento.

Embora as receitas vinculadas não obriguem o gestor ao gasto efetivo dentro do exercício, impedem seu uso em outra finalidade, ainda que em exercício diverso, conforme preconiza a Lei nº 4.320/1964: *Artigo 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* (Brasil, 1964, art. 71).

Nesse sentido, o artigo 73 do diploma aduz que os saldos remanescentes serão transferidos para o ano seguinte, quando não utilizados. Fazendo eco com o mandamento acima, o parágrafo único do art. 8º, da LRF, preceitua que: *Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso* (Brasil, 2001, art. 8º). Estes recursos, quando não consumidos dentro do exercício, vão se acumulando na forma de superávit, como fosse uma poupança forçada.

Os dispositivos contrastam diretamente com o mandamento constitucional que põe como regra o princípio da não-afetação da receita de impostos, salvo as exceções legais. Trata-se de um cabo de guerra entre o teórico-racional, traduzido na necessidade de dar ao gestor os recursos de que precisa para governar, contra o loteamento orçamentário dado a grupos de forte influência política que congelam para si fatias cada vez maiores do orçamento. Vale lembrar que todas as vinculações nascem a fim de defender ou salvaguardar as causas mais nobres. São Fundos para amparo ao idoso, para o meio ambiente saudável, para a saúde, para os professores, para a cultura, para o aprimoramento da máquina etc. O tema é tão vasto que caberia outra dissertação apenas para tratar quais deles realmente exercem de forma eficiente o papel para o qual foram criados.

Veja-se a seguir o somatório das dotações destinadas aos diversos Fundos constituídos no âmbito do Distrito Federal.

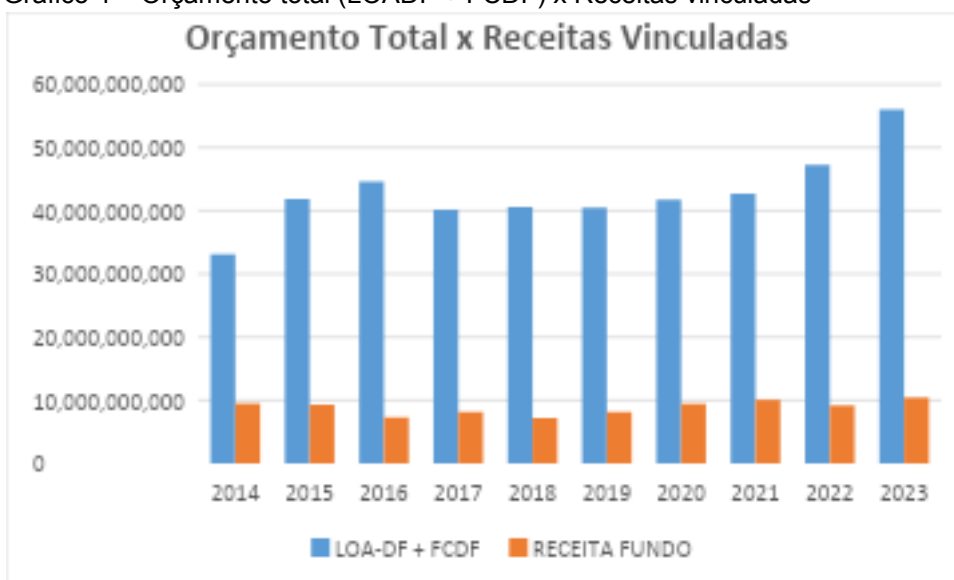
Quadro 7 – Dotação Orçamentária dos Fundos Distritais: LOA-DF 2014 a 2024

	Dotação Autorizada SUM										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
0										0	0
1	2.493.861.159	2.401.057.447	2.555.319.689	2.754.042.042	3.190.574.812	2.762.556.102	2.966.291.123	3.286.807.278	3.627.262.452	3.913.556.994	4.689.985.833
2	3.872.161.787	7.091.699.817	6.765.544.699	4.551.501.879	4.971.733.302	4.438.630.890	5.187.291.021	6.170.053.919	6.462.362.914	5.272.641.142	5.746.672.063
Soma	6.366.022.946	9.492.757.264	9.320.864.388	7.305.543.921	8.162.308.114	7.201.186.992	8.153.582.144	9.456.861.197	10.089.625.366	9.186.198.136	10.436.657.896

Fonte: *Discovery*

Também a dotação dos fundos comparados ao volume total de recursos pode ser vista abaixo:

