



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico n.º 26, de 2016

***Novo Regime Fiscal - Emenda
Constitucional 95/2016
Comentada***

CONOF/CD

Endereço na Internet:

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>

e-mail: conof@camara.leg.br

Dezembro de 2016

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião de membros ou órgão colegiado da Câmara dos Deputados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ESTUDO TÉCNICO Nº 26, de 2016

I. INTRODUÇÃO

1. Este Estudo tem por objetivo descrever e analisar o alcance das disposições da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016 (oriunda da EC 95/2016, segundo numeração do Senado Federal, e da PEC 241/2016, na anterior tramitação na Câmara dos Deputados).
2. Pelo potencial de afetar a execução da maior parte das políticas públicas a cargo da União, as propostas que resultaram na EC 95/2016 obtiveram grande espaço nos meios de comunicação e no debate público. Motivaram a realização de ocupações estudantis em instituições públicas de ensino, manifestações em várias cidades, debates escritos e televisionados, tanto no Congresso Nacional quanto na sociedade, e deflagração de movimentos grevistas.
3. Apesar dessa popularização do tema, o texto da emenda é tecnicamente de difícil compreensão ao leitor não iniciado em finanças públicas e orçamento. Mesmo entre técnicos da área, é possível encontrar entendimentos distintos a respeito de certos dispositivos.
4. Diante disso, o presente trabalho presta-se a descrever e explicar de forma didática, tanto quanto possível, o teor da EC 95/2016, com comentários a grupos de dispositivos, acompanhados de esclarecimentos dos conceitos técnicos e jurídicos, quando for o caso.

II. ANÁLISE

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 e 109:
“Art. 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

5. A EC 95/2016 institui um “novo” regime fiscal, trazendo a ideia de um sistema inovador de normas que passariam a regular a política fiscal da União, pelo lado da despesa.
6. Não obstante essa denominação, as novas regras, em especial a fixação de limites para



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

a despesa primária, não afastam aquelas já existentes, como as da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e, portanto, devem ser observadas em conjunto. Demonstrando isso, o inciso II do art. 107 deixa claro que as disposições do Novo Regime Fiscal “*não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas*”.

7. A determinação de que o novo regime é aplicável “*no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União*” é suficiente¹ para dar a amplitude que se pretendeu, excluindo as despesas das empresas estatais federais autônomas que, nos termos do § 5º, art. 165, da Constituição, integram o orçamento de investimento. Os efeitos do Novo Regime Fiscal alcançarão apenas órgãos e entidades dependentes de recursos públicos.

“Art. 102. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;
II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;
III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;
IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e
V - da Defensoria Pública da União.

8. O texto da PEC institui quinze limites individualizados², todos calculados sob a mesma metodologia e critério de correção (art. 102 e parágrafos). Adotou-se como referência a despesa primária³ paga em 2016, o que significa que esse exercício demarcará, para os próximos

¹ A referência a “órgãos federais com autonomia administrativa e financeira”, constante da proposta original, dava margem a dúvidas. Por exemplo, universidades e agências reguladoras têm autonomia, mas encontram-se dentro do limite do Executivo. Diferente é o caso do Judiciário, MPU e DPU. Estatais independentes estão fora do regime.

² Na PEC enviada pelo Executivo estavam previstos apenas cinco limites individualizados para a despesa primária federal: 3 para os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e 2 para os órgãos autônomos (Ministério Público da União - MPU e Defensoria Pública da União- DPU).

³ Despesa primária (ou não financeira) é aquela que implica aumento da dívida líquida, a exemplo dos gastos com pessoal, previdência, custeio e investimento. As despesas financeiras (a exemplos dos juros e amortização) não são



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

dez anos, o limite de gastos de todos os Poderes, MPU e DPU, admitida apenas a atualização monetária pelo IPCA.

9. O limite do Poder Executivo, o mais amplo e representativo, agrega todos os órgãos, entidades, fundos e fundações desse Poder. A Defensoria Pública da União, com autonomia orçamentária e financeira reconhecida desde a Emenda Constitucional 74/2013, e composta por apenas um órgão orçamentário, manteve-se com limite próprio.

10. No âmbito do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, os órgãos integrantes da lei orçamentária têm autonomia orçamentária, nos termos da Constituição. Isso posto, foram fixados limites para cada um dos três órgãos do Legislativo (Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e para cada um dos órgãos do Ministério Público (Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público), além de oito limites individualizados para os órgãos do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Conselho Nacional de Justiça; Justiça do Trabalho; Justiça Federal; Justiça Militar da União; Justiça Eleitoral; e Justiça do Distrito Federal e Territórios).

11. A enumeração taxativa dos órgãos no art. 102 teve o propósito de distinguir o significado de “órgão”, na EC 95/2016 daquele contido na referência do art. 92 da Constituição, o qual atribui autonomia funcional para todos os “órgãos” do Judiciário (expressão que inclui tribunais e juízes).

12. Nesse sentido, a EC 95/2016 adotou a mesma abrangência e sistemática consagrada na lei orçamentária anual e na fixação de limites máximos com pessoal e encargos sociais por Poder e órgão, tal como requerido pela LRF.

13. Sendo necessário corrigir alguma distorção interna no âmbito do Legislativo ou do Judiciário em determinado exercício, é possível que os limites dos respectivos órgãos sejam redistribuídos, respeitado o somatório, conforme dispuser a LDO (art. 102, § 9º). Portanto, durante um exercício financeiro, será possível calibrar pontualmente os limites de despesas de órgãos em situações fiscais opostas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

14. Além disso, nos termos do § 7º do art. 102, nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar, com redução equivalente na sua despesa primária, o excesso de despesas primárias dos demais Poderes, MPU e DPU, em relação aos respectivos limites. Trata-se de um período de acomodação, em virtude de leis recentemente aprovadas terem determinado, nesses próximos anos, o aumento de despesas primárias desses órgãos, sobretudo com pessoal e encargos.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:
I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e
II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

15. A vigência do Novo Regime Fiscal é de 2017 a 2036, período em que as despesas primárias não poderão ultrapassar os limites individualizados predefinidos no art. 102. Todos esses limites terão por base a despesa primária paga⁴ em 2016, incluídos os restos a pagar pagos e as “demais operações que afetam o resultado primário” (conforme o inciso I acima). Portanto, os limites numéricos para a despesa primária são precipuamente *financeiros* (ótica do “caixa”), representando tetos de pagamento.

