UNIDADE DE ACOMPANHAMENTO E GESTÃO DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, CONTAS PÚBLICAS E GESTÃO FISCAL – UCO

ESTUDO TÉCNICO N. 03/2025 – UCO/Conofis/CLDF

Tema em análise: Avaliação do cumprimento de metas fiscais
Requerente: Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF
Processo SEI: 00001-00005341/2025-18
Modalidade: Assessoramento especializado
Período analisado: Série histórica de 2017 a 2024 e análise do terceiro quadrimestre de 2024
Data de entrega: fevereiro de 2025
Área temática: orçamento
Palavras-chave: metas fiscais; LRF; mínimos constitucionais; orçamento; RREO; RGF

UNIDADE DE ACOMPANHAMENTO E GESTÃO DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, CONTAS PÚBLICAS E GESTÃO FISCAL – UCO

ESTUDO TÉCNICO N. 03/2025 – UCO/Conofis/CLDF

EQUIPE RESPONSÁVEL

Chefia da Conofis
Ana Paula da C. Fernandes

Consultores Técnico-Legislativos
Ana Daniela Rezende Pereira Neves (Revisora de Textos)
Brenda Giordani Fagundes (Chefe da UCO) – CRC-DF 028124

As atividades de consultoria técnico-legislativa e assessoramento especializado não expressam necessariamente a posição da instituição ou de seus integrantes, desobrigados estes, em qualquer caso, de compromisso institucional ou pessoal em razão da orientação ou da destinação dada ao trabalho pelo solicitante.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Receita total 8
Gráfico 2 – Receitas correntes 9
Gráfico 3 – Demais receitas correntes (exceto transferências correntes): preços correntes x constantes 9
Gráfico 4 – Variação real: PIB Brasil x demais receitas correntes 10
Gráfico 5 – Transferências correntes: preços correntes x preços constantes 11
Gráfico 6 – Variação das demais receitas correntes x Inflação – DF 12
Gráfico 7 – Despesas correntes por GND, despesas de capital e despesa total 13
Gráfico 8 – Despesa total: Preços correntes x constantes 13
Gráfico 9 – Despesa Corrente: Preços correntes x constantes 14
Gráfico 10 – Variação Despesa Corrente x Inflação DF 15
Gráfico 11 – Receita total x Despesa total 16
Gráfico 12 – Receitas correntes x Despesas correntes 17
Gráfico 13 – RCL: Preços Correntes x Preços Constantes 17
Gráfico 14 – Receitas de Capital x Despesas de Capital 18
Gráfico 15 – Resultado Primário 19
Gráfico 16 – Despesa com pessoal x RCL ajustada 20
Gráfico 17 – Limites despesa com Pessoal 21
Gráfico 18 – Composição da Dívida Consolidada 22
Gráfico 19 – Dívida Consolidada Líquida (DCL) 22
Gráfico 20 – Serviço da dívida 23
Gráfico 21 – Garantias concedidas x RCL 24
Gráfico 22 – Operações de crédito 24
Gráfico 23 – Disponibilidade líquida do Poder Executivo: recursos vinculados e não vinculados 25
Gráfico 24 – Despesas MDE: mínimo legal x valor apurado 26
Gráfico 25 – Pagamento de profissionais do magistério: mínimo legal x valor apurado 26
Gráfico 26 – Cumprimento do limite mínimo com Saúde 27
Gráfico 27 – Receita por quadrimestre 28
Gráfico 28 – Despesa por quadrimestre 30
Gráfico 29 – Receita x despesa por quadrimestre 31
Gráfico 30 – Despesa com Pessoal x RCL Ajustada 32
Gráfico 31 – Limites Despesa de Pessoal 33
Gráfico 32 – Composição da Dívida Consolidada 34
Gráfico 33 – Dívida Consolidada Líquida (DCL) 35
Gráfico 34 – Garantias Concedidas 36
Gráfico 35 – Operações de crédito 37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
CEOF	Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DF	Distrito Federal
DLP	Despesa Líquida de Pessoal
EPI	Emendas Parlamentares Individuais
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GND	Grupo de Natureza de Despesa
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEDF	Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
OFSS	Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
PIB	Produto Interno Bruto
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RPnP	Restos a Pagar Não Processados
RPP	Restos a Pagar Processados
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SEEC	Secretaria de Estado de Economia
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 6
SÉRIE HISTÓRICA – 2017 A 2024 6
RECEITA 7
Receitas Correntes 8
DESPESA 12
Despesas Correntes 14
RECEITA X DESPESA 15
RESULTADO PRIMÁRIO 18
DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL (DLP) 19
DÍVIDA CONSOLIDADA E DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) 21
GARANTIAS CONCEDIDAS 23
OPERAÇÕES DE CRÉDITO 24
DISPONIBILIDADE LÍQUIDA 24
CUMPRIMENTO DOS MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS 25
Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) 25
Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) 27
ANÁLISE POR QUADRIMESTRE – 3º QUADRIMESTRE DE 2024 27
RECEITA 27
DESPESA 29
RECEITA X DESPESA 30
RESULTADO PRIMÁRIO 31
DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL (DLP) 32
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) 33
GARANTIAS CONCEDIDAS 35
OPERAÇÕES DE CRÉDITO 36
CUMPRIMENTO DOS MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS 37
QUESTIONAMENTOS SUGERIDOS 37
REFERÊNCIAS 39

INTRODUÇÃO

No âmbito da Resolução n. 338, de 2023, a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (CEOF) solicitou, nos autos do processo SEI 00001-00005341/2025-18, **análise do cumprimento das metas fiscais relativas ao terceiro quadrimestre de 2024.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige que, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, demonstre-se e avalie-se o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida em audiência pública.

Destaca-se que os dados apresentados foram extraídos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), de divulgação bimestral; do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), de divulgação quadrimestral; e da Prestação de Contas Anual do Governador.

Contemplam-se, nesta análise de desempenho da execução orçamentária e financeira do Distrito Federal (DF), referente ao terceiro quadrimestre de 2024, os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), excluídos, portanto, os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), cuja contabilização e execução ocorrem integralmente no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

A fim de se ter um panorama histórico e propiciar análise mais robusta, apresenta-se, primeiramente, a série histórica de 2017 a 2024.

SÉRIE HISTÓRICA – 2017 A 2024

A delimitação da análise **a partir de 2017** se deu por dois motivos principais:

- Alteração de metodologia para o **FCDF**, decorrente do Acórdão n. 2.891/2015, proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU): determinou-se a execução orçamentária e financeira de **todos os recursos do FCDF diretamente no Siafi da União**. Essa sistemática havia sido adotada até o exercício de 2014;
- Mudança no cálculo do **resultado primário**: até 2016, subtraíam-se das receitas realizadas os valores empenhados da despesa; **a partir de 2017, subtraem-se os valores pagos das despesas, dos Restos a Pagar Processados (RPP) e dos Restos a Pagar Não Processados (RPnP).**

Destaca-se que, neste trabalho, quando não especificado, está se aludindo a termos nominais, ou seja, considerando os efeitos da inflação.

RECEITA

A receita total, analisada a partir da classificação segundo a Categoria Econômica, é composta pelas receitas correntes e pelas receitas de capital. Ambas aumentam as disponibilidades financeiras do Estado quando arrecadadas dentro do exercício financeiro e constituem instrumentos para financiar programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. No entanto, as receitas correntes têm efeito positivo sobre o patrimônio líquido, enquanto as de capital, em geral, não provocam este impacto.

As operações intraorçamentárias constituem aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública do mesmo ente federativo. Dessa forma, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre seus órgãos. Dessa forma, elas não constituem novas categorias econômicas de receita, mas sim especificações das categorias já mencionadas e são destacadas para que haja dupla contagem. Assim, as operações intraorçamentárias foram desconsideradas neste Estudo.

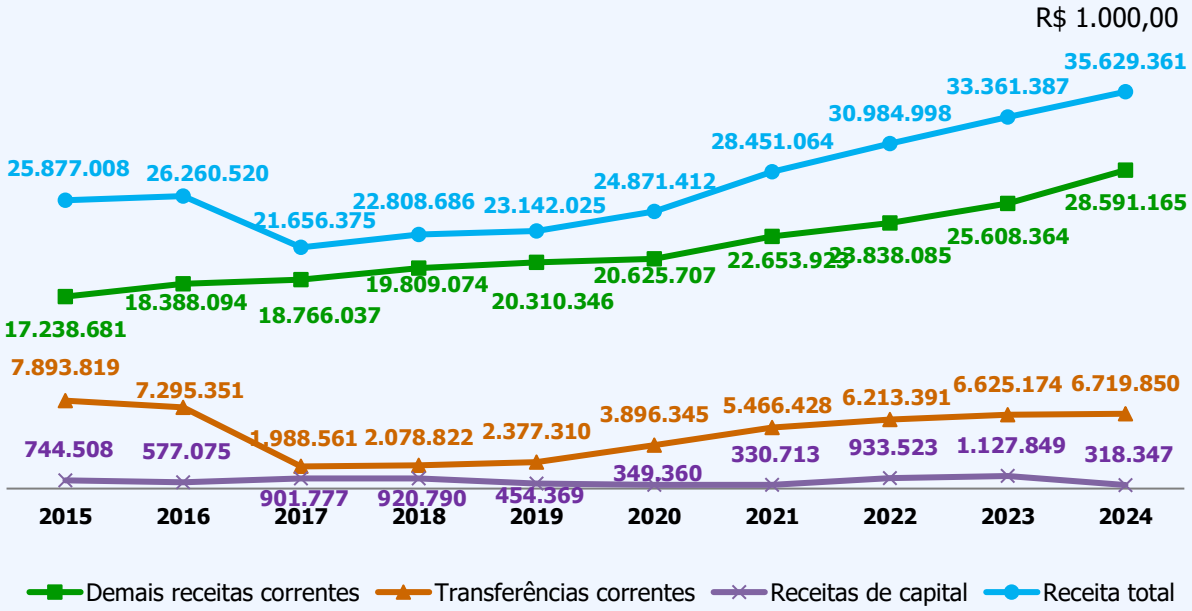
Assim, nesta seção, a receita total contempla as receitas correntes e as de capital. Já as receitas correntes foram apresentadas segundo a origem da receita, destacando-se as transferências correntes das demais receitas correntes. Essa divisão deve-se ao fato de as transferências correntes serem provenientes de outras pessoas de direito público ou privado, mas que não correspondem a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetua a transferência.

O Gráfico 1 apresenta a realização da receita, contemplando a série histórica de 2017 a 2024, visando evidenciar seu comportamento ao longo do tempo.

Considerando a média do período analisado, as receitas correntes representaram 97,5% da receita total; as de capital, 2,5%.

A receita total cresceu ao longo de todo período analisado. No entanto, em termos percentuais, essa variação vem diminuindo nos últimos anos. Ao passo que a receita total cresceu 14,4% de 2020 para 2021, o aumento foi de apenas 6,8% de 2023 para 2024 (menos da metade). Em termos absolutos, o aumento foi de, respectivamente, R$ 3,6 bilhões e R$ 2,3 bilhões.

Gráfico 1 – Receita total



Fonte: elaboração própria, 2025.

Receitas Correntes

A receita corrente total cresceu em todo o período analisado. O maior crescimento ocorreu de 2020 para 2021 (14,7%), seguido do aumento de 2023 para 2024 (9,5%).

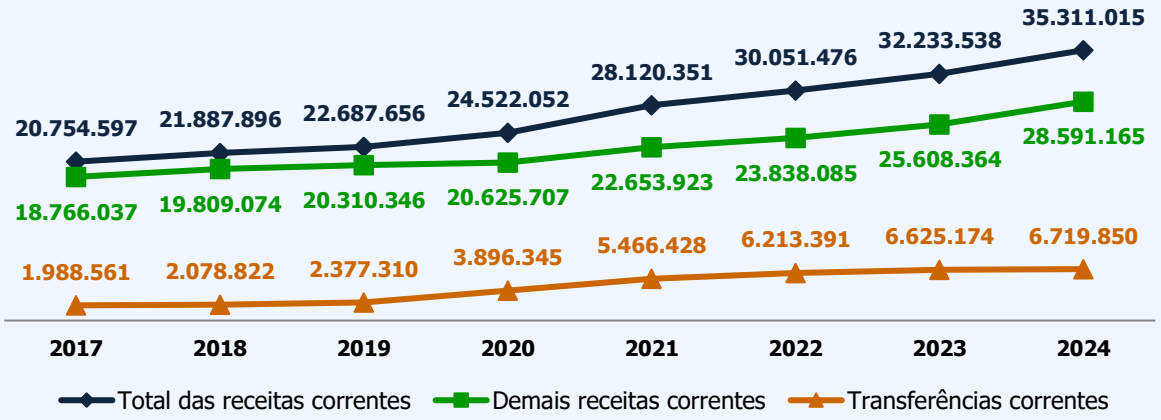
Importante mencionar, no entanto, que, de 2020 para 2021, houve aumento de 40,3% das transferências correntes, muito provavelmente por conta da pandemia de covid-19 (somente ficando atrás do aumento de 63,9% de 2019 para 2020). Esse percentual de crescimento foi reduzindo até chegar a 1,4% de 2023 para 2024.

Comparativamente, as demais receitas correntes cresceram 9,8% de 2020 para 2021 (o que representou ótima retomada, já que haviam crescido apenas 1,6% de 2019 para 2020. **Já de 2023 para 2024, apresentaram o maior aumento no período observado (11,6%).**

Dessa forma, diferentemente do que ocorreu de 2020 para 2021, o aumento das receitas correntes de 2023 para 2024 decorreu da expansão das demais receitas correntes.