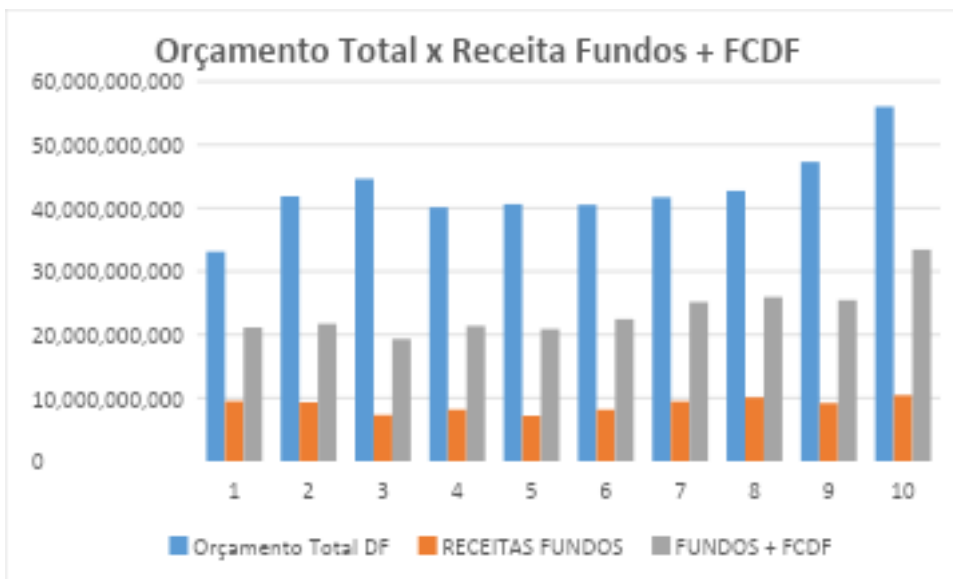
Gráfico 4 – Orçamento total (LOADF + FCDF) x Receitas vinculadas



Fonte: Elaborado pelo Autor

A partir do comparativo entre os valores alocados em Fundos, que representam *receitas vinculadas* relativas ao orçamento distrital, se somados às receitas do Fundo Constitucional, aqui consideradas vinculadas, teremos o resultado apresentado a seguir, que condiz com alto grau de vinculação e, conseqüentemente, de engessamento.

Gráfico 5 – Orçamento total (LOADF + FCDF) x Receitas vinculadas + FCDF



Fonte: Elaborado pelo Autor

Tendo como destino áreas específicas da saúde, segurança e educação, chegou-se ao valor percentual de receitas que, independente da vontade administrativa, estão direcionadas para setores de políticas públicas predefinidas, ou seja, a vontade do eleitor que depositou seu voto na crença da manutenção ou alteração de dada política perde substancial valor para a vontade do eleitor passado, que permitiu aos governantes antecessores petrificar a decisão política da alocação de recursos.

Antes mesmo de o governador tomar posse, o ato de orçar foi definido e ele estará a reboque da decisão de gerações anteriores, sendo que nem sempre as necessidades alocativa permanecem as mesmas.

Obrigado a cumprir esses gastos, seja por estarem previstos em lei, na Constituição ou em outras normas vinculantes, ficam os tomadores de decisão obrigados a tomar medidas impopulares de corte de recursos para áreas que os tinham como receitas fixas, sem a necessidade de debate na hora da aprovação do orçamento.

Assim como ocorre quanto à rigidez das *despesas obrigatórias*, permite-se extrair o percentual de *receitas vinculadas* a fundos frente ao montante total de recursos à disposição do Distrito Federal, conforme se pode perceber no quadro abaixo.

Quadro 8 – Percentual de Rigidez da Receita Vinculada: Orçamento Total x Fundos + FCDF

	LOA-DF + FCDF	LOA-DF	FCDF	RECEITA FUNDO	FCDF + FUNDOS	% Rigidez
2014	33.115.932.916	21.451.120.635	11.664.812.281	9.492.757.264	21.157.569.545	64%
2015	41.864.645.358	29.465.104.119	12.399.541.239	9.320.864.388	21.720.405.627	52%
2016	44.624.130.020	32.605.928.893	12.018.201.127	7.305.543.921	19.323.745.048	43%
2017	40.120.945.864	26.902.341.731	13.218.604.133	8.162.308.114	21.380.912.247	53%

2018	40.616.767.860	26.925.750.075	13.691.017.785	7.201.186.992	20.892.204.777	51%
2019	40.523.741.749	26.221.661.788	14.302.079.961	8.153.582.144	22.455.662.105	55%
2020	41.705.372.154	26.007.386.705	15.697.985.449	9.456.861.197	25.154.846.646	60%
2021	42.724.396.044	26.865.008.190	15.859.387.854	10.089.625.366	25.949.013.220	61%
2022	47.295.161.775	31.023.458.651	16.271.703.124	9.186.198.136	25.457.901.260	54%
2023	55.983.964.140	32.979.374.661	23.004.589.479	10.436.657.896	33.441.247.375	60%

Fonte: Discovery

Imagine se, porventura, um determinado governante eleito hoje, no Distrito Federal, tivesse ao seu dispor a integralidade do orçamento para fins de definição de sua política administrativa sem que houvesse amarras de despesa e receita? Decerto, é de se supor que várias correntes de pensamento e ideologia quanto ao desenvolvimento das atividades públicas se desenvolveriam, pois, do modo como está, há espaço tão somente para correntes partidárias ou administrativas que comungam da rigidez estatal e do dirigismo público sobre o privado atuar, incinerando os pensamentos contrários e as demais formas possíveis de orçar, administrar e prestar serviços públicos, já que o espaço orçamentário-financeiro para mudanças é mínimo.

Consequência natural do excesso de vinculações é o movimento contrário dos próprios operadores financeiro-orçamentários e dos agentes políticos, que culminou na edição, no âmbito do Distrito Federal, da Lei Complementar nº 925, de 28 de junho de 2017, que dispõe sobre a reversão do superávit de inúmeros fundos ao Tesouro.

Isso porque, na prática, torna-se cada dia mais difícil atender às necessidades da população com tamanho dirigismo de receitas feitas num momento em que as prioridades eram outras. Trata-se de um movimento que veio de dentro do seio da administração. Como mecanismos de autodefesa e de sobrevivência para que não haja o colapso da administração.