16. Tendo em vista os objetivos do novo regime de controlar o montante da despesa primária, a base de cálculo dos limites, em 2016, considera todas as operações que afetam o resultado primário, não apenas o valor estritamente pago. Parte do limite financeiro, portanto, deve ser deduzida por conta das “demais operações que afetam o resultado primário”, que

⁴ Na proposta original da EC 95/2016 enviada pelo Executivo, previa-se a fixação de limites com base na despesa realizada em 2016, o que foi suprimido durante as discussões, em função dos ajustes conceituais. No lugar de despesa “realizada” (termo impreciso), utilizou-se a despesa “paga”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

compreendem ajustes metodológicos e contábeis próprios da apuração desse resultado, realizados pelo Tesouro (como diferença entre regime de caixa e de competência) e pelo Banco Central (como despesas extraorçamentárias, a exemplo de “cédulas e moedas”).

17. Como essas são operações de conciliação, elas não poderão redundar na ampliação do limite de pagamento. Por outro lado, a inserção de tais operações no cálculo dos limites evita que, futuramente, despesas orçamentárias sejam “retiradas” do orçamento, como fuga ao teto de gastos.

18. O Substitutivo fixou o valor de 7,2% como fator de correção para estabelecer os limites financeiros de 2017, correspondente ao índice de inflação esperado para 2016 registrado no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017. Para os exercícios posteriores, os limites individualizados equivalerão aos valores dos limites do ano anterior, corrigidos pelo IPCA.

19. O texto aprovado da PEC elegeu, como fator de correção dos limites, o IPCA apurado no período de julho do ano anterior até junho do ano de elaboração da proposta orçamentária.

20. Cabe, nesse ponto, uma ilustração. Imagine-se, por exemplo, que, encerrado o exercício de 2016, determinado órgão sujeito a limite individualizado teve despesas primárias pagas⁵ de 100 unidades. No ano de 2017, o limite nominal será de $100 \times 1,072 = 107,2$ unidades. No ano de 2018, o limite será aquele calculado para 2017 (igual a 107,2 unidades, e não o valor pago em 2017), corrigido pelo IPCA de julho de 2016 a junho de 2017, e assim sucessivamente.

21. Os limites para 2018, portanto, já serão conhecidos há cerca de um mês quando da elaboração do PLOA 2018, vez que o envio da proposta orçamentária ao Congresso Nacional deve ocorrer em 31 de agosto de 2017.

22. A escolha de um período de correção pelo IPCA “defasado” (de julho a junho do ano anterior) torna a regra fiscal mais clara e previsível. A proposta original previa o cálculo dos limites com base na inflação projetada, o que exigia uma rodada posterior de ajustes e redistribuição de valores, quando a inflação fosse apurada. Conforme o texto atual, os orçamentos futuros podem ser elaborados e aprovados definitivamente, com o índice de correção já conhecido.

⁵ O ajuste das “demais operações que afetam o resultado primário” afeta, *a priori*, apenas o limite do Poder Executivo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

23. No caso específico da lei orçamentária de 2017⁶, os limites máximos serão conhecidos somente após o final de 2016, quando apurados: (1) os pagamentos relativos ao orçamento de 2016, (2) os pagamentos de restos a pagar de anos anteriores, realizados no ano e (3) os ajustes das demais operações que afetam o resultado, por parte do Tesouro Nacional e do Banco Central.

24. A regra da PEC (congelamento das despesas primárias em termos reais) faz que as mesmas passem a representar fatias decrescentes do Produto Interno Bruto - PIB, caso haja crescimento da economia. Essa foi a fórmula encontrada para aumentar resultados fiscais ao longo do tempo (reduzir a relação despesa/PIB) e reduzir de forma gradual o crescimento da dívida⁷.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

25. A LDO foi o instrumento escolhido pelo constituinte originário para a definição dos limites e parâmetros a serem seguidos pelos demais Poderes e MPU na elaboração das respectivas propostas orçamentárias. O dispositivo acima, incluído pela EC 95/2016 estabelece que os limites das diretrizes orçamentárias para elaboração das propostas orçamentárias não poderão ser superiores aos limites individualizados dados pela regra de teto de gastos. Tenta-se conciliar, dessa forma, disposições constitucionais permanentes com as transitórias, evitando-se que a LDO venha a fixar limites orçamentários superiores àqueles determinados pela EC 95/2016 ou que essa lei seja utilizada como instrumento para “driblar” o teto de gastos.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

⁶ Registre-se que o valor da despesa primária sujeita a limite e orçada no PLOA 2017 encontra-se abaixo do limite máximo (teto), estimado com base nos pagamentos de 2016, em cerca de R\$ 1,1 bilhão (**remeter à tabela da mensagem presidencial**).

⁷ Vide Estudo Técnico nº 12/2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/destaques/pec-241-novo-regime-fiscal>>



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

26. A Mensagem Presidencial que encaminha o projeto de lei orçamentária é o instrumento para dar transparência aos limites máximos individualizados de cada Poder ou órgão, calculados na forma do Novo Regime.

27. A compatibilidade entre orçamento autorizado e os limites financeiros individualizados permitirá o controle da despesa primária em dois planos (autorização e execução). Os limites de teto de despesa primária condicionam a elaboração do orçamento. Portanto, implicam limites orçamentários compatíveis com os limites financeiros (“pagamentos”).