Gráfico 2 – Receitas correntes

R$ 1.000,00

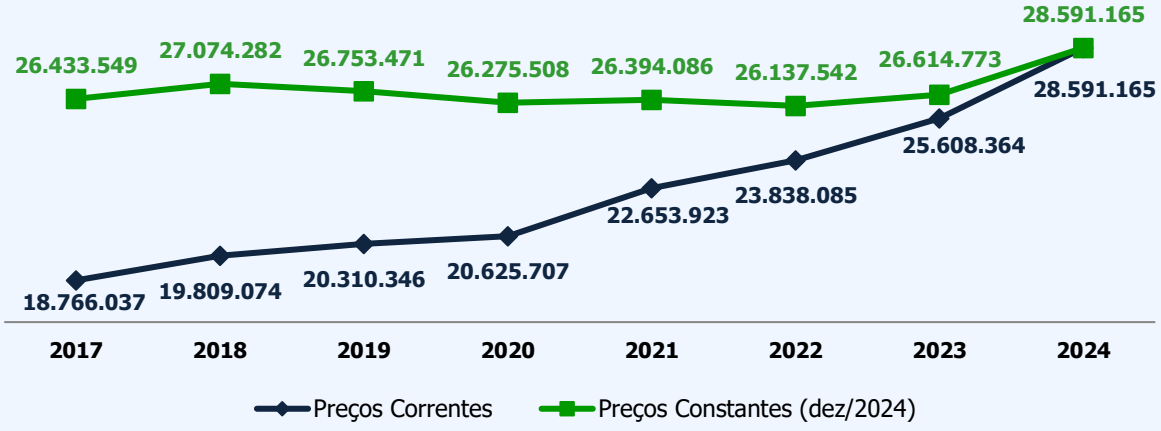


Fonte: elaboração própria, 2025.

Objetivando expurgar o efeito inflacionário, os montantes das demais receitas correntes foram deflacionados, de modo a permitir a comparabilidade ao longo do tempo em termos reais (preços constantes). A medida de inflação utilizada foi o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado, calculado para o DF e divulgado pelo Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF), com base no índice de dezembro de 2024.

Gráfico 3 – Demais receitas correntes (exceto transferências correntes): preços correntes x constantes

R$ 1.000,00



Fonte: elaboração própria, 2025.

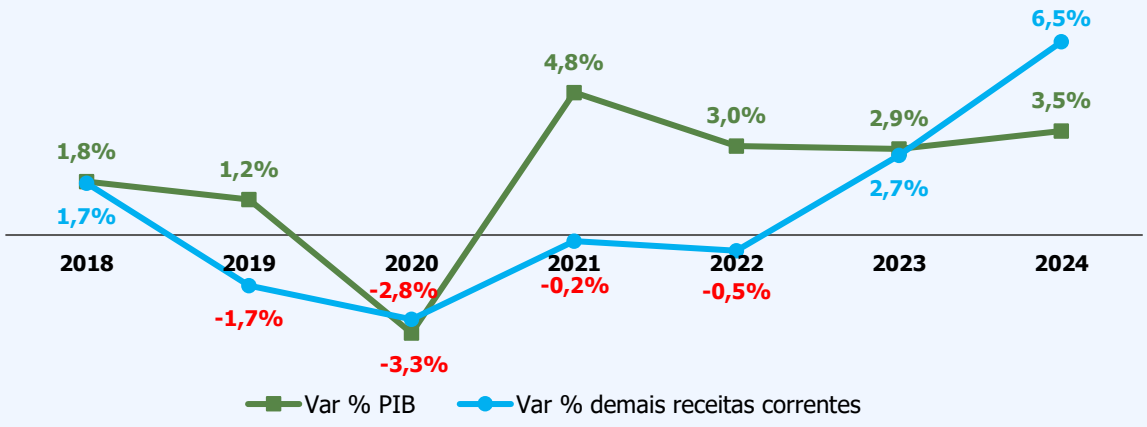
No Gráfico 3, percebe-se que o valor da receita a preços constantes de 2017 para 2023 praticamente não mudou.

Quando desconsiderada a inflação, as demais receitas correntes cresceram apenas 0,7% de 2017 para 2023. Assim, pode-se dizer que não houve crescimento real, que deveria ter acompanhado o crescimento da economia. Comparativamente, é importante mencionar que a receita corrente total (desconsideradas as operações intraorçamentárias) cresceu, em termos reais, 14,6% no mesmo período. Assim, percebe-se que o crescimento da receita corrente total no intervalo ocorreu em virtude da expansão das transferências correntes, que cresceram 145,8% de 2017 para 2023.

No entanto, quando se compara o valor a preços constantes das demais receitas correntes de 2023 para 2024, percebe-se que houve aumento significativo, mais precisamente de 7,4%. Este expressivo aumento fez com que a variação real de 2017 para 2024 tenha sido de 8,2%. **Destaca-se, portanto, melhora significa em 2024 da arrecadação distrital independentemente de transferências correntes.**

Compara-se, no Gráfico 4, a variação real do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil com a variação real das demais receitas correntes (exceto transferências correntes). Neste caso, visando à comparabilidade, os valores das demais receitas correntes foram deflacionados utilizando-se o IPCA obtido para âmbito nacional (nas demais análises em termos reais, utiliza-se o IPCA-DF). Além disso, para a variação do PIB em 2024, utilizou-se a projeção feita pelo Banco Central do Brasil no Relatório de Inflação. Nota-se que a variação real das demais receitas correntes não ficou abaixo do crescimento do PIB apenas em 2020 e 2024.

Gráfico 4 – Variação real: PIB Brasil x demais receitas correntes



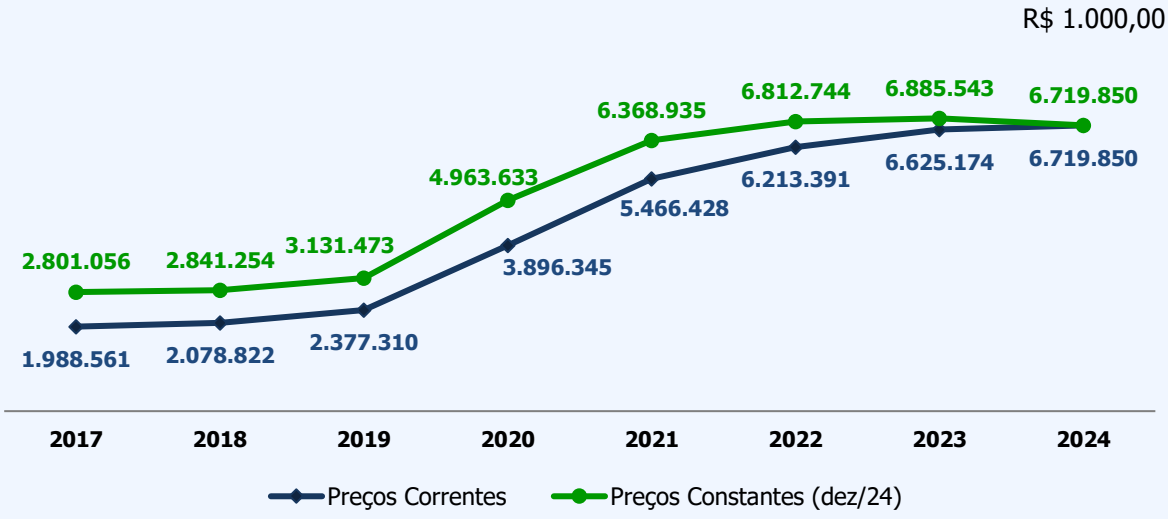
Fonte: elaboração própria, 2025.

A despeito da melhora comentada em 2024, relevante mencionar que, desde 2021, as transferências correntes representam cerca de um quinto das receitas correntes do DF. Em 2017, elas representavam 9,6% do total das receitas correntes; já em 2024, representaram 19,0%. Ou seja, sua participação praticamente dobrou neste período. Em termos de expansão, enquanto as demais receitas correntes cresceram 52,4% de 2017 para 2024, as transferências correntes cresceram 237,9%.

De 2023 para 2024, as transferências correntes tiveram variação real negativa (-2,4%), enquanto as demais receitas correntes cresceram 7,4%. Este aspecto corrobora a melhora da arrecadação distrital independentemente de transferências correntes em 2024.

Apresenta-se, no Gráfico 5, os montantes das transferências correntes em preços correntes e constantes.

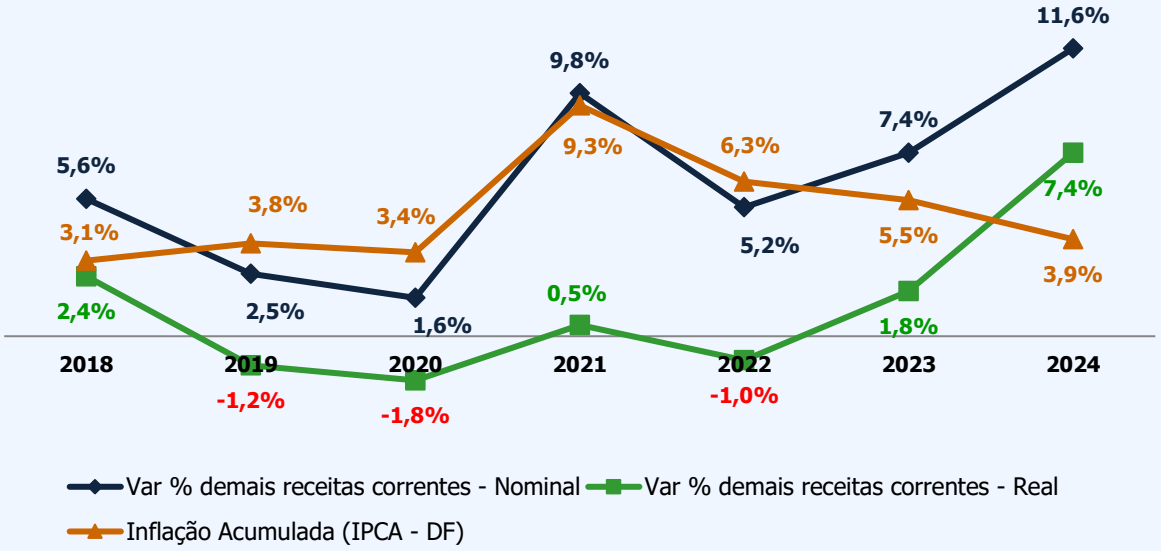
Gráfico 5 – Transferências correntes: preços correntes x preços constantes



Fonte: elaboração própria, 2025.

No Gráfico 6, comparam-se as variações real e nominal das demais receitas correntes com o respectivo IPCA acumulado do período para o DF. Percebe-se que apenas em 2024 o crescimento real das demais receitas correntes foi acima da respectiva inflação e que, inclusive, houve variação real negativa em 2019, 2020 e 2022. Além disso, até mesmo o crescimento nominal ficou abaixo da inflação em 2019, 2020 e 2022.

Gráfico 6 – Variação das demais receitas correntes x Inflação – DF



Fonte: elaboração própria, 2025.

DESPESA

A despesa total, analisada a partir da classificação segundo a Categoria Econômica, é composta pelas despesas correntes e pelas despesas de capital.

Ao contrário das despesas de capital, as despesas correntes são aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

As despesas correntes, em razão de sua expressiva participação na despesa total, foram apresentadas segundo o Grupo de Natureza de Despesa (GND), que é um agregador de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto do gasto. As despesas correntes, portanto, são divididas entre: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes.

A exemplo das receitas, as operações intraorçamentárias foram desconsideradas para fins deste Estudo. Assim, a despesa total contempla as despesas correntes e as de capital.

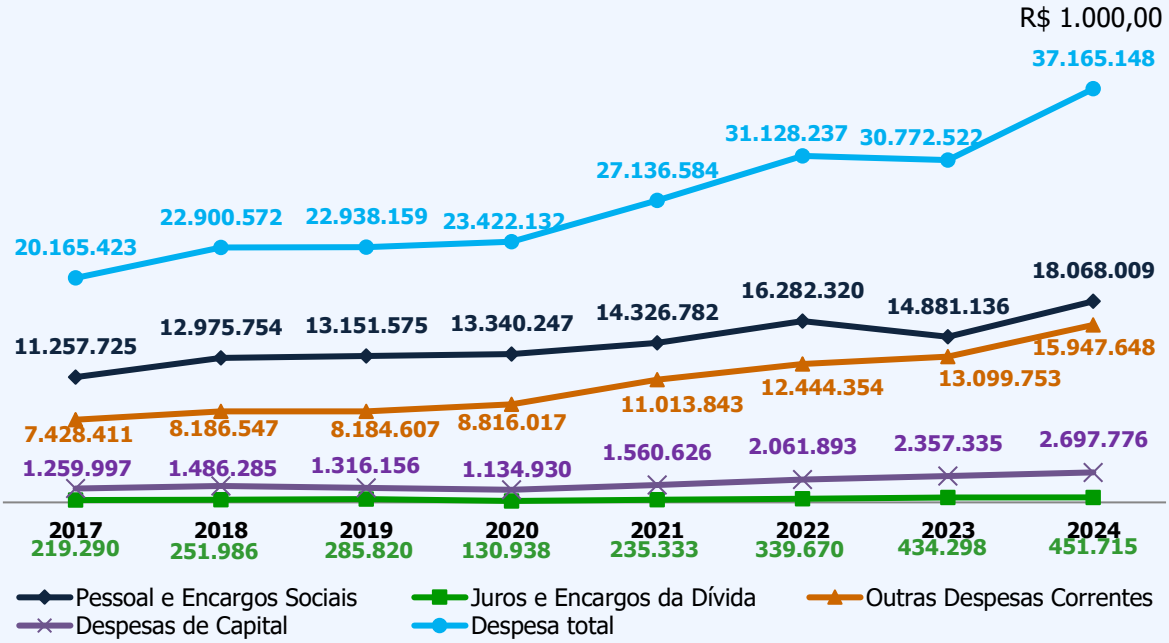
Destaca-se, ainda, que as despesas foram apresentadas pelos seus valores de empenho, visando conter os valores de dezembro, já que parte significativa dos empenhos deste mês são inscritos em restos a pagar não processados e, portanto, liquidados apenas no exercício seguinte.

O Gráfico 7 apresenta a execução da despesa, contemplando a série histórica de 2017 a 2024, visando evidenciar seu comportamento ao longo do tempo.

Considerando a média do período analisado, as despesas correntes representaram 93,7% da receita total; as de capital, 6,3%.

A despesa total, no período analisado, não cresceu apenas de 2022 para 2023, período em que apresentou variação negativa (-1,1%). O maior crescimento neste intervalo foi de 2023 para 2024, em que a despesa total cresceu 20,8%, equivalente a R$ 6,4 bilhões.