Crises profundas são como guerras, sabemos como se iniciam, mas nunca como acabam. Desta maneira, o sistema flerta com o perigo, mesmo buscando evitar o pior quando na iminência da perda total de controle. Nestes momentos, aprovam-se leis desvinculantes, como a Desvinculação das Receitas da União - DRU e a Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios - DREM, excepcionam tetos de gastos, como foi feito na pandemia, valem-se de créditos sem fonte de recursos, como no caso dos créditos extraordinários. Tudo a fim de evitar o colapso administrativo que em tese poderia abrir campo para o colapso social que, por sua vez, como a história prova, pode ser fator de quebra do *status quo*.

Na União, neste momento, dezembro de 2024, o governo do Partido dos Trabalhadores acaba de enviar o “pacote de revisão de gastos” contendo projeto de lei complementar para não deixar este autor mentir: pretendem permitir a utilização dos superávits dos fundos federais no atingimento das metas fiscais, alterando a destinação até então prevalente de vincular as receitas apenas aos fins designados na lei do fundo.

Segundo a Agência Câmara de Notícias, da Câmara Federal: *A proposta está em análise na Câmara e é assinada pelo líder do governo, deputado José Guimarães (PT-CE). Já há pedido de urgência para levar a votação diretamente ao Plenário (Câmara Federal, 2024, [p. 1.]).*

Trata-se do PLP 210/2024. Ressalta-se o pedido de urgência, que ajuda a caracterizar o quão defasado está o entendimento de que vinculações desmedidas são prejudiciais.

Trata-se de mais uma faceta que a rigidez orçamentária traz ao debate, justamente a falta de ferramenta para atuar em momentos de crise, sobretudo fiscais. A União possui gastos obrigatórios que o DF não possui, como seguro desemprego, regime geral de previdência, assistência social e transferências a estados e municípios, de modo que o grau de engessamento é maior.

A adesão a regras fiscais austeras torna o país menos suscetível a dar calote, atraindo investimentos, reduzindo juros e proporcionando credibilidade no cenário internacional, fator próprio para atrair riqueza e desenvolvimento.

Da mesma forma, um orçamento menos rígido permite maior manobrabilidade na condução da arrecadação e do dispêndio, reduzindo a necessidade de financiamento via operações de crédito. Estas, quando fora de controle, deixam um rastro de juros altos a serem quitados, *despesas obrigatórias* que retroalimentam o ciclo. Mesmo que as Metas Fiscais exigidas na LDO possam ser suspensas em momentos de calamidade, inibindo os contingenciamentos, limitação de empenho e endividamento, a gestão precavida procura reduzir a vulnerabilidade: decisão que passa por liberdade na gestão alocativa, como o estudo tem demonstrado.

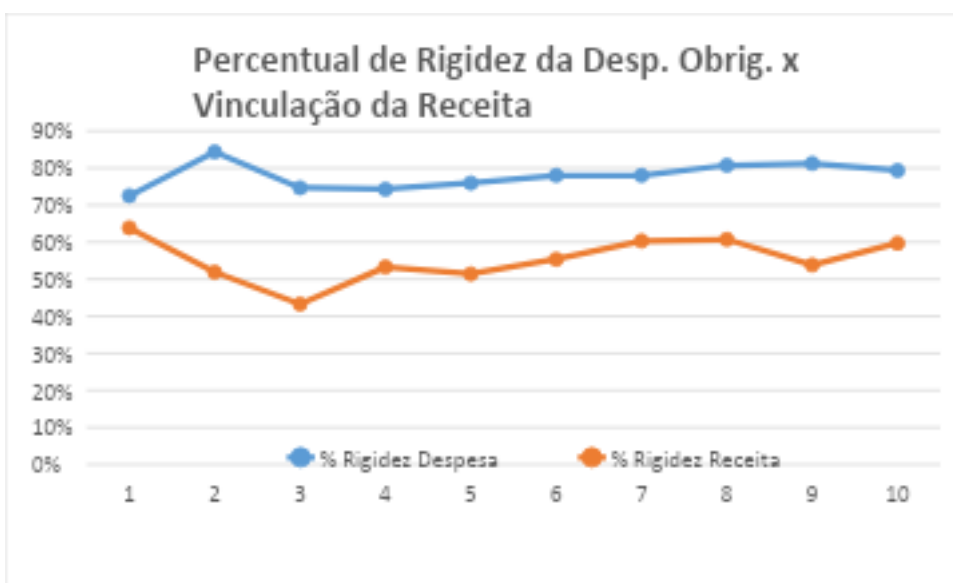
Por fim, Bassi (2019), analisando o cenário em que surgiram a DRU/DREM, argumenta sobre a preponderância das despesas obrigatórias sobre a vinculação de receitas na discussão acerca do engessamento orçamentário, ao dizer que:

Mediante as variáveis elencadas, pode-se sustentar que são as obrigações, e não os vínculos, os maiores responsáveis pelo reduzido grau de liberdade na alocação dos recursos disponíveis. O primeiro pilar à assertiva é quantitativo. As receitas vinculadas representam 86% das receitas

orçamentárias, enquanto as despesas obrigatórias, 95% das despesas realizadas. Isto é, mesmo se os vínculos fossem desfeitos, a flexibilidade não seria recuperada, tendo em vista que o nível de rigidez continuaria sendo ditado pela participação relativa das despesas obrigatórias (95%) (Bassi, 2019, p.14).