28. Desse modo, a Mensagem Presidencial que encaminhar a proposta orçamentária, em 31 de agosto de cada exercício, deverá conter demonstrativo dos valores máximos de programação, ou seja, os limites orçamentários individualizados do Poder Executivo, dos órgãos orçamentários do Legislativo e do Judiciário, do MPU e da DPU.

29. Tal demonstrativo decorre da diferença metodológica (vide explicação do § 1º do art. 102) entre o regime orçamentário e o regime de financeiro de apuração de resultado fiscal. Os valores numéricos podem não ser exatamente os mesmos, tendo em vista os ajustes metodológicos de caixa e competência nas despesas. Como exemplo, cita-se o diferimento de pagamento do salário de servidores, de dezembro para janeiro do ano seguinte (despesa de dezembro com efeito financeiro em janeiro). Há ainda outras operações e despesas extraorçamentárias (ex: fabricação de cédulas e moeda) que afetam o resultado fiscal no plano financeiro e precisam ser consideradas quando da elaboração do orçamento, para que se possa cumprir a regra fiscal.

30. Deve-se demonstrar ainda se houve compensação de limite do Poder Executivo com o dos demais Poderes, MPU e DPU, ou no âmbito do mesmo Poder, conforme previsto nos §§ 7º a 9º.

31. A PEC do Novo Regime Fiscal define limites financeiros que, além de restringir o pagamento de despesas primárias no âmbito do orçamento fiscal e seguridade social, deverão nortear a elaboração, nos termos dos limites demonstrados na mensagem. Afinal, não faria sentido autorizar mais do que se estabeleceu como limite para cada exercício (teto).

32. Além disso, a depender dos resultados fiscais previstos na LDO, o somatório das dotações primárias da LOA poderá não atingir o limite máximo. Ou seja, a meta fiscal, nos



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

exercícios futuros, poderá implicar limite menor de despesas que os tetos definidos pelo Novo Regime Fiscal, e, por consequência, uma política fiscal mais restritiva.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

33. Como dito, a despesa primária autorizada na lei orçamentária deve se restringir aos limites individualizados máximos de programação, demonstrados na Mensagem Presidencial. Tal disposição condiciona tanto o projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo (§ 3º anterior) quanto a apreciação e a aprovação pelo Congresso Nacional.

34. Conclui-se desse trecho que os limites individualizados de despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual poderão ser inferiores aos valores máximos demonstrados na Mensagem. Isso poderá ocorrer, por exemplo, em função da restrição da meta fiscal e também dos ajustes metodológicos para compatibilização dos critérios de caixa e competência.

35. Na hipótese de constatação de subestimativa de despesa primária obrigatória durante a apreciação do projeto de lei orçamentária, o orçamento deverá reduzir montante equivalente de despesa discricionária para cumprir os limites e metas fiscais.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

36. Esse dispositivo determina que as despesas autorizadas em créditos suplementares e especiais, durante o exercício financeiro, não levem ao descumprimento dos limites de gastos primários. Demonstrado o limite máximo na Mensagem, e fixado o montante autorizado de despesa primária na lei orçamentária, os créditos adicionais - sejam abertos por projeto de lei ou por decreto - não podem ampliar o montante de autorização. Inclui-se também nessa lógica a reabertura de créditos especiais, prevista no § 2º do art. 167 da Constituição.

37. Quando o orçamento autorizado for igual ao limite individualizado máximo, todo e qualquer crédito deve ser compensado com anulação de dotações de mesma natureza. Questão controversa surge no caso de o montante autorizado na lei orçamentária ficar aquém do limite



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

máximo determinado pela PEC. Ou seja, quaisquer aumentos na despesa primária autorizada durante o exercício por intermédio de créditos devem ser compensados pela anulação de outras dotações?

38. Nessas circunstâncias, pode ser considerado, a partir da literalidade do dispositivo, que a vedação de abertura de crédito aplicável ao “montante total autorizado” refere-se à lei orçamentária inicial, de modo que toda ampliação de despesa primária que vier a ser autorizada posteriormente exigiria compensação por anulação de outra primária, mesmo havendo excesso de arrecadação e espaço fiscal. Ou seja, se a LOA aprovar montante de despesa inferior ao limite da EC 95/2016 esse valor não poderia ser ampliado por créditos adicionais.

39. Entretanto, na visão lógico-sistemática em que se concilia e sistematiza o enunciado com os dispositivos anteriores, a expressão “montante total autorizado da despesa primária sujeita aos limites” não se relaciona exatamente ao da lei orçamentária (inicial), pois incluiria também os adicionais (autorizado). Assim, seria possível a abertura de créditos adicionais desde que o montante de despesa primária permaneça inferior aos valores máximos passíveis de programação (teto da PEC). Essa interpretação evitaria a formação, por meio da LOA, de uma espécie de sublimite dentro do exercício financeiro, restrição supletiva no âmbito do Novo Regime Fiscal. Nessa hipótese, caso as receitas e os resultados possibilitem ampliação na despesa autorizada, esta poderia ocorrer até os limites máximos individualizados. Além do limite máximo, todo e qualquer crédito aberto em favor de despesa primária sujeita ao teto exigiria compensação mediante redução de dotações em outras despesas primárias.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:
I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;
III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e
IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

40. O parágrafo demarca certos itens de despesa primária como exceções ao conjunto daquelas sujeitas ao teto. Em geral, trata-se de despesas relacionadas à repartição de receitas da União com os demais entes da federação (royalties transferidos, arrecadação do regime tributário diferenciado “Simples”, IOF-Ouro, retenção do IR e ITR, Fundos de Participação dos estados e dos municípios, cota-parte do salário-educação e Fundo Constitucional do DF).

41. A exclusão do art. 60, *caput*, incisos V e VII, do ADCT, refere-se à complementação do Fundeb, o que permite ao governo federal transferir mais recursos voltados à educação para estados e municípios, sem ficar restrito ao teto.