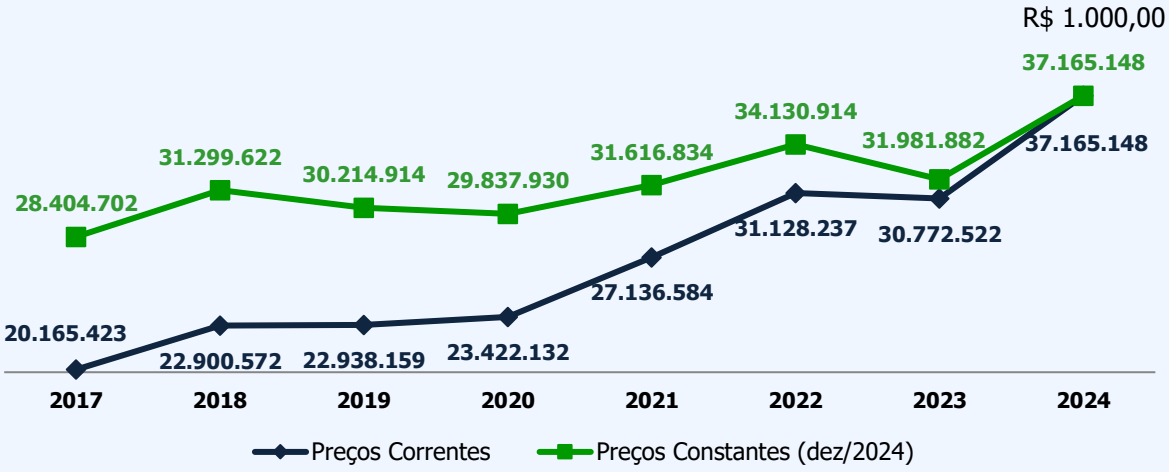
Gráfico 7 – Despesas correntes por GND, despesas de capital e despesa total



Fonte: elaboração própria, 2025.

Objetivando expurgar o efeito inflacionário, os montantes da despesa total foram deflacionados, de modo a permitir a comparabilidade ao longo do tempo em termos reais (preços constantes).

Gráfico 8 – Despesa total: Preços correntes x constantes



Fonte: elaboração própria, 2025.

Houve variação real negativa de 2018 para 2019, de 2019 para 2020 e de 2022 para 2023. No entanto, **chama a atenção o crescimento real da despesa total ocorrida de 2023 para 2024, que fora de 16,2%.** A despeito dos períodos de queda real, a despesa total apresentou aumento real de 30,9% de 2017 para 2024.

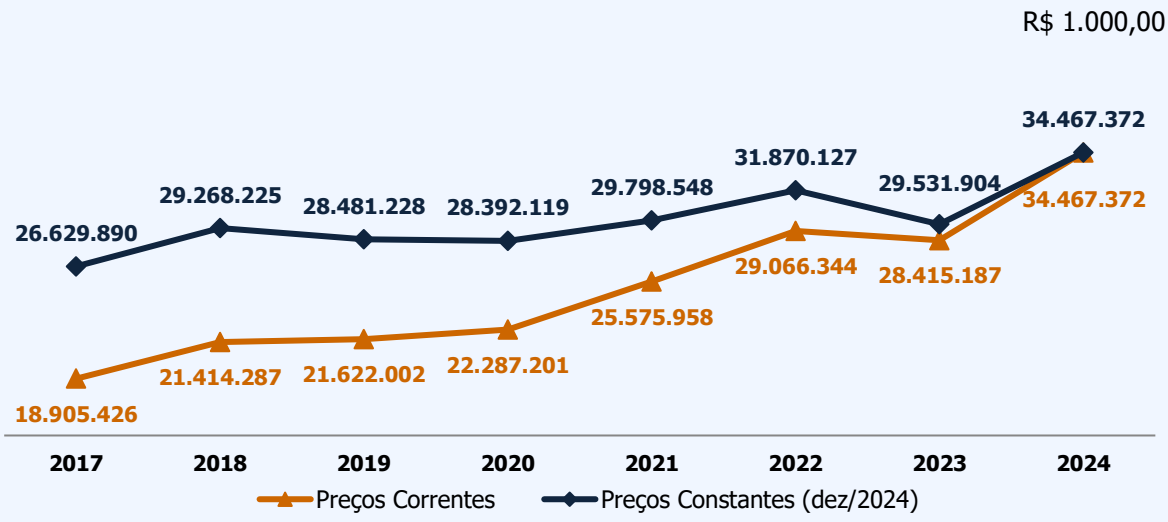
Despesas Correntes

As despesas relativas a pessoal e encargos sociais representaram pelo menos metade do total das despesas correntes no período analisado. Na média do período analisado, o grupo relativo a outras despesas correntes participou com 42% do total das despesas correntes. Já as despesas com juros e encargos da dívida, 1,1%.

A participação das despesas com pessoal e encargos sociais vem diminuindo desde 2019, quando representou 60,8% das despesas correntes. Em 2024, essa participação foi de 52,4%. Já o grupo relativo a outras despesas correntes cresceu em participação de 2019 para 2021, diminuiu em 2022, e voltou a crescer em 2023, chegando a 46,3% em 2024.

O Gráfico 9 demonstra o comportamento das despesas correntes, visando comparar os valores em termos correntes e constantes. **As despesas correntes tiveram crescimento real de 29,4% de 2017 para 2024. Este aumento, em grande parte, deve-se ao aumento real expressivo de 2023 para 2024, que foi de 16,7%, superando, inclusive, o aumento real de 2017 para 2023, que foi de 10,9%.**

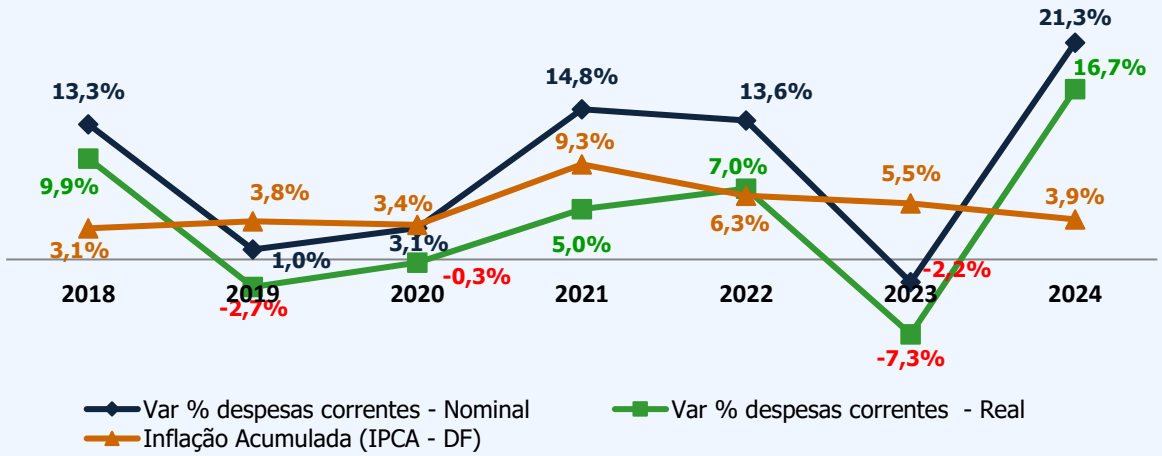
Gráfico 9 – Despesa Corrente: Preços correntes x constantes



Fonte: elaboração própria, 2025.

No Gráfico 10, a seguir, compara-se a variação real e a nominal das despesas correntes com o respectivo IPCA acumulado do período para o DF. Apesar da ocorrência de IPCA acumulado positivo em toda série, o crescimento nominal ficou abaixo da inflação de 2018 para 2019, 2019 para 2020 e 2022 para 2023. Destaca-se que o crescimento nominal chegou a ser negativo de 2022 para 2023. Quanto ao crescimento real, foi negativo de 2018 para 2019, 2019 para 2020 e 2022 para 2023. Destaca-se que, seguido de uma queda expressiva de 2022 para 2023, houve aumento real considerável de 2023 para 2024.

Gráfico 10 – Variação Despesa Corrente x Inflação DF



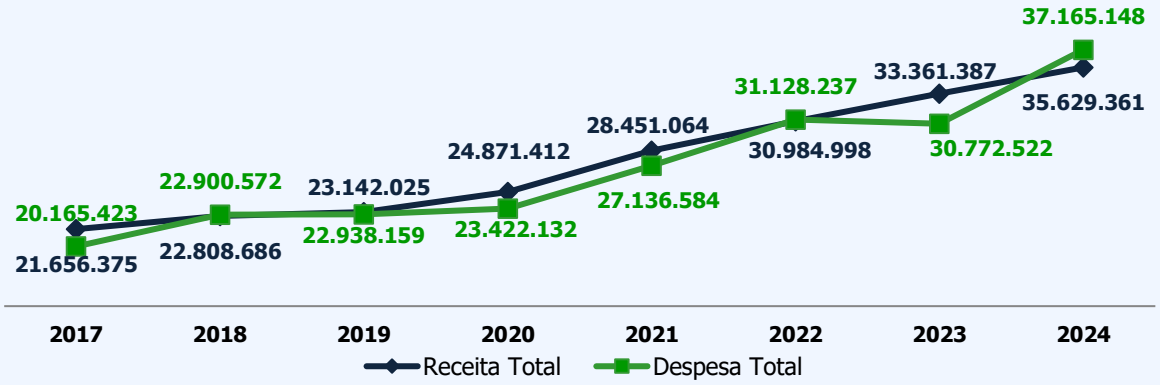
Fonte: elaboração própria, 2025.

RECEITA X DESPESA

No Gráfico 11, comparam-se a receita total e a despesa total de 2017 a 2024. O resultado do exercício é representado pela distância entre as séries do gráfico. Em 2018, 2022 e 2024, houve resultado deficitário, sendo o maior deles em 2024 (negativo em R$ 1,5 bilhão). Já em 2023, houve o maior superávit da série (R$ 2,6 bilhões).

Gráfico 11 – Receita total x Despesa total

R$ 1.000,00



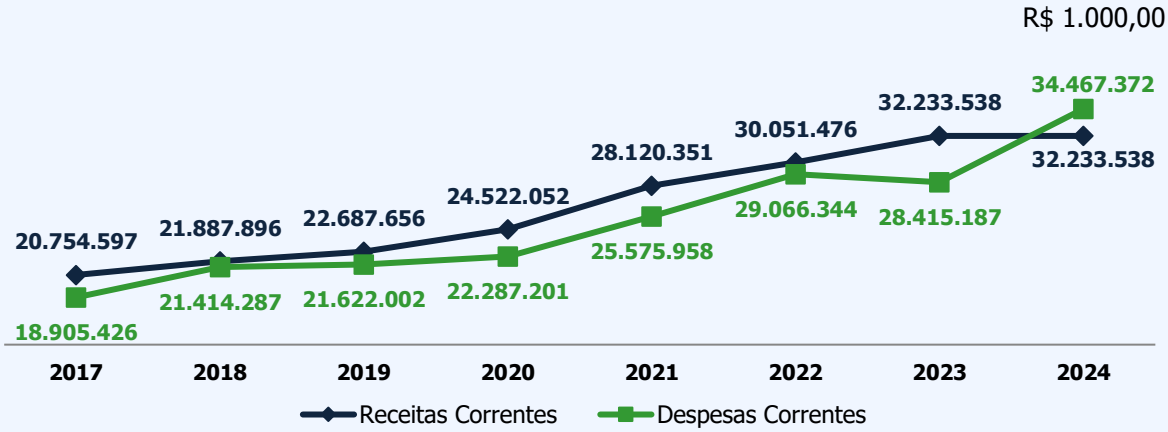
Fonte: elaboração própria, 2025.

Enquanto, de 2022 para 2023, houve discreta variação negativa da despesa total (-1,1%) e aumento de 7,7% da receita total; de 2023 para 2024, houve aumento de 20,8% da despesa total e 6,8% da receita total. Assim, explica-se a significativa diferença entre o resultado de 2023 e de 2024 (R$ 4,1 bilhões).

Além disso, quando se compara o crescimento real, percebe-se que a despesa total está crescendo mais que a receita total (16,2% e 2,8%, respectivamente, de 2023 para 2024, e 30,8% e 16,8%, respectivamente, de 2017 para 2024).

No período analisado, quando desconsideradas as operações intraorçamentárias, as receitas correntes representaram pelo menos 96% da receita total; e as despesas correntes, 92% da despesa total. Assim, devido à sua representatividade, comparam-se as receitas correntes e as despesas correntes no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Receitas correntes x Despesas correntes



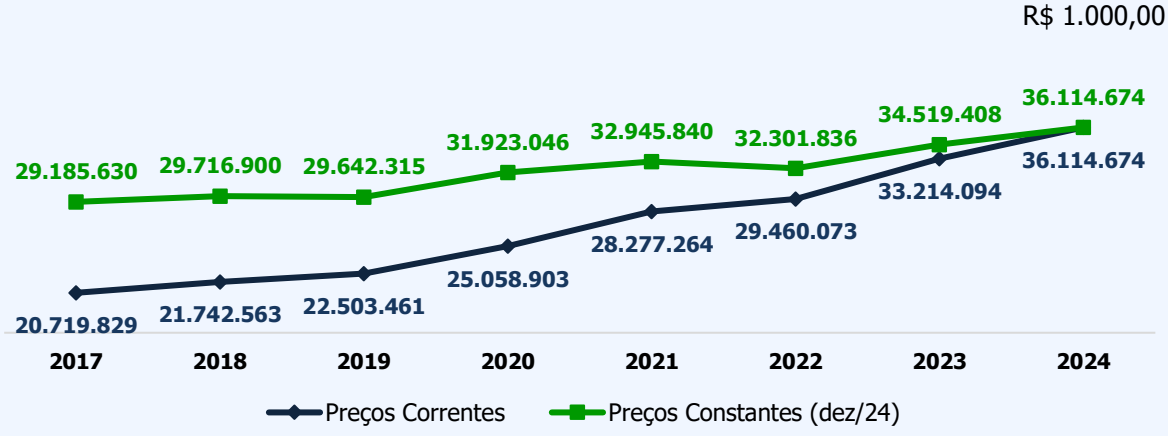
Fonte: elaboração própria, 2025.