Esse cenário podemos verificar também a nível local, uma vez que se tem maior grau de engessamento quanto a despesas obrigatórias em comparação ao orçamento total, se comparado à vinculação de receitas.

Gráfico 6 – Percentual de Rigidez Despesa Obrigatória x Vinculação da Receita



Fonte: Elaborado pelo Autor

4.3 Taxas e Contribuições

No que tange às taxas e às contribuições, espécies tributárias que, por definição, representam receitas vinculadas, consideram-se os valores presentes no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, relativas ao último exercício (2023), sendo os valores:

- a) Contribuições previstas: R\$ 2.151.435.020,00;
- b) Taxas previstas: R\$ 578.147.039,00.

Quanto a esse ponto, o trabalho considerou por bem não incluir no somatório de receitas vinculadas, devido ao risco de dupla contagem, já que alguns fundos podem ser abastecidos com estes recursos, o que acarretaria inexatidão nos dados.

Por outro lado, registra-se que ao menos parte destas receitas provenientes de taxas e contribuições auxiliam no aumento dos índices de rigidez provocada pela vinculação de receita.

Embora a soma destes dois grupos de receita não seja isoladamente pequeno, perfazendo o montante de R\$ 2.729.582.059,00 (dois bilhões, setecentos e vinte e nove milhões, quinhentos e oitenta e dois mil e cinquenta e nove reais), se contraposto ao orçamento total distrital (LOADF + FCDF), em torno de 55,9 bilhões, tem-se que o valor não tem o condão de invalidar os objetivos da pesquisa, que aponta no sentido de alto grau de rigidez tanto da despesa quanto da receita.

Tomando por base apenas o ano de 2023, último exercício encerrado no momento deste trabalho, caso somássemos os valores as receitas de Taxas e Contribuições às demais receitas vinculadas teríamos provocado no gráfico de rigidez orçamentária relativo a receitas vinculadas de 60% para 64%, agravando ainda mais o quadro.

4.4 Emendas Parlamentares

Pelas mesmas razões apontadas acima no caso das Taxas e Contribuições, quanto ao risco de dupla contagem, as emendas parlamentares não entraram no cômputo de novo rol de despesas obrigatórias, ainda que seguidamente as Leis de Diretrizes Orçamentárias obriguem o executivo a executar parcela do orçamento destinado aos deputados.

Segundo a Lei Orgânica do Distrito Federal, no art. 150:

Art. 150. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão encaminhados à Câmara Legislativa, que os apreciará na forma de seu regimento interno.

§ 16. Ressalvado impedimento de ordem técnica ou jurídica, é obrigatória a execução orçamentária e financeira dos programas de trabalho incluídos por emendas individuais dos Deputados Distritais ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos que modifiquem a lei orçamentária anual:

I – quando destinadas a investimentos, manutenção e desenvolvimento do ensino ou a ações e serviços públicos de saúde, infraestrutura urbana e assistência social e destinadas à criança e ao adolescente;

II – nos demais casos definidos na lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso.)

(DISTRITO FEDERAL, 2024. Art. 150)

Quando da apuração dos dados de gastos obrigatórios, o levantamento é feito considerando as ações que constituem o Anexo VI – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias, que consta nas reiteradas Lei de Diretrizes Orçamentárias. Tal metodologia não permite aferir se as dotações ali consumidas vieram eventualmente de emendas, pois para uma série histórica de 10 anos aferir manualmente seria uma relação baixa de custo-benefício, ainda que possível.

Nada impede que as emendas de execução obrigatória estejam destinadas às mesmas ações previstas naquele anexo, de modo que não basta apenas somar as dotações obrigatórias com as emendas e apurar o nível de engessamento.

De fato, o levantamento feito traz um número conservador, pois que tende a aumentar se considerarmos as emendas. Como dito anteriormente, este trabalho tem o atributo, se é que tem, de abrir um novo caminho de estudo para matéria tão complexa e tão complexa, permeada por casuísmos, em um ambiente normativo entrecortado de variáveis.

Porém, feitas essas considerações e de mão dos dados levantados, nos cabe refletir sobre a composição atual do orçamento do Distrito federal, dentro de um contexto maior, no plano nacional, ao menos para estabelecer um ponto de partida para novos estudos, de modo que passamos à conclusão do trabalho.

5 CONCLUSÃO

Primeiramente, tem-se antes de mais nada expor nesta conclusão a debilidade orçamentária a que se chegou o Distrito Federal quanto a estruturação de seu Orçamento, que, como dissemos, comporta a Lei Orçamentária Anual e os recursos advindos do Fundo Constitucional, previsto no art. 21, inciso XIV da Carta Magna, cumulado com a Lei Federal 10.633, de 27 de dezembro de 2002.

O Fundo Constitucional comporta receitas materiais do ente subnacional, ainda que formalmente sejam recursos integrantes da Lei Orçamentária da União. Após tantos anos, a interdependência do montante recebido faz com que seja inconcebível, hoje, a manutenção do Distrito Federal sem aqueles recursos.