42. Das espécies de créditos adicionais, apenas os créditos extraordinários encontram-se fora dos limites das despesas primárias. No entanto, o texto reitera que esses créditos somente podem ser abertos diante de situações imprevisíveis e urgentes, tais como guerra, comoção interna e calamidade pública (art. 167, § 3º, da Constituição). Vale registrar que o STF tem declarado a inconstitucionalidade de medidas provisórias de créditos extraordinários cujas despesas não demonstram os referidos requisitos (ADI 4.048-DF, ADI 5.513-DF).

43. Tendo em vista a volatilidade anual e a sazonalidade das despesas da Justiça Eleitoral relacionadas aos pleitos eleitorais, considerou-se pertinente que ficassem fora do teto de gastos.

44. A exclusão do aumento de capital das empresas estatais justifica-se por se tratar de aportes primários não recorrentes e muitas vezes necessários para manter a União como acionista majoritária. Supondo a colocação de novas ações dessas empresas no mercado, haveria diminuição proporcional do valor nominal das quotas da União, caso esta não realizasse aportes para aumento de capital.

45. Outra possibilidade que justifica a referida exclusão é a eventual necessidade de socorro a empresas estatais com dificuldades financeiras. Nessa situação, caso o aporte de capital do Tesouro estivesse submetido ao teto, outras despesas (discricionárias sociais e de infraestrutura) teriam que ser reduzidas naquele ano para acomodar a despesa não recorrente. Diferente do que muitas vezes foi colocado nas discussões da tramitação da EC 95/2016 tal exclusão favorece a aplicação dos recursos nas demais políticas públicas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.
§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

46. A disposição permite que, nos três primeiros anos do regime, os demais Poderes, o MPU e a DPU tenham auxílio do Executivo para compensar os excessos de despesas primárias, tendo em vista os aumentos de pessoal já concedidos e com efeitos nesse período.

47. A compensação foi limitada a 0,25% do limite da despesa primária do Executivo (cerca de R\$ 3 bilhões em 2017). A compensação é transitória e depende da discricionariedade do Executivo, porque deverá constar do projeto de LOA, e não poderá ser ampliada em sua tramitação no Congresso.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

48. Abre-se ainda a possibilidade para uma compensação interna dos limites, válida apenas no ano em que a LDO assim dispuser, entre os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU. Tal flexibilidade permite que determinado órgão, por exemplo, ao terminar um investimento, possa “emprestar” parte de seu limite para outro, no âmbito do mesmo Poder.

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

49. O dispositivo disciplina a forma de aferição dos limites individualizados e reforça o conceito de controle da despesa pelo caixa (além das demais operações que afetam o resultado primário). Observe-se que o cumprimento do limite é aferido durante a execução do orçamento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

No entanto, como a elaboração do orçamento se submete aos mesmos limites, é nessa etapa em que serão antecipadas as escolhas na definição das despesas primárias.

50. Na apuração dos limites devem ser considerados não apenas os pagamentos, mas as operações que afetam o resultado primário, ainda que não resultem em pagamento efetivo. Como já tratado, o conceito mais restritivo teve como propósito evitar a fuga ao teto, o incentivo à denominada contabilidade criativa e a criação de despesas extraorçamentárias.

51. Cada limite financeiro individualizado deverá ser aproveitado pelo respectivo órgão para realizar os pagamentos do ano e para quitar restos a pagar de anos anteriores. O Poder Executivo, além disso, deverá resguardar determinada parcela de seu limite para compensar as “demais operações que afetam o resultado”, já comentadas.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.”

52. Além da dívida pública, o Tesouro Nacional tem sob sua responsabilidade um volume expressivo de restos a pagar, muito dos quais correspondem a dívida “líquida e certa” derivada de compromissos pactuados. O dispositivo acima, incluído na PEC pelo Legislativo, possibilita ao governo pagar parcelas dessa dívida acumulada até 31/12/2015, desde que haja, durante o exercício, excesso de resultado primário (sob a ótica da meta da LDO).

53. Deve-se salientar que, no novo regime, tende a não haver crescimento de restos a pagar, uma vez que os valores orçados tiveram como base os pagamentos de 2016, e a cada exercício os valores orçados devem observar os limites financeiros. Como os pagamentos realizados se referem tanto a despesas executadas no ano como aos restos a pagar inscritos em anos anteriores as novas inscrições em restos a pagar tenderão a estar limitadas aos restos a pagar pagos no ano. A única possibilidade de expansão dos restos a pagar se dará no caso de os pagamentos referentes aos valores orçados ficarem aquém do valor necessário para se atingir o limite financeiro. Ademais, permite-se o pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores ao



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

da discussão e instituição do novo regime.

“Art. 103. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.”

54. O método de correção somente poderá ser alterado a partir do décimo ano de vigência do novo regime fiscal. E isso só pode ocorrer mediante projeto de lei complementar de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, o que dá maior estabilidade ao regime (leis complementares exigem maioria absoluta para sua aprovação, ao passo que leis ordinárias necessitam apenas de maioria simples).

55. Além disso, a partir do décimo ano, serão admitidas novas alterações do método de correção, porém apenas uma única vez a cada mandato presidencial.

“Art. 104. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

56. As vedações constantes dos incisos procuram conter o crescimento da despesa primária. Durante as discussões da EC 95/2016 ficou evidente o diagnóstico⁸ de que as despesas obrigatórias, ou seja, que decorrem da legislação, representam o principal item responsável por essa elevação.

57. Diante disso, impôs-se uma série de vedações, quase todas voltadas ao controle da

⁸ Vide Estudo Técnico nº 12/2016 - Impactos do Novo Regime Fiscal - Subsídios à análise da PEC nº 241/2016.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

expansão desse tipo de gasto. A disposição final (“sem prejuízo de outras medidas”) foi inserida para abrigar todas as providências administrativas e legislativas que tenham o condão de reduzir o montante de despesa primária, o que inclui a chamada reforma da previdência, objeto de outra proposição (PEC 287, de 2016). Cria-se, dessa forma, uma obrigação meio, ou seja, o governo tem a responsabilidade de adotar todas as medidas necessárias ao controle do gasto público.