Em todo o período observado, o primeiro ano a apresentar resultado deficitário foi 2024. O crescimento nominal das receitas correntes e das despesas correntes foi de 70,1% e 82,3%, respectivamente, de 2017 para 2024, e de 9,5% e e 21,3%, respectivamente, de 2023 para 2024.

Importante reforçar que, de 2017 para 2024, houve crescimento real de 20,8% das receitas correntes, enquanto as despesas correntes cresceram 29,4% no mesmo intervalo. **Observando-se apenas de 2023 para 2024, o crescimento real das receitas correntes e das despesas correntes foi de 5,4% e 16,7%, respectivamente.**

A Receita Corrente Líquida (RCL) é um importante parâmetro no direito financeiro, pois é utilizada para o cálculo de relevantes pisos e limites, tais como despesas com pessoal e endividamento. No período considerado, a RCL apresentou crescimento nominal de 74,3% e real de 23,7%. O Gráfico 13 ilustra o comportamento de crescimento da RCL no período de 2017 a 2024.

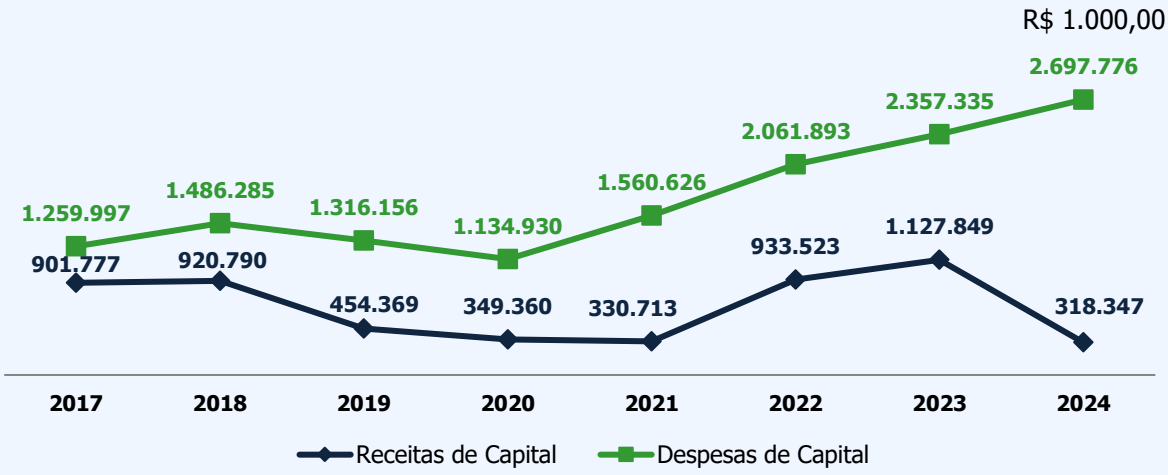
Gráfico 13 – RCL: Preços Correntes x Preços Constantes



Fonte: elaboração própria, 2025.

Já quando se fala de receitas de capital *versus* despesas de capital, fala-se de déficit ao longo de todo o período, conforme mostra o Gráfico 14. Assim, receitas correntes foram utilizadas para custear despesas de capital. É importante lembrar que a Constituição Federal veda a situação oposta, ou seja, realizar operações de crédito (receita de capital) em montante superior ao das despesas de capital – ressalvadas exceções, mecanismo conhecido como Regra de Ouro.

Gráfico 14 – Receitas de Capital x Despesas de Capital



Fonte: elaboração própria, 2025.

Observa-se, inclusive, que **o resultado deficitário relativo às operações de capital aumentou consideravelmente de 2023 para 2024, atingindo R$ 3,1 bilhões negativos em 2024.**

RESULTADO PRIMÁRIO

Conforme já mencionado, o cálculo do resultado primário sofreu alterações em sua metodologia ao longo da série histórica.

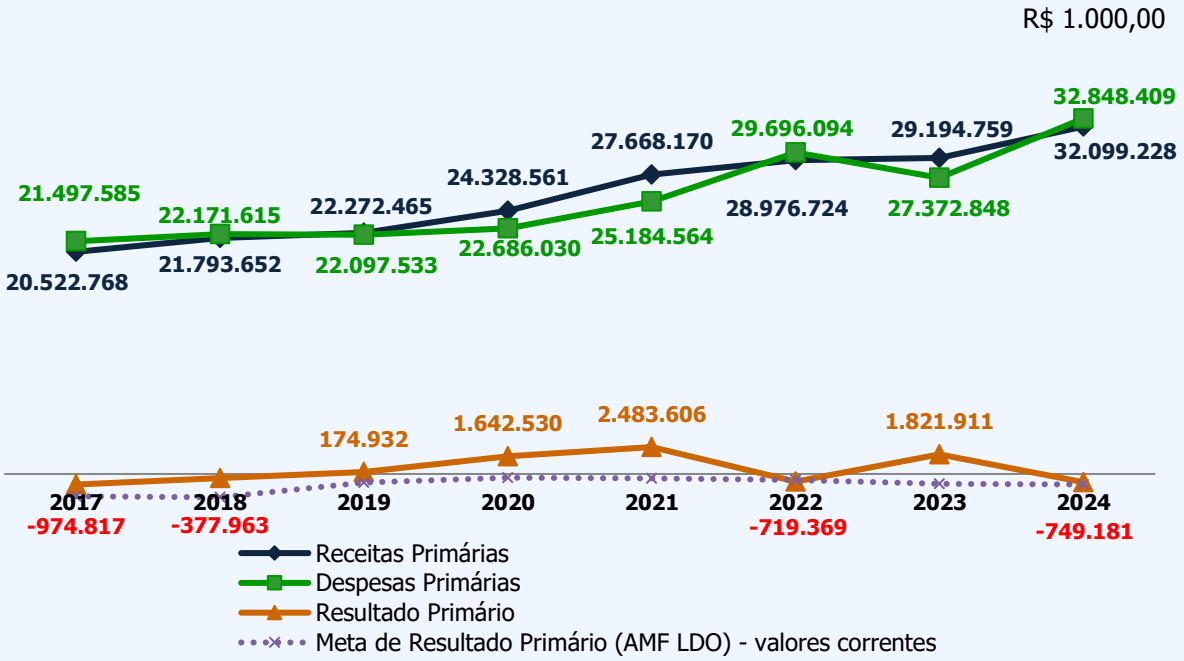
Em 2018, a meta fiscal prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) utilizava os valores empenhados e o resultado foi calculado com base nos valores pagos.

Em 2023, passou-se a segregar os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Nesta análise, foram desconsiderados os valores de RPPS, objetivando evidenciar uma análise mais comparável.

Em 2024, houve o segundo pior resultado primário (R$ 749,2 milhões negativos), ficando atrás apenas do valor apurado em 2017 (R$

974,8 milhões negativos). Este resultado carece de atenção, principalmente depois de se ter atingido R$ 1,8 bilhão de resultado primário em 2023. Em relação à meta estabelecida, apenas em 2022 o resultado apurado foi inferior à meta. Comenta-se, ainda, que, ao longo de todo período analisado, não houve nenhuma meta positiva.

Gráfico 15 – Resultado Primário



Fonte: elaboração própria, 2025.

DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL (DLP)

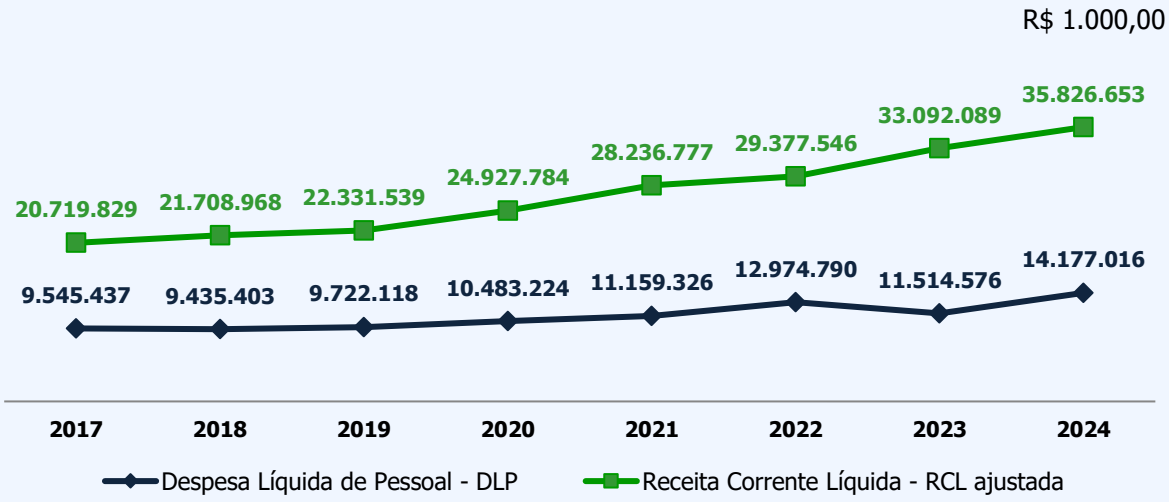
O cumprimento do limite com despesa de pessoal é verificado pela relação entre a DLP e a RCL.

Destaca-se que, a partir de 2018, passou-se a adotar o conceito de RCL ajustada para fins do limite de gastos com pessoal, o qual exclui recursos transferidos ao DF provenientes de Emendas Parlamentares Individuais (EPI) ao orçamento federal. E, a partir de 2019, o conceito de RCL ajustada passou a considerar um cálculo para limite de despesa com pessoal (excluindo-se, além das EPI, as emendas parlamentares de bancada) e outro cálculo para limite de endividamento (excluindo-se somente as EPI).

O Gráfico 16 ilustra os montantes da despesa com pessoal *versus* a RCL no período de 2017 a 2024. **Comenta-se que, de 2018 para 2019, de 2021 para 2022, e de 2023 para 2024, o crescimento nominal da despesa com**

pessoal foi superior ao da RCL. Ainda, enquanto de 2022 para 2023 houve variação negativa da despesa com pessoal (-11,3%), de 2023 para 2024, houve crescimento de 23,1%, o maior no intervalo observado. A título de comparação, a RCL ajustada cresceu 8,3% de 2023 para 2024.

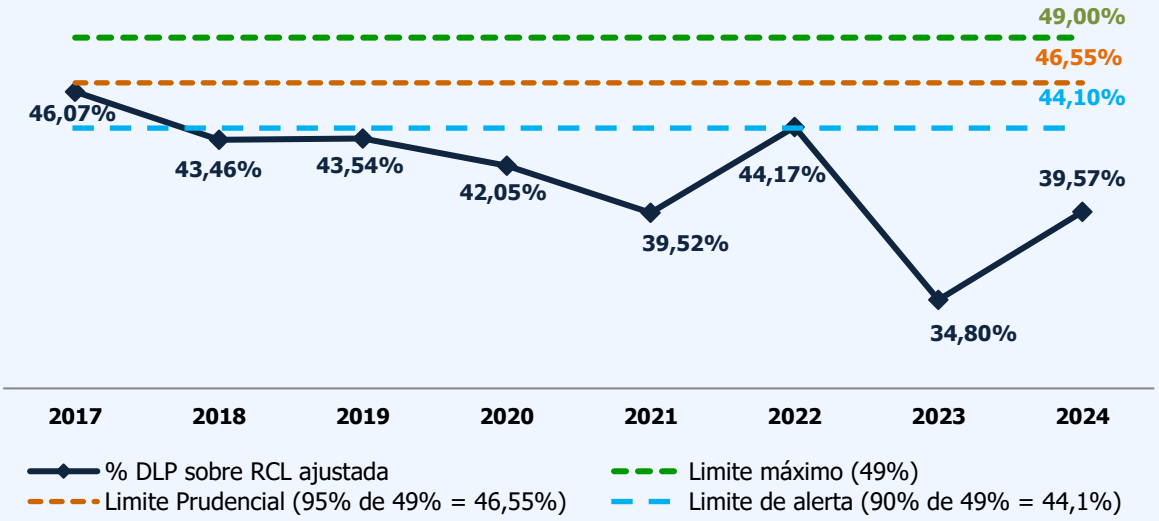
Gráfico 16 – Despesa com pessoal x RCL ajustada



Fonte: elaboração própria, 2025.

A despesa do Poder Executivo deve obedecer ao limite de 49% da RCL ajustada, sendo o limite de alerta 90% dele, e o prudencial, 95%. O Gráfico 17 exibe a comparação entre os percentuais atingidos e os limites estabelecidos. Em 2017 e em 2022, extrapolou-se o limite de alerta. O limite prudencial não foi alcançado no período. Nota-se que houve, em 2023, redução bastante relevante do percentual, impactada pela ocorrência simultânea de aumento da RCL ajustada (12,6%) e da variação negativa da DLP (-11,3%). Apesar do aumento da despesa com pessoal superior ao da RCL ajustada de 2023 para 2024, o exercício de 2024 findou com margem frente ao limite de alerta.

Gráfico 17 – Limites despesa com Pessoal



Fonte: elaboração própria, 2025.

O principal fator a explicar o desempenho da RCL em 2023 compreende as transferências ao FCDF, pois os recursos do FCDF não utilizados para custeio de despesas com pessoal compõem o cálculo da RCL. Em 2023, houve crescimento de 70,8% destes valores em relação a 2022. Ratifica-se que os valores repassados ao FCDF em 2023 foram calculados com base na taxa de crescimento da RCL do Governo Federal entre julho de 2021 e junho de 2022 em relação ao mesmo período de 12 meses referentes aos anos de 2020 e 2021. Assim, esse crescimento extraordinário da RCL reflete um período de retomada da economia após a pandemia e, como se verificou, não se repetiu em 2024.

DÍVIDA CONSOLIDADA E DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL)

A dívida consolidada do DF é composta por dívida contratual, precatórios posteriores a 5/5/2000 e outras dívidas, pois o DF não possui dívida mobiliária.