Movimentos recentes da União pretenderam em mais de uma oportunidade retirar das mãos do Distrito Federal as dotações consolidadas ao longo dos anos para aplicação

na Capital, o que até o momento não ocorreu. A primeira iniciativa se deu por meio do PLP 93/2023, que propunha uma espécie de teto de gastos para o governo federal, com repercussões no fundo.

“Neste ano, por meio do PL 4614/2024, de autoria do líder do governo da Câmara, José Guimarães (PT-CE), o governo federal apresentou uma nova proposta de ajuste fiscal, incluindo a alteração no cálculo do FCDF no pacote. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva se pronunciou favoravelmente ao corte.”, (CORREIO BRAZILIENSE, 05/01/2025).

Neste contexto, qualquer trabalho que deseje debruçar sobre as finanças do sonho concretizado de Juscelino Kubitschek passa inexoravelmente pela junção dos dois orçamentos: FCDF e LOA-DF.

Ainda que seja possível notar variação ano a ano na correlação que cada orçamento exerce sobre o total, em nenhum momento do período estudado este valor da contribuição da União à Capital foi desprezível. Pelo contrário, representa parcela importante da receita e, nos últimos anos, tem caminhado para valores cada vez maiores e que no futuro pode ser até mesmo equivalente à LOA-DF.

O percentual da correlação entre FCDF/LOADF hoje está em 70%, sendo que em 2014 era 54%. O menor valor desta representatividade nos últimos dez anos foi de 37%, em 2016. Sendo que a maior ficou em 2023.

Estes números fazem com que hoje não seja plausível reverter este cenário de dois orçamentos sem o efeito desastroso para as contas públicas distritais.

Por essa razão, nosso estudo se viu obrigado a buscar uma metodologia que integrasse essas duas receitas ou orçamentos.

Dessa anomalia, inexistente nos demais entes da federação, tem-se que os superávits formados pela inexecução do Fundo Constitucional voltariam ao Tesouro Federal, de modo que a administração subnacional procura desde sempre gastar todos os recursos do FCDF para que, se eventualmente formar superávit, que se forme com os recursos distritais, que não reverterem à União. Logicamente, qualquer gestor preocupado com seu caixa tomaria esta atitude.

Sendo assim, consideramos as receitas do FCDF como sendo de execução obrigatória, tanto pela razão apontada acima, quanto pelo que se observa na prática. Para este estudo, portanto, os valores do FCDF são *despesas obrigatórias* e também são *receitas vinculadas*, já que só podem ser gastas em rubricas específicas pré-definidas na Constituição e na Lei 10.633/2002.

Dito isso, que é sobre a configuração do nosso orçamento e de como ele é composto, passamos para um segundo ponto.

Este trabalho teve como objetivo abrir espaço para discussão sobre como construir um indicativo ou índice de engessamento orçamentário, aplicável e comparável a todos os entes. Dar um primeiro passo na busca desta conceituação, ainda que o orçamento do Distrito Federal seja peculiar.

A pluralidade de entes no país, considerando além da União os 26 estados, os mais de 5 mil municípios e o próprio Distrito Federal, dificulta muito a padronização de conceitos e uma metodologia única e eficaz. Optamos aqui por considerar as despesas que compõe o Anexo VI – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias como o conglomerado de despesas obrigatórias.

Por outro lado, para trabalhos futuros pode-se conceituar os vários graus de discricionariedade entre os gastos não obrigatórios e até mesmo discutir sobre quais despesas devemos considerar realmente inafastáveis. Por essa razão, o predicado deste trabalho, se tiver, caminha no sentido de colaborar para a expansão desta discussão e abrir caminho no sentido de padronizar o entendimento sobre as despesas obrigatórias, ou ao menos chamar a atenção para a necessidade de fazê-lo.

O terceiro ponto a ser ressaltado é o fato de que haver dois orçamentos no Distrito Federal não garante, por si só, folga orçamentária ao gestor público. Como as despesas obrigatórias são muito altas, as necessidades urgentes, quando aparecem, acabam tendo que ser financiadas por empréstimos, visto que as receitas já estão comprometidas, ainda que haja nominalmente um valor bilionário a ser gasto.

Nosso estudo mostra que se a receita cresceu, não serviu para abrir espaço de livre alocação de recursos, pois o engessamento orçamentário na série histórica apresentada reflete valor relativamente constante, entre 73% e 84%. Tal fenômeno serve para demonstrar que o aumento de receita não vem acompanhado de maior liberdade na gestão dos recursos públicos.

Senão, vejamos. Em 2014 o percentual de rigidez orçamentária foi de 73%, representando o menor valor apurado dentro da janela de estudo. O valor máximo se deu no ano seguinte, chegando a 84%. Nos últimos 3 anos, ou seja, de 2021 a 2023 o percentual variou entre 81% e 79%.

Por outro lado, a receita cresceu 55% no período da série histórica estudada, que vai de 2014 a 2023. Ou seja, permite depreender que a despesa obrigatória cresceu mais ou menos no mesmo ritmo do crescimento das receitas.

Vários fatores podem levar ao cenário estudado.

Embora o foco deste trabalho seja identificar o grau de engessamento e não as causas deste ou seus aspectos positivos ou negativos da rigidez, exemplificativamente podemos dizer que grupos de pressão acabam levando vantagem na hora de vincular despesas ou criar despesas obrigatórias, reduzindo a discricionariedade do gestor e do programa eleitoral eleito.