58. As vedações dos incisos devem ser observadas pelo Poder ou órgão descumpridor até o final do exercício em que se der o retorno das despesas aos respectivos limites, e não apenas no exercício seguinte ao descumprimento, como previa a proposta original do Executivo.

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

59. Quase todas as vedações acima aplicam-se ao aumento ou à expansão de despesas obrigatórias, que possuem elevado grau de rigidez e inércia. Em alguns casos, não se trata apenas da obrigatoriedade do gasto previsto na legislação, mas também de sua correção (despesas indexadas).

60. As despesas com pessoal e encargos sociais representam, ao lado dos benefícios previdenciários e assistenciais, um dos itens de despesa primária mais representativos. As medidas de controle dos atos de gestão de pessoal dos itens I a VI reproduzem, em boa medida, aquelas já previstas no art. 169 da Constituição Federal, que restringe aumentos de remuneração de servidores.

61. No tocante à vedação à concessão de aumentos de pessoal, foram incluídos, além dos servidores públicos, os empregados públicos, membros de Poder e MPU e a categoria dos militares. A referência a “vitalícios”, no inciso IV, estende a vedação ao provimento de cargos de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

62. Conforme o inciso V, as reposições de pessoal “decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios”, mediante concurso, podem ocorrer mesmo em períodos de descumprimento ao limite. Mas tais concursos públicos ficariam restritos às reposições dos cargos. (Pode ou não aprovar um Orçamento descumprindo o limite?)

63. Além da restrição às parcelas remuneratórias constantes do inciso I, foi incluída na no inciso VI a vedação à criação ou majoração de uma série de parcelas, consideradas em sua grande parte como “indenizatórias” - auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza - cujo efeito prático é idêntico ao aumento remuneratório.

64. O inciso VII veda, no caso de descumprimento do teto, a criação de despesa obrigatória, o que não necessariamente impede sua majoração. Portanto, nessa circunstância, os aumentos das demais despesas obrigatórias já existentes (exceto pessoal) ainda serão possíveis,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

desde que em percentual abaixo da inflação (inciso VIII).

65. Apenas a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo está excetuada do inciso VIII. Conclui-se, *a priori*, que, no caso de descumprimento pelo Executivo do respectivo limite, estaria vedada a concessão de reajustes (reais) do salário mínimo acima do valor necessário para recompor a perda inflacionária.

66. Durante as discussões que antecederam a promulgação da EC 95/2016, diversos estudos mostraram que, sob o mesmo teto, a pressão exercida pelo crescimento dos benefícios previdenciários e assistenciais, em boa medida indexadas ao salário mínimo, levaria ao estrangulamento das demais despesas. À medida que os benefícios aumentassem sua participação na composição do orçamento da União, as demais despesas primárias teriam de caminhar na direção inversa.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

67. Como os limites dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário são solidários - a teor do § 9º do art. 102 -, diante do descumprimento do limite por um órgão, estende-se a vedação a todo o Poder.

68. A estrutura orgânica dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, que têm tabelas e legislação padronizadas para despesas com pessoal, induz que os benefícios relativos a um dos órgãos sejam estendidos automaticamente a todos que integram a categoria. Daí a necessidade de se estabelecer um critério de solidariedade.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

69. Os dispositivos acima aplicam-se apenas ao Poder Executivo, como complemento às vedações específicas aplicáveis a todos os casos.

70. Atualmente o governo mantém, com base na legislação, uma série de programas e linhas de financiamento ao setor privado, que envolvem a concessão de subvenções econômicas ou “subsídios”, tanto diretos (orçamentários ou explícitos) quanto indiretos (extraorçamentários ou implícitos). São exemplos os programas de Incentivo às Exportações (PROEX), Minha Casa Minha Vida (MCMV), o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e diversos programas de financiamento do setor rural (custeio, investimento, PGPM, seguro rural etc.). Tais programas envolvem financiamentos de médio de longo prazo, o que caracteriza as despesas com subsídios como obrigatórias de caráter continuado.

71. No caso de descumprimento do teto da EC 95/2016, o esforço para retorno aos limites não afetará as despesas decorrentes de financiamentos já contratados, garantindo-se a segurança jurídica de iniciativas anteriores. Impede-se, no entanto, a criação ou a expansão de programas semelhantes. Veda-se também que, dentro das operações já contratadas, sejam concedidos benefícios adicionais, como o perdão de dívida e a extensão do prazo, ou a redução da taxa de juros inicialmente contratada.

72. Também fica vedada a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Adota-se aqui a mesma lógica das subvenções econômicas, garantindo-se apenas as existentes, e proibindo-se as novas concessões ou ampliações de incentivo ou benefício tributário.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

73. Esse dispositivo permite a revisão geral de remuneração do funcionalismo somente se todos os Poderes e órgãos estiverem adimplentes com os limites individualizados fixados pela PEC. Cria-se, assim, uma espécie de responsabilidade solidária entre todas as carreiras de servidores públicos federais.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.”

74. Nesse ponto, a ideia é estender aos trabalhos legislativos as vedações já comentadas. Numa situação de descumprimento de limites, o Legislativo não poderá aprovar (nem o Executivo sancionar) leis que violem as vedações, ou seja, que aumentem despesas para os Poderes e órgãos. Afinal, de nada adianta estabelecer tetos financeiros se não for enfrentada a origem do crescimento da despesa primária, que é a edição de legislação que cria despesa obrigatória. Observe-se que, atualmente, cerca de 90% das despesas primárias são obrigatórias, ou seja, decorrem de legislação preexistente.