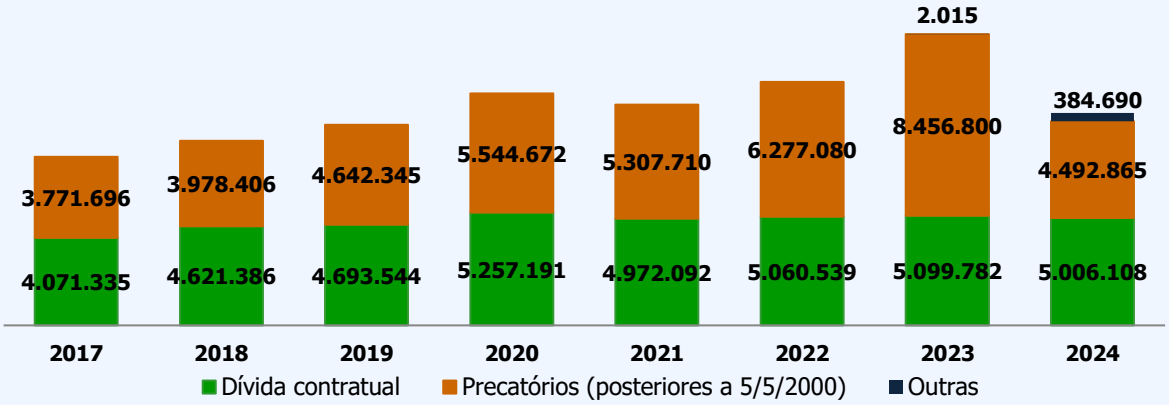
O Gráfico 18 apresenta a composição da dívida consolidada ao longo da série. Nota-se tendência de crescimento de 2017 para 2023, exceto de 2020 para 2021, em que houve variação negativa (-4,8%) da dívida consolidada. **A dívida contratual cresceu 25,3% de 2017 para 2023 e os precatórios posteriores a 5/5/2000, 124,2%.**

No entanto, no sentido contrário, houve redução significativa da dívida consolidada em 2024, impactada pela redução a quase metade, em relação a 2023, dos precatórios posteriores a 5/5/2000. Houve variação negativa de -27,1% da dívida consolidada de 2023 para 2024 e de -46,9% dos precatórios em questão. Ainda, apesar de o valor das outras dívidas

continuar representando parcela pequena da dívida consolidade em 2024 (3,9%), destaca-se o aumento significativo desse grupo em 2024, que foi de R$ 2,0 milhões em 2023 para R$ 384,7 milhões em 2024.

Gráfico 18 – Composição da Dívida Consolidada

R$ 1.000,00

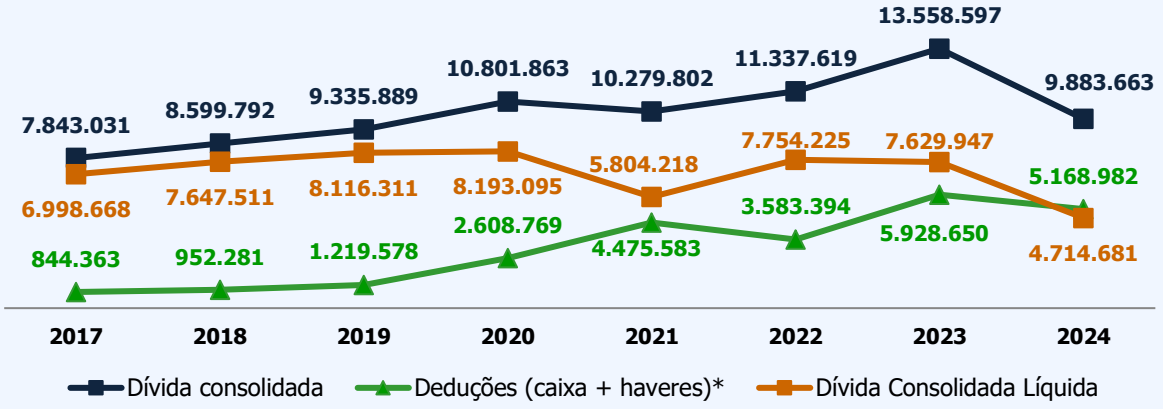


Fonte: elaboração própria, 2025.

Após deduções (disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e demais haveres financeiros), chega-se à DCL. Em 2021, houve expressiva variação negativa da DCL frente a 2020 (-29,2%), bastante impactada pelo aumento a quase o dobro das deduções. Já em 2024, a significativa variação negativa frente a 2023 (-38,2%) se deveu especialmente à brusca redução dos precatórios posteriores a 5/5/2000 (as deduções sofreram, inclusive, discreta redução no ano). No Gráfico 18, apresenta-se o comportamento da DCL.

Gráfico 19 – Dívida Consolidada Líquida (DCL)

R$ 1.000,00



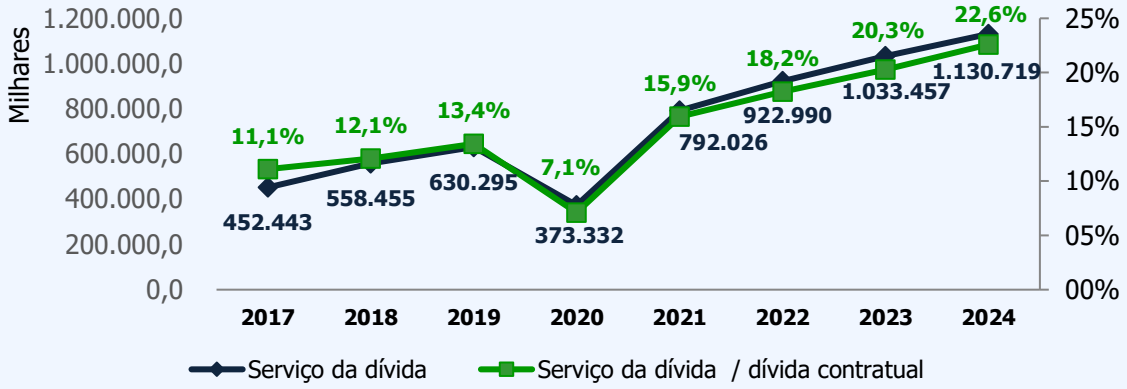
Fonte: elaboração própria, 2025.

(*) Valor constante no respectivo RREO do ano.

O limite máximo da DCL em relação à RCL ajustada é de 200%, fixado pelo Senado Federal em Resolução. Ao longo de toda série, o percentual máximo foi de 36,1% em 2019.

O Gráfico 20 retrata o serviço da dívida ao longo do intervalo observado. Percebe-se que sua relação com a dívida contratual mais que dobrou ao longo da série histórica (de 11,1% em 2017 para 22,6% em 2024), realçando um risco nas contas públicas. De 2017 para 2024, em termos nominais, a dívida contratual aumentou 23,0%; os juros e encargos da dívida, 103,0%; a amortização da dívida, 191,2%.

Gráfico 20 – Serviço da dívida

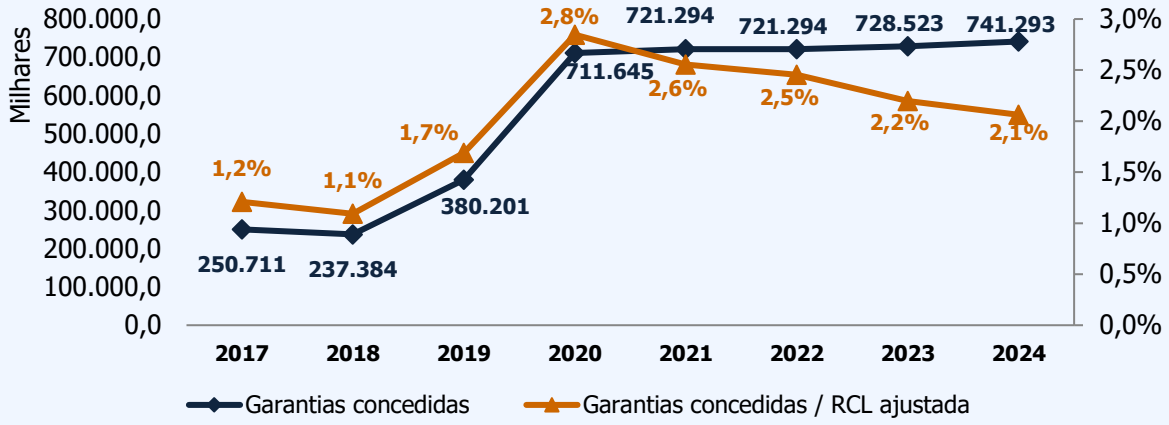


Fonte: elaboração própria, 2025.

GARANTIAS CONCEDIDAS

O limite fixado pelo Senado Federal para as garantias concedidas é de 22% da RCL ajustada. Conforme o Gráfico 21, pode-se perceber que o DF ficou notadamente abaixo deste limite ao longo de toda série, apesar de ter ocorrido aumento considerável (87%) das garantias concedidas de 2019 para 2020.

Gráfico 21 – Garantias concedidas x RCL

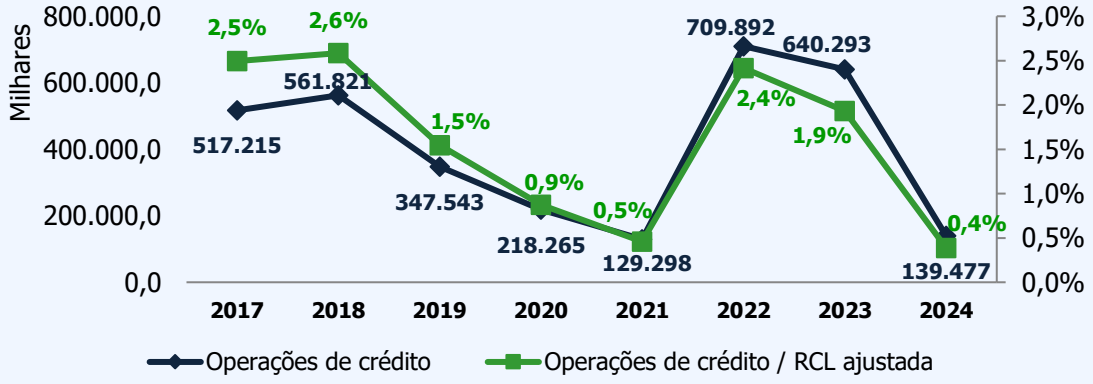


Fonte: elaboração própria, 2025.

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

O limite estabelecido pelo Senado Federal para as Operações de Crédito (internas e externas) é de 16% da RCL ajustada. Nota-se, no Gráfico 22, que o DF permaneceu consideravelmente abaixo do limite máximo em toda série histórica, alcançando, no máximo, 2,6% em 2018.

Gráfico 22 – Operações de crédito



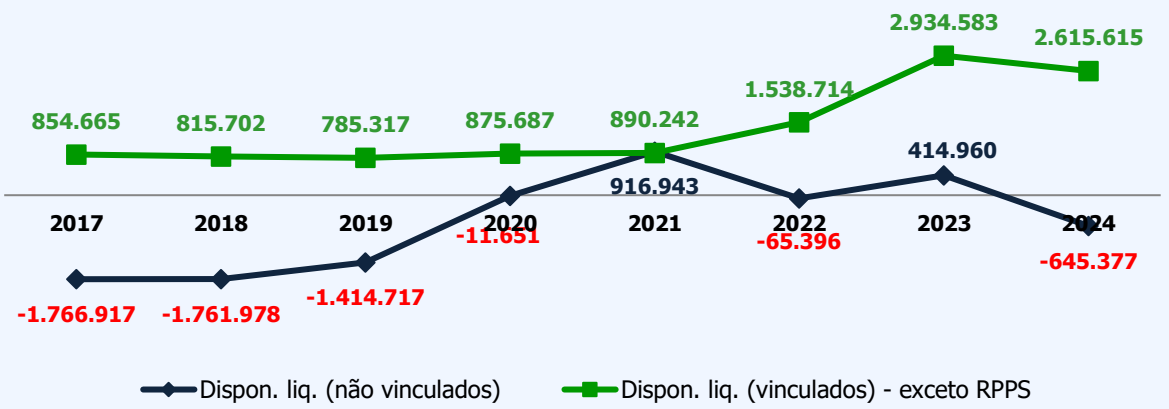
Fonte: elaboração própria, 2025.

DISPONIBILIDADE LÍQUIDA

A disponibilidade líquida é dividida entre recursos não vinculados e vinculados. A partir de 2023, o demonstrativo passou a segregar os recursos do RPPS, os quais foram desconsiderados nesta análise. Além disso, ratifica-se que foram contemplados

apenas os valores do Poder Executivo. O Gráfico 23 apresenta a disponibilidade líquida do Poder Executivo no período de 2017 a 2024.

Gráfico 23 – Disponibilidade líquida do Poder Executivo: recursos vinculados e não vinculados



Fonte: elaboração própria, 2025.