Geralmente, as vinculações não têm data final para acabar e, por isso, afastam a possibilidade de os cidadãos, seus financiadores, reverem suas preferências de forma rápida. As vinculações caminham no sentido de enfraquecer a ideia do princípio da unidade do orçamento, já que criam suborçamentos. Ao mesmo tempo, as despesas obrigatórias, como despesas com pessoal, precatórios e dívida, são de longo prazo. Como os grandes navios, uma guinada rápida na direção ou no destino das finanças públicas torna-se problemática, podendo levar o governo do momento, ou mesmo o Estado, a pique.

Como dito alhures, algumas medidas têm sido tentadas ao longo do tempo, e o engessamento orçamentário tem como principais causas o acúmulo de *despesas obrigatórias* e de *receitas vinculadas*, tendo surgido na União a chamada DRU, e, nos estados, a DREM, respectivamente, desvinculação de receitas da União e dos estados e municípios, na tentativa de liberar mais recursos para serem aplicados ao alvedrio do gestor público.

Rister e Ferreira (2021), ao discorrerem sobre o princípio da não afetação das receitas públicas, em trabalho sobre as motivações que levaram à instituição da DRU e do Novo Regime Fiscal, celebram:

O panorama resultante das vinculações de receitas explicita um espaço estreito para as escolhas discricionárias do administrador, tornando difícil o controle das finanças públicas. Isso porque a reduzida margem de discricionariedade na administração da arrecadação tributária obriga o Poder Executivo Federal a buscar recursos no mercado através da emissão de títulos públicos – ou seja, endividamento –, para a cobertura de despesas que, não fosse a vinculação constitucional de receitas, poderiam ser realocadas sob rubricas que se mostrassem mais necessárias em determinado momento.

No âmbito do Distrito Federal, tentou-se reduzir o impacto da existência do exagerado número de fundos, com a edição da Lei Complementar nº 925, de 28 de junho de 2017, que transfere o superávit de algumas unidades ao Tesouro. Uma solução paliativa que não resolve de todo o problema.

Viu-se na seção de análise de dados que no ano de 2023 tivemos 60% de toda a receita disponível vinculada a alguma finalidade específica, ao passo que no que diz respeito às despesas esse índice gira em torno de 80%.

A solução, ao nosso sentir, caminha no sentido de uma dupla ação, ampliando a *desvinculação das receitas*, mas, principalmente, operando a médio e longo prazo na *desobrigação do gasto*, por meio de políticas efetivas de construção de superávits para redução do estoque de dívida e reestruturação administrativa com redução da pressão sobre a folha de pagamento de ativos e inativos, principal absorvedor de recursos no âmbito do Distrito Federal, junto com o controle na geração e no pagamento de precatórios.

Eugênio Greggianin *et al.* (2018), analisando a rigidez das despesas orçamentárias, afirma que:

A elaboração e a execução do orçamento deparam-se com encargos e compromissos previamente fixados pela legislação permanente que, na maior parte das vezes, crescem em percentual superior ao da receita. Esse aspecto é dominante e crucial quando se avaliam as dificuldades do quadro fiscal brasileiro.

Outra consequência maléfica da rigidez é seu impacto nos investimentos e na capacidade de geração de riqueza. Menos recursos livres, mais dependente de financiamento é o ente.

O maior obstáculo à capacidade de realizar investimentos públicos, encontrado na análise, diz respeito à rigidez orçamentária das despesas obrigatórias, em sua maior parte, concentradas nas despesas com pessoal.

Para fins de suplantar esse desafio, é necessário, antes de tudo, reconhecer a situação momentânea para, a partir daí, traçar linha de ação que conduza a uma situação mais confortável mais à frente.

A realidade do Distrito Federal, hoje, é a luta constante face às despesas obrigatórias, como dito, em torno de 80% de suas receitas totais, e, em paralelo, uma vinculação de receita perto de 60%. Ou seja, a alteração dessa realidade depende de medidas a serem tomadas hoje, mas que só irão apresentar resultado muito tempo depois.

Com dados do último exercício, apurou-se que dos R\$ 55.983.964.140 da receita somada do FCDF com a LOA-DF, teve-se que destinar, obrigatoriamente, R\$ 44.419.286.393, devido a decisões petrificadas em leis, muitas vezes abrangidas por direitos adquiridos não passíveis de alteração. São 79% dos recursos disponíveis, de modo que os 21% restantes também não são de todo discricionário, tendo em razão que

grande parte dessas despesas são sensíveis e não podem simplesmente serem cortadas, como aluguel de prédios, contas de água e luz, internet.

Pelo lado da receita, R\$ 33.441.247,00 correspondem a recursos direcionados a fundos criados por lei (fundos distritais mais o Fundo Constitucional), representando 60% do total.

Não entram no cômputo contribuições, no valor de R\$ 2.151.435.020,00, e taxas previstas na ordem de R\$ 578.147.039,00. Tais números, decerto, contribuem no aumento da rigidez, ficando fora do cálculo final apenas pela impossibilidade de se apurar a dupla contagem, já que alguns fundos recebem recursos destas fontes e, caso os valores fossem somados, ocorreria, talvez, de inflar o percentual.

De qualquer forma, esse impacto não retira a pertinência do estudo, ao contrário, corrobora o elevado nível de rigidez.