75. Com o mesmo propósito de disciplinar a edição de legislação obrigatória, a PEC acrescenta os artigos 108 e 109, analisados adiante, que exigem a demonstração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro para qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita.

“Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

76. As disposições do art. 105 têm dois propósitos: desvincular de percentuais da receita as aplicações mínimas com saúde e educação; e instituir nova fórmula de cálculo dos pisos, com base no mínimo aplicado em 2017, corrigido pelo IPCA.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

77. A nova forma de vinculação pode representar, na hipótese de crescimento real da receita, menor grau de proteção dessas áreas em relação ao piso calculado pelos critérios anteriores. Por outro lado, diante da imposição de um teto geral para as despesas primárias, ao menos se impede que o Novo Regime Fiscal acarrete redução, em termos reais, dos atuais montantes alocados para os pisos da saúde e educação. Observe-se, em relação à educação, que o Fundeb foi ressalvado do teto de gastos; e as despesas financeiras (caso do FIES) e a renúncia de receita (caso do PROUNI) não se submetem à regra fiscal, vez que esta somente se aplica a despesas primárias.

78. A desvinculação de percentuais da receita e o novo método de cálculo têm vigência pelo período de vinte anos (até 2036), já que a revisão do método de correção, prevista a partir do décimo exercício, refere-se apenas à correção do teto estabelecido, e não para o cálculo dos pisos dessas áreas. Com o fim do Novo Regime Fiscal, o valor mínimo da saúde voltará a corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL), e o da educação a 18 % da receita de impostos líquida de transferências.

79. No exercício de 2017, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino ainda seguirão essas regras permanentes. O adiamento em um exercício para a correção da despesa nas áreas de saúde e educação, frente às demais despesas, teve por objetivo não utilizar como base de cálculo um ano - 2016 - em que as receitas federais tiveram queda real.

“Art. 106. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

80. O art. 106 confere às emendas parlamentares individuais tratamento semelhante ao dos pisos da saúde e da educação, desvinculando-as da receita corrente líquida. A execução obrigatória das emendas em 2017 equivalerá a 1,2% da RCL de 2016. Com a EC 95/2016 os valores aprovados e executados tendem a ser iguais, o que aumenta o realismo orçamentário. A partir de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

2018, o montante mínimo de execução de emendas individuais passa a ser aquele previsto para 2017, corrigido pelo IPCA, na forma do novo regime.

*“Art. 107. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:
I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e
II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.”*

81. O inciso I procura prevenir a reivindicação futura de direitos contra a União que possam ser alegados em decorrência da aplicação das disposições da EC 95/2016, a exemplo dos limites, vedações e desvinculações. Um exemplo disso seria o confronto entre a vedação de nomeações em cargos públicos e o período de vigência do respectivo concurso.

82. Assim, atos que contrariem as vedações dos incisos do art. 104, a exemplo da concessão de aumentos de pessoal, seriam inconstitucionais e nulos, sem possibilidade de repercutir direitos.

83. O inciso II teve como propósito evitar dúvidas em relação à validade de normas financeiras que poderiam ser consideradas incompatíveis com o NRF, a exemplo das metas de resultado fiscal e dos limites máximos de despesas com pessoal. Independentemente da necessidade de cumprimento do limite máximo de despesa primária, já existem diversas normas que obrigam o gestor a adotar medidas para a obtenção da meta fiscal fixada pela LDO, seja no plano da autorização⁹, seja no da execução¹⁰ da lei orçamentária.

⁹ No plano da autorização orçamentária, fixada a meta fiscal na LDO, a LOA deve ser elaborada de forma compatível com a mesma (LRF art. 4º e 5º; PLDO 2017, arts. 2º; e 11, III). A despesa primária autorizada, ao nível da ação planejada, não pode ultrapassar o limite determinado pela meta, qual seja: despesa primária na LOA deve ser menor ou igual do que a receita primária estimada na LOA descontada do resultado fiscal. Do mesmo modo, os créditos adicionais, sejam autorizados por PL específico, ou no texto da LOA, também devem ser compatíveis com a obtenção da meta.

¹⁰ No plano da execução da despesa (empenho e pagamento), nos termos da LRF, a obtenção da meta de resultado fiscal fixada pela LDO depende de uma série de providências legais: programação e cronograma inicial com limites (LRF arts. 8º e 13); avaliação bimestral da evolução das receitas e despesas (LRF art. 9º); avaliação do cumprimento das metas (LRF, art. 9º, IV); limitação de empenho e pagamento de despesas discricionárias, em valores compatíveis com a obtenção da meta fiscal fixada na LDO (art. 9º



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

84. O risco de não cumprimento da meta é identificado a partir de relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas. De acordo com o art. 9º da LRF, se verificado que a realização da receita - ou aumento da despesa obrigatória¹¹ - poderá não comportar o cumprimento das metas fixadas na LDO, promove-se a correção da trajetória da despesa discricionária, considerada uma “variável de ajuste”, com a fixação de limites de empenho e pagamento. A avaliação bimestral leva em conta receitas e despesas já realizadas e a realizar.

85. Com a EC 95/2016 as despesas discricionárias estarão sujeitas a dois tipos de limitação: a necessidade de cumprimento da meta fiscal; e a necessidade de atendimento do limite máximo de despesa primária. A despesa autorizada, bem como o gasto possível em determinado bimestre, por força de um dos regimes, pode sofrer maior limitação do que o outro exigiria.

86. Os quadros seguintes mostram um exemplo numérico simplificado da evolução das variáveis fiscais durante um exercício financeiro, primeiro sob a ótica da LRF, isoladamente, e depois com a conciliação de ambos os regimes.