Pode-se notar que os recursos não vinculados apresentaram insuficiência em praticamente toda série, com exceção de 2021 e de 2023. O saldo negativo significa que recursos vinculados foram utilizados para pagar despesas não vinculadas. Em 2021, os recursos vinculados ficaram muito próximos dos não vinculados. De 2022 para 2023, ocorreram, de forma simultânea, expressivo aumento dos recursos vinculados e redução dos não vinculados. **De 2023 para 2024, houve queda considerável da disponibilidade líquida advinda de recursos não vinculados (R$ 1,1 bilhão).**

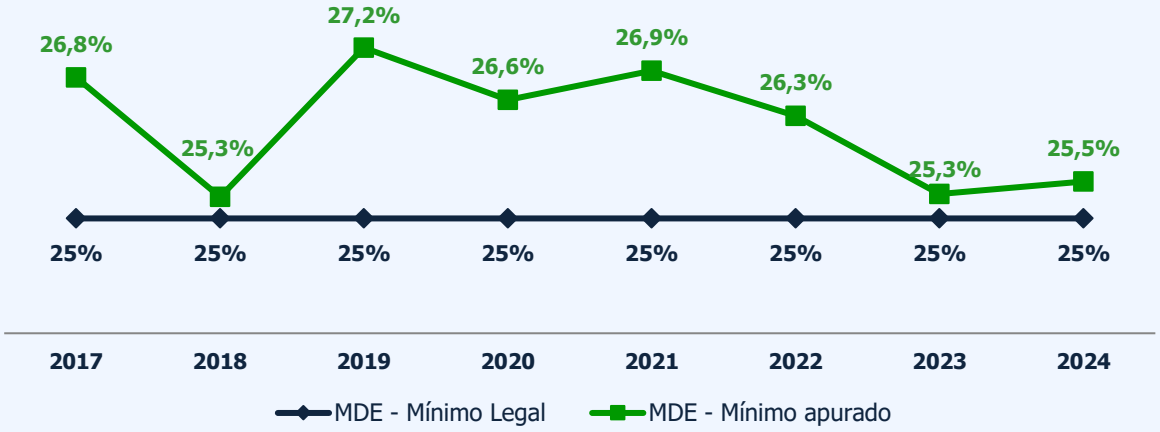
CUMPRIMENTO DOS MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS

Salienta-se que os RREO dos cinco primeiros bimestres do exercício consideram os valores de despesa liquidada, enquanto o do último bimestre considera os da despesa empenhada.

Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

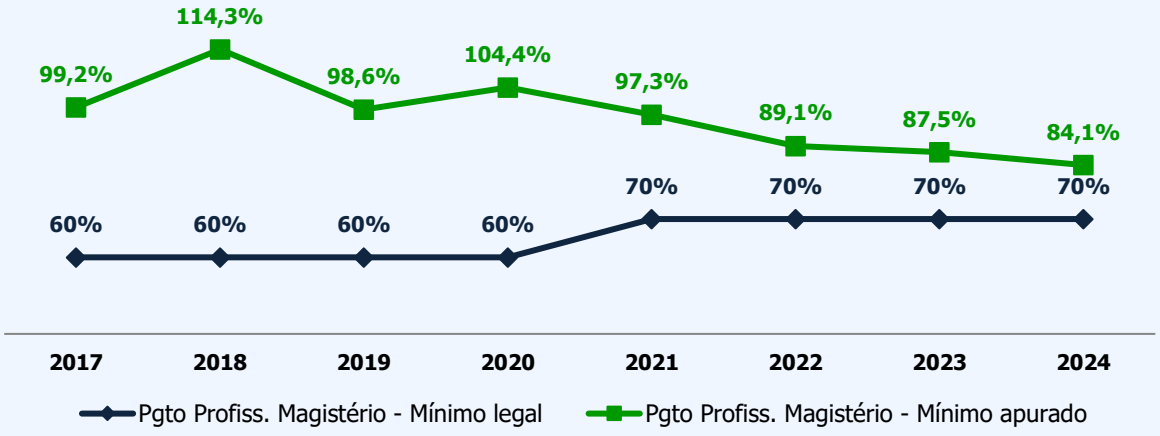
Nos Gráficos 24 e 25, mostra-se a comparação dos valores apurados com os mínimos legais. Em todos os anos, houve atingimento do mínimo legal para as despesas com MDE pelo DF. Contudo, percebe-se que o valor apurado em 2018 e em 2023 ficou muito próximo ao limite mínimo. Além disso, quanto ao pagamento de profissionais do magistério, percebe-se que o percentual apurado vem diminuindo desde 2021.

Gráfico 24 – Despesas MDE: mínimo legal x valor apurado



Fonte: elaboração própria, 2025.

Gráfico 25 – Pagamento de profissionais do magistério: mínimo legal x valor apurado



Fonte: elaboração própria, 2025.

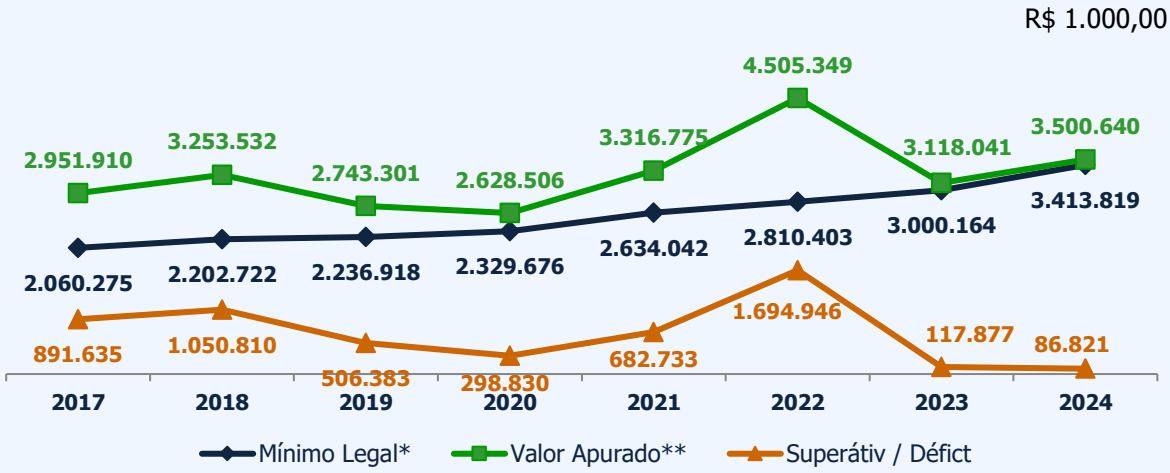
Ressalta-se que o mínimo legal referente ao pagamento de profissionais da Educação Básica foi alterado de 60% para 70% com a vigência da Emenda

Constitucional n. 108, de 2020, que produziu efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

No Gráfico 26, observa-se que o valor apurado com ASPS foi superior ao mínimo legal em toda série histórica analisada. Importante comentar que, em 2023, o valor apurado já havia ficado muito próximo ao mínimo legal, situação bastante diversa da ocorrida em 2022. O superávit de 2024 diminuiu ainda mais, tendo sido o menor da série histórica (R$ 86,8 milhões), beirando o limite legal.

Gráfico 26 – Cumprimento do limite mínimo com Saúde



Fonte: elaboração própria, 2025.
(*) 12% da Base Estadual + 15% da Base Municipal.
(**) Despesa empenhada.

ANÁLISE POR QUADRIMESTRE – 3º QUADRIMESTRE DE 2024

RECEITA

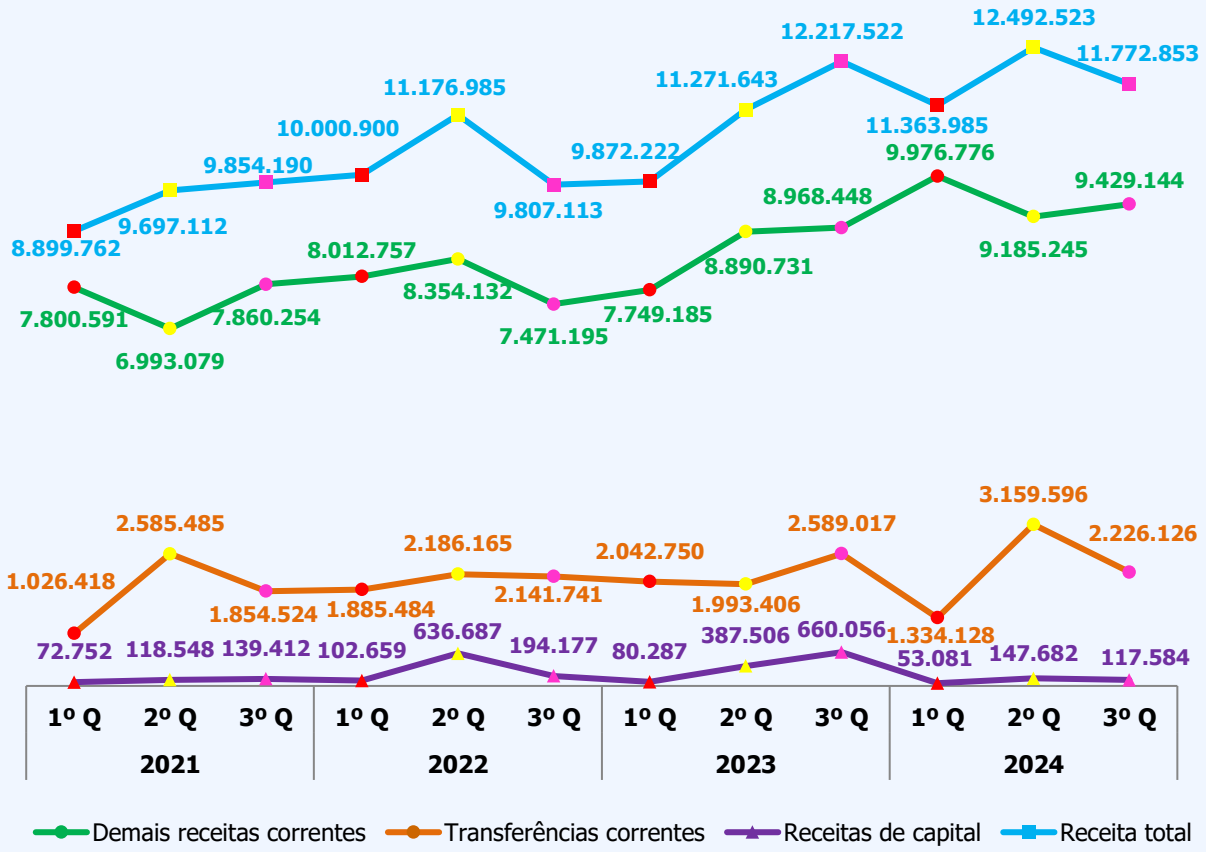
Os valores de receita são extraídos dos RREO. Ressalta-se que estes relatórios são de abrangência bimestral, portanto, considera-se o compilado de dois deles para cada quadrimestre apresentado nesta seção. **Além disso, desconsideram-se as receitas intraorçamentárias.**

Assim como no RREO, as receitas são apresentadas pelos valores líquidos das respectivas deduções, tais como restituições, descontos, retificações e deduções para o FUNDEB, conforme MDF/STN – 14ª Edição.

No Gráfico 27, apresentam-se os valores de receita relativos a cada quadrimestre desde 2021. Acrescenta-se que o terceiro quadrimestre é representado pelo marcador na cor rosa.

Gráfico 27 – Receita por quadrimestre

R$ 1.000,00



Fonte: elaboração própria, 2025.

Detendo-se apenas no terceiro quadrimestre, percebe-se que as demais receitas correntes relativas a 2024 foram inferiores às atinentes ao mesmo período de 2023. Já as transferências correntes e as receitas de capital do terceiro quadrimestre foram superiores às do mesmo quadrimestre de 2023.

Ainda considerando apenas o terceiro quadrimestre de 2024, as receitas correntes representaram 99,0% da receita total. Essa categoria econômica foi dividida em dois segmentos: transferências correntes e demais receitas correntes. Essa classificação busca diferenciar as receitas que foram geradas pelo ente das que foram recebidas por meio de transferências.

As receitas correntes apontadas como próprias do DF representaram 80,1% da receita total, considerando apenas o terceiro quadrimestre de 2024. Comparando

com o mesmo período de 2023, cresceram 5,1%. Já as transferências correntes sofreram variação negativa (-14%).

Da mesma forma que ocorreu nos demais quadrimestres de 2024, da comparação entre o RREO até dezembro de 2024 e o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – Terceiro Quadrimestre de 2024, **aponta-se que os valores referentes às receitas de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria e os relativos às Transferências Correntes divergem entre os relatórios.** No mencionado RREO, o valor das receitas de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria é R$ 22,0 bilhões, e o de Transferências Correntes, R$ 6,7 bilhões. No terceiro relatório de avaliação, R$ 24,8 bilhões e R$ 3,9 bilhões, respectivamente. Assim, percebe-se que houve uma discrepância na classificação de receitas.

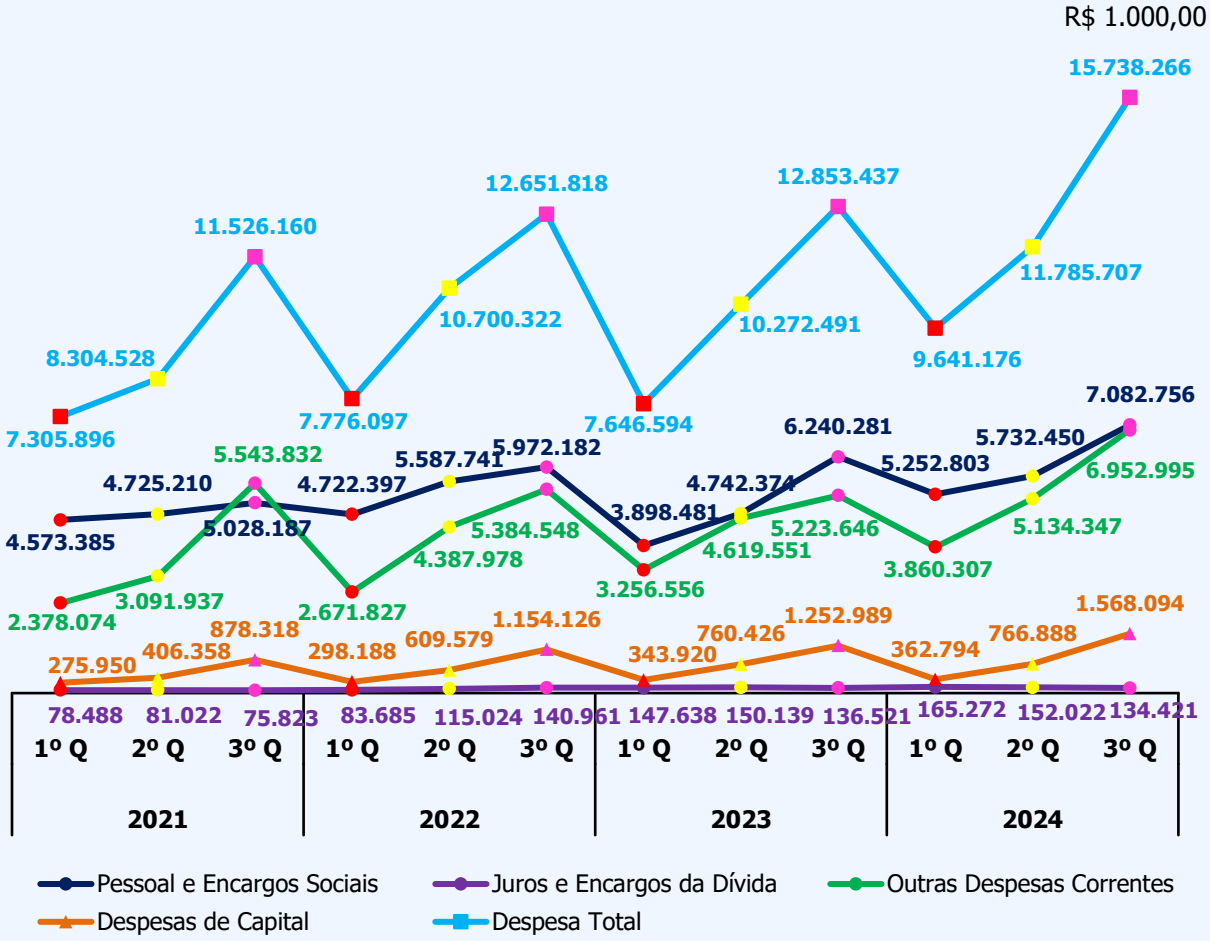
DESPESA

Os valores de despesa são extraídos dos RREOs. Ressalta-se que estes relatórios são de abrangência bimestral, portanto, considera-se o compilado de dois deles para cada quadrimestre apresentado nesta seção. **Além disso, desconsideram-se as despesas intraorçamentárias.**

As despesas são analisadas pela ótica da liquidação até o quinto bimestre e pela ótica do empenho no sexto bimestre. Isso ocorre porque diversas despesas empenhadas em dezembro são inscritas em RPnP, ou seja, são apenas liquidadas no ano seguinte.