No dizer de (SALTO e ALMEIDA, 2016), discorrendo sobre as finanças públicas no Brasil:

O caminho percorrido pelo país na busca por instituições fiscais sólidas foi penoso. Deu trabalho extinguir os laços incestuosos entre o Banco Central (Bacen) e o Banco do Brasil – a chamada “conta de movimento” –, criar a Secretaria do Tesouro Nacional para gerir a dívida pública, promover a renegociação da dívida dos estados, elaborar e aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000).

Apesar de todos esses avanços que tiveram início na segunda metade da década de 1980, desde 2009 nota-se claro retrocesso com as várias práticas do governo do Partido dos Trabalhadores, que passaram a ser genericamente descritas como contabilidade criativa.

Ainda que as mazelas financeira-orçamentárias não sejam exclusividade dos governos de esquerda, ou do partido mencionado pelos renomados autores, percebe-se que após o impeachment de Dilma Rousseff houve um esforço de contenção dos gastos públicos, refreados sucessivamente pela pandemia e, mais tarde, pela derrubada do teto de gastos até então vigente e nos últimos dois anos (2023 e 2024) a volta do déficit nas contas da União.

Este tipo de sinalização acaba contaminando toda a política nacional, chegando inclusive nos estados e no Distrito Federal. Não vemos ou ao menos não sentimos enquanto população ou técnicos da área vontade política em frear os gastos públicos, substancialmente os obrigatórios, o que nos aproxima a um ritmo perigoso da paralização da máquina pública. Confirmam essa posição este próprio estudo ao demonstrar o alto percentual de despesas obrigatórias ao longo dos anos, ainda que a receita tenha

crescido 55% nos últimos 10 anos, conforme *Quadro 11: Crescimento da Receita Total 2014 a 2023*.

Da mesma maneira, pronunciamento recente do Presidente da República corrobora a tese de que culturalmente nosso país dá pouco valor ao equilíbrio das contas (LULA, 2023): “*Se for necessário este país fazer endividamento para crescer, qual o problema? De você fazer uma dívida para produzir ativos produtivos para este país?*”. Sabe-se que a dívida e os serviços dela decorrente são despesas obrigatórias. Outros governos agiram e agem de igual forma levando a correlação dívida/PIB para 80%, em 2024, segundo a Agência Senado (SENADO, 2024).

Por essa razão, entendemos que este trabalho buscou fotografar a realidade do Distrito Federal no atual momento, para termos a consciência do grau de envolvimento que há entre as receitas e sua livre alocação ante as limitações da rigidez, a fim de trazer ao debate público a seriedade da questão, antes que seja tarde.

As políticas públicas exigem amadurecimento, e a gestão fiscal é, em última instância, política pública mãe da qual depende todas as outras. De modo que se faz necessário atenção total quanto ao equilíbrio não só formal entre receitas e despesas, mas também a possibilidade de o gestor poder manobrar os recursos que tem em mãos. E sendo assim, podemos dizer agora que este valor é cada vez menor no âmbito distrital.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Haddad vai propor mudanças no formato de pisos de Saúde e Educação**: Ministro assegurou que limites de crescimento real não trarão perdas. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-06/haddad-propora-lula-mudancas-no-formato-de-pisos-de-saude-e-educacao>. Acesso em: 13/06/2024

AGÊNCIA SENADO. **Dívida pública chegará a 80% do PIB em 2024 e continuará crescendo, diz IFI**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/09/27/divida-publica-chegara-a-80-do-pib-em-2024-e-continuara-crescendo-diz-ifi>. Acessado em: 15/12/2024

ALMEIDA, Dayson. O mito da ineficiência alocativa das emendas Parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/THwcX3P3QSDzJNHKhCKzvdd/?lang=pt>. Acesso em 23 mar. 2023.

BASSI, Camillo de M. **DRU**: Uma Estimativa da Capacidade de Flexibilização Baseada no Orçamento da Seguridade Social. Ipea, 2019.

BASSI, Camillo de M. **Receitas Vinculadas e Despesas Obrigatórias**: Explorando Conceitos, Métodos de Atuação e Determinantes à Rigidez Orçamentária. Ipea, 2019.

BASSI, Camillo de M. **Fundos Especiais e Políticas Públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Ipea, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 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, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12919.htm. Acesso em: 28 mar. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta traz novos limites de gastos em caso de déficit nas contas.** [on-line]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1117101-proposta-traz-novos-limites-de-gastos-em-caso-de-deficit-nas-contas>. Acesso em: 26/12/2024

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988** [manuscrito]. 2008.

CARVALHO, André. **Vinculação de Receitas Públicas e Princípio da Não Afetação:** usos e mitigações. Faculdade de Direito de São Paulo, 2010.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993.** Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 20 mar. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 7.171, de 1º de agosto de 2022. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2023 e dá outras providências. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/06aabeafedb24952b412044880fb8fc3/Lei_7171_01_08_2022.html. Acesso em: 26/12/2024

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 7.212, de 30 de dezembro de 2022. Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2023. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/02140cb54c6b466d9fad963b646cd304/Lei_7212_2022.html. Acesso em: 26/12/2024

GAZETA DO POVO. 2023. **Lula defende endividar o país para o PIB crescer. Uma receita que já deu em desastre.** Acessado em 15/12/2024

GIACOMONI, James. **Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária.** In Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GREGGIANIN, Eugênio; MENDES, Graciano R.; VOLPE, Ricardo A. **Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das Despesas Orçamentárias.** Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>. Acesso em: 01/09/2024

KAYCK, Nayan D. **Gastos Mínimos Obrigatórios e Vinculação de Receitas no Orçamento Público Federal.** Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Artigo Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2020.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição.** Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

LIMA, Luciana Dias de. **Federalismo, relações fiscais e financiamento do Sistema Único de Saúde**: a distribuição de receitas vinculadas à saúde nos orçamentos municipais e estaduais. 2006. 2 v. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

MENDES, Sérgio 2012. Administração Financeira e Orçamentária. 3ª ed. Método.