87. Os pontos dignos de registro, no primeiro exemplo, que reproduz a gestão fiscal ainda sem o Novo Regime, são os seguintes:

- a. a meta fixada na LDO, de 30 unidades, não é alterada durante o exercício;
- b. a despesa primária passível de execução resulta da avaliação da receita (receita já arrecadada + estimativas atualizadas) e da garantia de obtenção da meta fiscal;
- c. no 2º e no 3º bimestres, a avaliação da receita aponta para uma frustração de 20 unidades em relação ao previsto na LOA;
- d. no 3º bimestre, verifica-se um aumento na despesa obrigatória, de 10 unidades;
- e. no 4º e no 5º bimestres, registra-se uma recuperação na avaliação da receita, que inclusive supera a estimativa original;
- f. a gestão fiscal obtém sucesso, no sentido de alcançar a meta de resultado.

LRF).

¹¹ O aumento da despesa obrigatória, mesmo não previsto no art. 9º como gatilho do contingenciamento, tem sido tratado, para esse fim, do mesmo modo que a frustração de receita.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Quadro 1 - LRF - Evolução das variáveis fiscais

Regime Anterior	Variável Fiscal	LOA	LRF - Relatórios de Avaliação Bimestral (Decretos de limitação de empenho e pagamento)				
			Programação Inicial	Relatório 2º Bimestre	Relatório 3º Bimestre	Relatório 4º Bimestre	Relatório 5º Bimestre
LRF (*)	LDO: Meta Fiscal Fixada (b)	30	30	30	30	30	30
	LOA: Receita Primária Estimada (c)	1.030	1.030	1.010	1.010	1.030	1.060
	LOA: Despesa Primária (d) = c-b **	1.000	1.000	980	980	1.000	1.030
	Despesa primária obrigatória	900	900	900	910	910	910
	Despesa primária discricionária	100	100	80	70	90	120
	Contingenciamento (e)	-	-	(20)	(30)	(10)	-
	Resultado Fiscal atingido (f) = c-d	30	30	30	30	30	30

(*) Para efeito de comparação, o exemplo não considera as exclusões do § 6º do art. 102 da PEC

(**) no Relatório do 3º Bimestre a Despesa Primária Obrigatória foi suplementada em 10 unidades. No 5º Bimestre, a Despesa Primária discricionária autorizada na LOA passaria a 120 unidades (crédito de 20 unidades)

88. No regime do art. 9º da LRF, a queda na previsão da arrecadação da receita primária¹² durante a execução - de 1.000 para 980 unidades, nos Relatórios do 2º e do 3º bimestre - é compensada pela redução equivalente de despesas discricionárias, na forma do contingenciamento (no exemplo, 20 unidades no 2º e 3º bimestre). Ao se conciliar os regimes, há necessidade de contingenciamento - linha (e) - para o alcance da meta fiscal e o limite de empenho e pagamento fica abaixo do autorizado inicialmente na LOA.

89. No 3º bimestre, a elevação da despesa obrigatória por crédito em 10 unidades sem cancelamento correspondente teve como “compensação” a elevação do contingenciamento das despesas discricionárias.

90. Partindo desses números, evidencia-se que a gestão fiscal sob a ótica da LRF e da sua aplicação prática que se exige o contingenciamento das despesas primárias discricionárias, sempre que a diminuição da receita e/ou o aumento da despesa obrigatória sinalizam risco para obtenção da meta fiscal. Reestabelecida a receita prevista na LOA, as despesas discricionárias são descontingenciadas em 20 unidades (mantendo-se 10 unidades bloqueadas), como pode ser observado no 4º bimestre (linha (“e”) do Quadro 1).

91. Por outro lado, o excesso de arrecadação em comparação com a receita estimada na LOA (5º bimestre) permite não só o descontingenciamento de 10 unidades até o limite das autorizações orçamentárias para discricionárias (100 unidades), mas também a ampliação, por

¹² Não foi considerado, neste exemplo, ou aumento da despesa obrigatória prevista, que tem o mesmo efeito da frustração da arrecadação, porque implica maior contingenciamento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

créditos adicionais, em 20 unidades dessas despesas em relação aos valores originais autorizados na LOA, desde que assegurado, repita-se, o alcance da meta de resultado.

92. No Quadro 2 seguinte, partindo dos mesmos números, acrescenta-se as disposições do “Novo Regime Fiscal” (EC 95/2016), apresentando-se os impactos na gestão fiscal.

Quadro 2 - LRF e NRF - Evolução das variáveis fiscais

NRF= LRF + Limite Desp. Primária	Variável Fiscal	LOA	LRF - Relatórios de Avaliação Bimestral (Decretos de limitação de empenho e pagamento)				
			Programação Inicial	Relatório 2º Bimestre	Relatório 3º Bimestre	Relatório 4º Bimestre	Relatório 5º Bimestre
NRF	Limite para a Despesa Primária (PEC) (a)	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
LRF (*)	LDO: Meta Fiscal Fixada (b)	30	30	30	30	30	30
	LOA: Receita Primária Estimada (c)	1.030	1.030	1.010	1.010	1.030	1.060
	LOA: Despesa Primária (d) = c-b, desde que <a	1.000	1.000	980	980	1.000	1.000
	Despesa primária obrigatória	900	900	900	910	910	910
	Despesa primária discricionária**	100	100	80	70	90	90
	Contingenciamento (e)	-	-	(20)	(20)	-	-
	Cancelamento de despesa discricionária	-	-	-	(10)	(10)	(10)
	Resultado Fiscal atingido (f) = c-d	30	30	30	30	30	60

(*) Para efeito de comparação, o exemplo não considera as exclusões do § 6º do art. 102 da PEC

(**) no Relatório do 3º Bimestre, a Despesa Primária Discricionária autorizada na LOA passaria a 90 unidades e o disponível 70 unidades. Em compensação, a Despesa Primária Obrigatória seria suplantada em 10 unidades.

93. Ao se conciliar os regimes da LRF e da EC 95/2016, mantém-se a necessidade de contingenciamento de 20 unidades - linha “e”) - para o alcance da meta, como indicado no 2º e 3º bimestres (frustração de receita).