No Gráfico 28, são apresentados os valores de despesa relativos a cada quadrimestre desde 2021. As Despesas Correntes, em razão de seu grande volume, foram segregadas de acordo com o GND. O terceiro quadrimestre é representado pelo marcador na cor rosa.

Gráfico 28 – Despesa por quadrimestre



Fonte: elaboração própria, 2025.

Atendo-se especificamente no terceiro quadrimestre de cada ano, percebe-se que as despesas relativas a 2024 foram as maiores que as do mesmo período de 2023, com exceção dos juros e encargos da dívida (variação negativa de 1,5%).

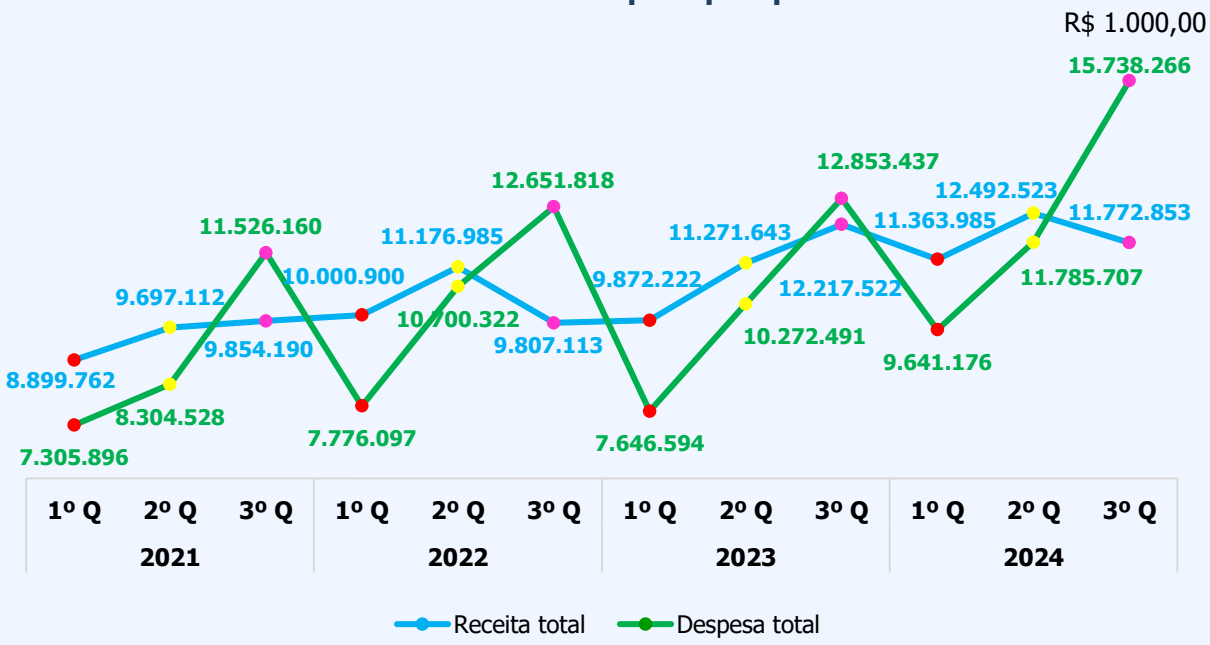
Comparando-se o terceiro quadrimestre de 2024 com o de 2023, verifica-se que a despesa total aumentou 22,4%; as despesas correntes, 22,2%; e as de capital, 25,1%. Ainda, destaca-se o aumento do GND Outras Despesas Correntes de 33,1% de um quadrimestre para o outro.

RECEITA X DESPESA

Quando comparados os valores de receita total e despesa total, percebe-se que a diferença entre os montantes foi consideravelmente superior no terceiro quadrimestre de 2024 do que no de 2023. Em 2023, o resultado foi deficitário em R$ 635,9 milhões, enquanto, em 2024, foi deficitário em R$ 4,0 bilhões.

Da análise do Gráfico 29, percebe-se que, no terceiro quadrimestre de todos os exercícios, a despesa total foi superior à receita total, gerando, portanto, resultados deficitários. Informa-se que terceiro quadrimestre é representado pelo marcador na cor rosa.

Gráfico 29 – Receita x despesa por quadrimestre



Fonte: elaboração própria, 2025.

RESULTADO PRIMÁRIO

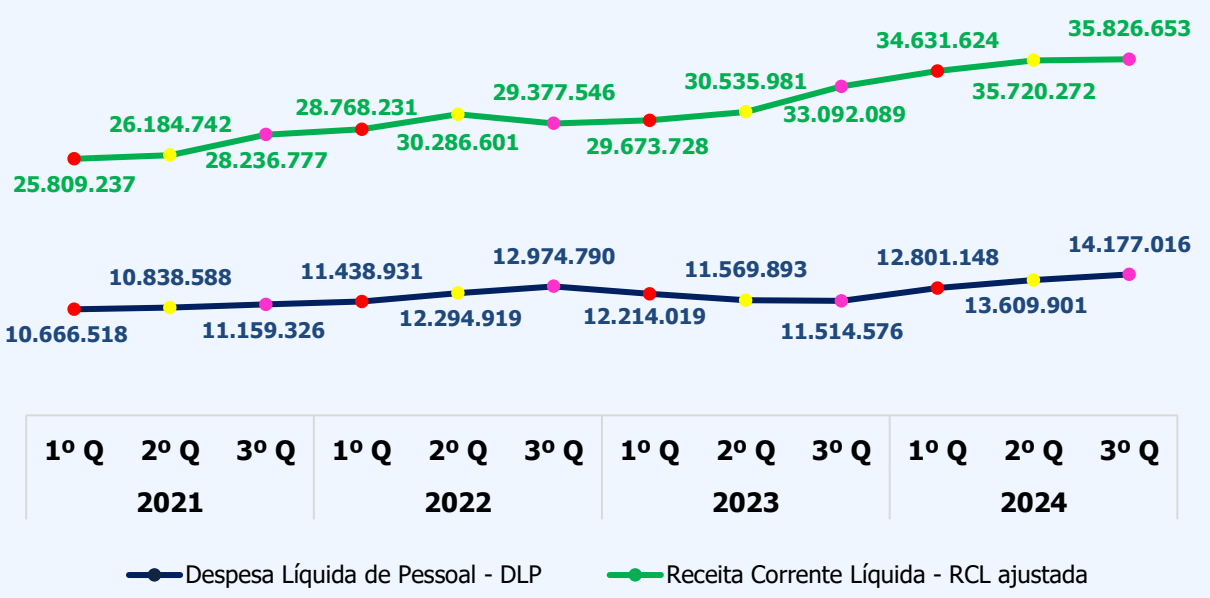
O Resultado Primário objetiva verificar a capacidade de o Estado honrar o pagamento do serviço de sua dívida. Assim, demonstra-se o grau de autonomia do ente federado para que, utilizando suas receitas próprias e transferências constitucionais e legais, possa honrar os pagamentos de parte de suas despesas correntes (pessoal e custeio) e de parte das suas despesas de capital (investimentos) e, ainda, gerar poupança para atender ao serviço da dívida.

No que se refere ao Resultado Primário (sem RPPS e acima da linha), em 2023, o Resultado Primário foi de R$ 1,8 bilhão, sendo que a meta estabelecida era negativa em R$ 897,7 milhões. Em 2024, o resultado primário foi negativo em R$ 749,2 milhões e, portanto, R$ 2,6 bilhões inferior ao de 2023. Apesar disso, o resultado apurado em 2024, foi superior à meta estabelecida para o ano, que foi de negativa em R$ 971,1 milhões.

DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL (DLP)

A DLP, no terceiro quadrimestre de 2024, cresceu 23,1% (R$ 2,7 bilhões) em comparação com o mesmo período de 2023; já a RCL ajustada, 8,3% (R$ 2,7 bilhões).

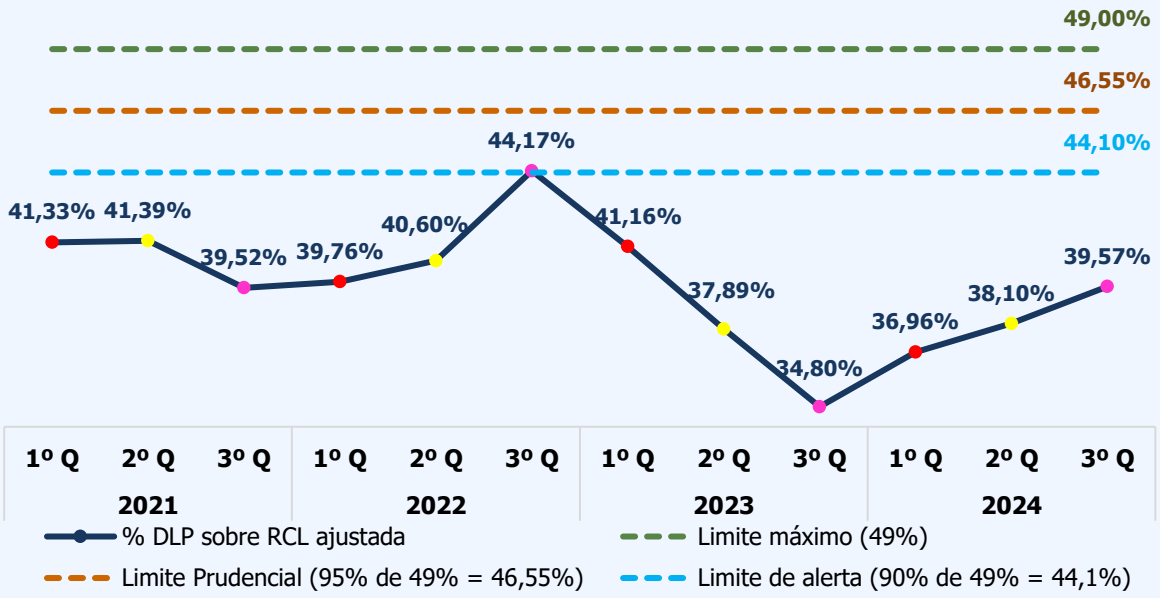
Gráfico 30 – Despesa com Pessoal x RCL Ajustada



Fonte: elaboração própria, 2025.

Em 2022, houve tímida extrapolação do limite de alerta no terceiro quadrimestre. Este evento não voltou a ocorrer até então. No entanto, importante mencionar que o limite apurado no terceiro quadrimestre de 2024 (39,57%) foi superior ao atingido no mesmo período de 2023 (34,8%). Isto se deve ao fato de que a DLP cresceu proporcionalmente mais que a RCL ajustada no período, como fora comentado. No Gráfico 31, confrontam-se tais percentuais.

Gráfico 31 – Limites Despesa de Pessoal



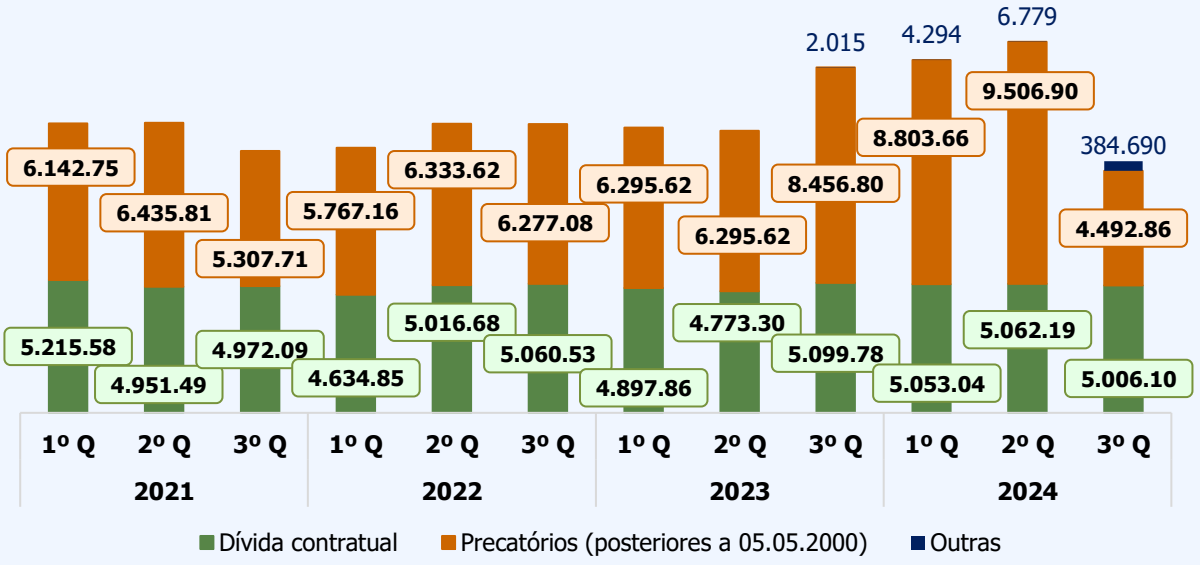
Fonte: elaboração própria, 2025.

DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL)

No Gráfico 32, apresenta-se a composição da dívida consolidada. Destaca-se que, quando se compara o terceiro quadrimestre de 2024 com o mesmo período de 2023, nota-se redução considerável da dívida consolidada (variação de -27,1%). Esta variação muito se deve à expressiva redução dos precatórios posteriores a 5/5/2000, que sofreram variação negativa de 46,9%.

Gráfico 32 – Composição da Dívida Consolidada

R$ 1.000,00

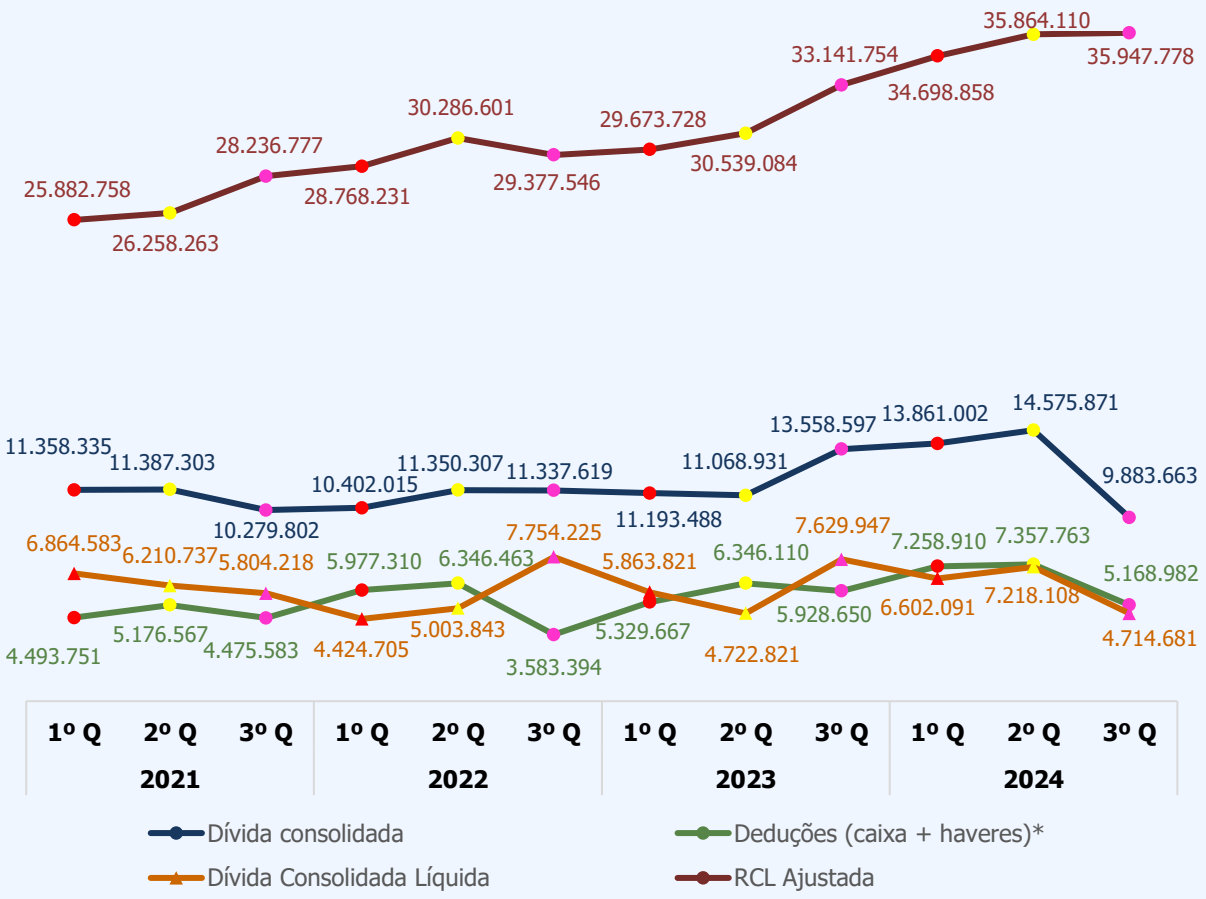


Fonte: elaboração própria, 2025.

O limite máximo da DCL em relação à RCL ajustada é de **200%**, fixado pelo Senado Federal em Resolução. No terceiro quadrimestre de 2024, este percentual ficou em 13,12%. Reforça-se que este valor foi inferior ao apurado no mesmo período de 2023 (23,02%).

Gráfico 33 – Dívida Consolidada Líquida (DCL)

R$ 1.000,00

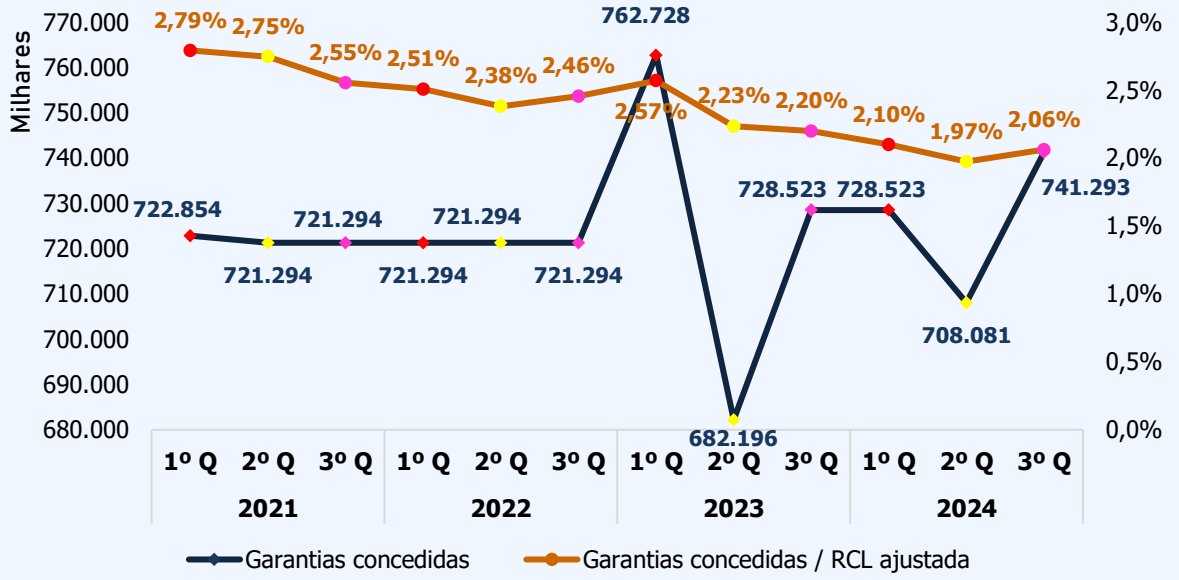


Fonte: elaboração própria, 2025.

GARANTIAS CONCEDIDAS

O limite para garantias definido pelo Senado Federal é de 22% da RCL ajustada. Portanto, depreende-se do gráfico a seguir que o DF está muito abaixo deste percentual.

Gráfico 34 – Garantias Concedidas

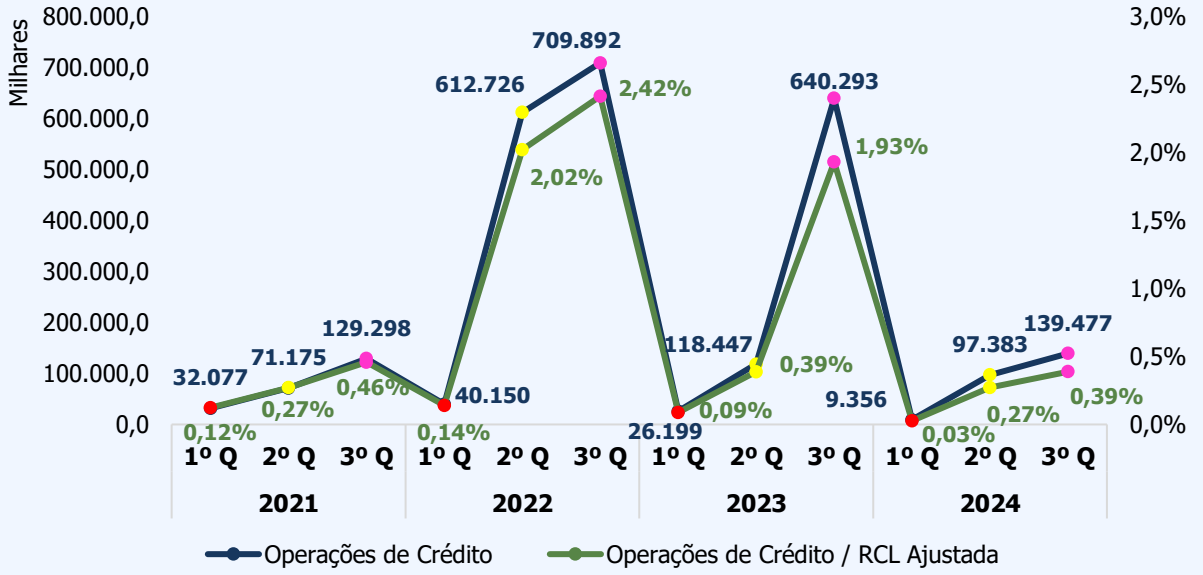


Fonte: elaboração própria, 2025.

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

O Gráfico 35 evidencia que houve variação negativa expressiva (-78,2%) do montante de operação de crédito no terceiro quadrimestre de 2024 frente ao mesmo período de 2023 e, ainda, que a proporção das operações de crédito frente à RCL ajustada está bem abaixo do limite definido pelo Senado, que é 16%.

Gráfico 35 – Operações de crédito



Fonte: elaboração própria, 2025.

CUMPRIMENTO DOS MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS

A Constituição Federal de 1988 prevê a aplicação mínima de recursos em saúde e educação.

Destaca-se que a verificação definitiva para fins de cumprimento do limite ocorre ao final do exercício. No entanto, até o segundo quadrimestre de 2024, a situação é a apresentada a seguir.

- MDE: 25,48% (limite mínimo: 25%);
- FUNDEB: 84,11% (limite mínimo: 70%);
- ASPS: superávit de R$ 86,8 milhões.

QUESTIONAMENTOS SUGERIDOS

- O crescimento nominal da receita corrente de 2023 para 2024 foi de 9,5%; e o crescimento real, 5,4%. Já o aumento nominal da despesa corrente de 2023 para 2024 foi de 21,3%; e o aumento real, 16,7%. Neste contexto, apurou-se resultado corrente deficitário em 2024 (R$ 2,2 bilhões negativos). Assim, frente a um cenário de alta maior das despesas que das receitas, questiona-se sobre os possíveis mecanismos a serem adotados para atenuar este descompasso;

- Em 2023, apurou-se resultado primário positivo em R$ 1,8 bilhão. No entanto, mesmo que ainda dentro da meta estabelecida (R$ 971,1 milhões negativos) o resultado primário alcançado em 2024 (R$ 749,2 milhões negativos), foi R$ 2,5 bilhões inferior ao de 2023. Neste contexto, questiona-se sobre as razões que ocasionaram tamanha discrepância.

- Enquanto de 2022 para 2023 houve variação negativa da despesa líquida de pessoal (-11,3%), essa despesa cresceu 23,1% de 2023 para 2024. Este aumento foi o maior observado nos últimos anos. Comparativamente, a RCL ajustada cresceu 8,3% no período. Mesmo que o limite de alerta ainda não tenha sido atingido, sabe-se sobre a importância de se controlar a despesa de pessoal, que representa cerca de metade das despesas correntes do Poder Público. Assim, pergunta-se sobre quais instrumentos estão no radar para frear o crescimento ou aumentar a RCL ajustada.

- A disponibilidade líquida é dividida entre recursos não vinculados e vinculados. De 2023 para 2024, houve queda considerável da disponibilidade líquida advinda de recursos não vinculados, que passou de R$ 415,0 milhões positivos em 2023 para R$ 645,4 milhões negativos em 2024 (queda de R$ 1,1 bilhão). O saldo negativo significa que recursos vinculados foram utilizados para pagar despesas não vinculadas. Dessa forma, indaga-se quais razões provocaram queda tão abrupta da disponibilidade dos recursos não vinculados em 2024.

- Assim como ocorreu nos demais quadrimestres de 2024, verificou-se divergência nos valores constantes no RREO e no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – Terceiro Quadrimestre de 2024 no que tange às receitas de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria e os relativos às Transferências Correntes. No mencionado RREO, o valor das receitas de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria é R$ 22,0 bilhões, e o de Transferências Correntes, R$ 6,7 bilhões. No terceiro relatório de avaliação, R$ 24,8 bilhões e R$ 3,9 bilhões, respectivamente. Assim, pergunta-se o porquê de haver reiteradamente esta discrepância na classificação de receitas

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Inflação**. v. 26, 4. ed. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/202412/ri202412p.pdf. Acesso em: fev. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: fev. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA (SEEC). **Prestação de Contas Anual do Governador**. Disponível em: https://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador/. Acesso em: set. 2024.

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA (SEEC). **Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)**. Disponível em: https://www.economia.df.gov.br/relatorios-da-lrf-2/. Acesso em: fev. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA (SEEC). **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**. Disponível em: https://www.economia.df.gov.br/relatorios-da-lrf-2/. Acesso em: fev. 2025.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)**. 13. ed. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf. Acesso em: set. 2024.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)**. 14. ed. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf. Acesso em: set. 2024.