MONTEIRO NETO, Aristides. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: IPEA, 2014.

PEREIRA FILHO, 2017. XI Prêmio SOF de monografias, 1º menção honrosa: **Regras fiscais, rigidez orçamentária e efeitos alocativos: uma avaliação dos impactos sobre os investimentos municipais brasileiros**: Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br>

PINTO, Élide Graziane. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? **De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n. 11, p. 511-537, jul./dez., 2008. Disponível em: https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/120/Seis%20vezes%20DRU_Pinto.pdf?sequence=1. Acesso em: 17 set. 2020.

RISTER, Carla. **A desvinculação de receitas da União e o Novo Regime Fiscal**: caracterização e impacto na implementação dos direitos sociais. Revista da Faculdade de Direito. Fortaleza. 2021.

SALTO, Felipe. **Finanças Públicas**: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro. Record, 2016.

SILVA, Fernando Veiga Barros e; Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho. Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. **Orçamento em Discussão**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF do Senado Federal. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-44-2019-entre-o-mar-do-201cautorizativo201d-e-a-pedra-do-201cim-positivo-das-emendas201d-sobre-a-possibilidade-de-resgate-institucional-do-orcamento-brasileiro>. Acesso em 25 mar, 2023.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Despesas obrigatórias vão anular espaços para gastos ou aumentar o déficit**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/05/despesas-obrigatorias-vao-anular-espaco-para-gastos-ou-ampliar-deficit.shtml>

VALOR ECÔNOMICO. **Espaço para despesas sem amarras acaba em 2023, prevê Tesouro**. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/03/22/espaco-para-despesa-sem-amarras-acaba-em-2033-preve-tesouro.ghtml>

ANEXOS**ANEXO I : Leis de Diretrizes Orçamentárias**

ANEXO DAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO DISTRITO FEDERAL UTILIZADAS	
2014	LEI Nº 5.164, DE 26 DE AGOSTO DE 2013
2015	LEI Nº 5.389, DE 13 DE AGOSTO DE 2014
2016	LEI Nº 5.514, DE 03 DE AGOSTO DE 2015
2017	LEI Nº 5.695 DE 03 DE AGOSTO DE 2016
2018	LEI Nº 5.950, DE 2 DE AGOSTO DE 2017
2019	LEI Nº 6.216, DE 17 AGOSTO DE 2018
2020	LEI Nº 6.352, DE 07 DE AGOSTO DE 2019
2021	LEI Nº 6.664, DE 03 DE SETEMBRO DE 2020
2022	LEI Nº 6.934, DE 05 DE AGOSTO DE 2021
2023	LEI Nº 7.171, DE 01 DE AGOSTO DE 2022

ANEXO II: Leis Orçamentárias da União

ANEXO DAS LEI ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO (FCDF)	
2014	LEI Nº 12.952 DE 20/01/2014
2015	LEI Nº 13.115 DE 20/04/2015
2016	LEI Nº 13.255 DE 14/01/2016
2017	LEI Nº 13.414 DE 10/01/2017
2018	LEI Nº 13.587 DE 02/01/2018
2019	LEI Nº 13.808 DE 15/01/2019
2020	LEI Nº 13.978 DE 17/01/2020
2021	LEI Nº 14.144 DE 22/04/2021
2022	LEI Nº 14.303 DE 21/01/2022
2023	LEI Nº 14.535 DE 17/01/2023
2024	LEI Nº 14.822 DE 22/01/2024

ANEXO III: Dados de Taxas e Contribuições

ANEXO DAS RECEITAS VINCULADAS: CONTRIBUIÇÕES E TAXAS					
EXERCÍCIO		Receitas de Contribuições Previstas	Receitas de Contribuições Realizadas	Taxas Previstas	Taxas Realizadas
2014	R\$	1.574.114.236,00	1.532.704.483,00	189.399.174,00	171.284.697,00
2015	R\$	1.682.839.175,00	1.794.622.310,00	172.644.393,00	193.727.817,00
2016	R\$	2.484.202.676,00	1.674.440.527,00	217.126.451,00	214.922.914,00
2017	R\$	1.600.609.721,00	1.496.626.833,00	223.923.252,00	215.899.508,00
2018	R\$	1.543.243.005,00	1.439.756.778,00	237.967.825,00	224.331.918,00
2019	R\$	1.495.719.731,00	1.537.752.747,00	374.870.662,00	378.612.653,00
2020	R\$	1.495.719.731,00	1.537.752.747,00	374.870.662,00	378.612.653,00
2021	R\$	1.536.927.031,00	1.454.758.772,00	401.374.372,00	390.748.926,00
2022	R\$	2.246.048.015,00	2.326.865.797,00	492.352.631,00	483.262.251,00
2023	R\$	2.151.435.020,00	2.461.541.808,00	578.147.039,00	583.562.324,00