94. No entanto, no 3º bimestre, além da manutenção do contingenciamento de 20 unidades, foi necessário cancelar outras despesas discricionárias no montante de 10 unidades para compensar o incremento de despesa obrigatória por crédito suplementar. Assim, o autorizado na LOA para despesa primária discricionária passaria a 90 unidades e da despesa primária obrigatória para 910 unidades, diante do teto de 1.000. Registra-se que as 20 unidades contingenciadas das discricionárias (não disponíveis para empenho) ainda constam da autorização orçamentária (total de 90 unidades).

95. Tal suplementação da despesa por cancelamento compensatório decorre da vedação em ampliar o montante total autorizado de despesa primária, conforme previsto no § 5º do art. 107 do ADCT. Até esse momento, diante da receita arrecadada, a meta fiscal impede que o limite total



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

de gasto primário do Novo Regime seja alcançado.

96. Assim sendo, o contingenciamento de recursos (20 unidades) corresponderá sempre à frustração de receita (art. 9º LRF) e o cancelamento compensatório (10 unidades) para suplementação por crédito (§ 5º do art. 107 do ADCT), seja por decreto (art. 4º da LOA) ou projeto de lei, equivale à elevação de despesa obrigatória que se mostrou insuficientemente dotada.

97. A recuperação da receita até os níveis estimados na LOA no 4º bimestre abriria a possibilidade de descontingenciar as despesas discricionárias autorizadas (20 unidades) até o limite do teto de gasto primário (1.000), tal como antes no exemplo do Quadro 1, mas com a redução de 10 unidades na autorização orçamentária para as discricionárias utilizadas para o aumento da despesas obrigatórias.

98. Por sua vez, o excesso de arrecadação para além da estimativa da LOA (5º bimestres) não poderá mais ser utilizado para ampliar a despesa primária além do limite do teto, como mostra a linha (d) – despesa primária passível de execução, mantendo-se a despesa discricionária em 90 unidades. O Novo Regime Fiscal será mais restritivo nessa circunstância, de modo que o “resultado fiscal atingido” superaria a meta de resultado primário em 30 unidades, enquanto na situação anterior a meta seria a estabelecida na LDO e despesa discricionária seria descontingenciada em 10 unidades e aumentada por crédito em 20 unidades.

99. Vale lembrar que, como referido nos comentários ao § 11 do art. 102, mais acima comentado, esse excesso de resultado primário (30 unidades) abriria a possibilidade de pagamento de restos a pagar inscritos até 2015.

100. Desse modo, com o novo regime, caso a despesa primária obrigatória deva ser ampliada em determinado bimestre por meio de crédito adicional, apontando para o risco de descumprimento do limite individualizado, será necessário cancelar despesas primárias discricionárias, em montante correspondente, bem como demonstrar que estes foram considerados no relatório de avaliação. Nesse caso, não se trata de contingenciamento, que é a suspensão da execução da despesa com possibilidade de recomposição posterior. Haveria realmente o cancelamento de dotação da despesa substituída (realismo orçamentário).

101. Na elaboração da LOA, a existência de um limite de despesa predefinido vai forçar



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

escolhas e induzir maior planejamento. A aplicação de limites da PEC na montagem do orçamento para o próximo exercício faz com que decisões relativas ao aumento de despesas sejam antecipadas.

102. O Executivo e o Legislativo não poderão ampliar despesa primária acima do limite, o que vai tornar inócuo o mecanismo de reestimativas artificiais de receita, salvo no caso de a despesa constante do projeto de lei orçamentária ficar abaixo do limite máximo em função das estimativas fiscais do Executivo. A inclusão de novas demandas no PLOA e a aprovação de emendas orçamentárias dependerá de remanejamento de outras dotações. Permanece, no entanto, o risco de subestimativa de despesa obrigatória, que, se ocorrer, vai forçar durante a execução a compensação por meio de anulação de despesas.

103. Na execução da LOA, os créditos adicionais do exercício, e os reabertos do exercício anterior, sujeitam-se aos limites autorizados. Portanto, despesas discricionárias estariam sujeitas a dois limites: I) empenho e pagamento (art. 9º da LRF); e, II) pagamento, em função da EC 95/2016 ainda que a meta fixada na LDO esteja sendo cumprida.

“Art. 108. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

“Art. 109. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.”

104. O dispositivo pretende disciplinar a apresentação de proposições legislativas, incluindo-se proposta de emenda constitucional, bem como a apreciação legislativa do Congresso Nacional , exigindo para as que ensejam aumento de despesa obrigatória, ou renúncia de receita, que sejam acompanhadas da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

105. A análise da compatibilidade das proposições poderá ser requerida durante sua apreciação nas Casas do Congresso Nacional. No âmbito do processo legislativo, recurso de 1/5 dos membros da respectiva Casa poderá suspender, por até 20 dias, a tramitação de proposição legislativa que possa acarretar aumento de despesas ou renúncia de receitas, para que se verifique sua compatibilidade com os limites previstos no Novo Regime Fiscal.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

106. Revogaram-se as disposições relativas à aplicação mínima de recursos na saúde, nos termos do art. 2º da Emenda Constitucional 86/2015, que estabelecia uma gradação de 13,2% a 15% da receita corrente líquida entre 2016 e 2020. Como dito, o Novo Regime Fiscal antecipa o percentual de 15% para a definição do piso de 2017 e, para os anos seguintes, prevê a correção desse piso pela inflação, sem limite máximo. Após a vigência do Novo Regime, o piso volta a corresponder a 15% da RCL apurada no ano anterior.

Brasília, 22 de dezembro de 2016.

Ricardo Alberto Volpe

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Consultores que elaboram o Estudo:

Eugênio Greggianin, Graciano Rocha Mendes, José Fernando Cosentino, Márcia Rodrigues Moura, Mário Gurgel de Souza, Paulo Bijos, Ricardo Alberto Volpe, Tulio Cambraia, Wagner Primo Figueiredo, Wellington Pinheiro de Araújo.