

# Economic Analysis of Law Review

## Novo Regime Fiscal: Histórico e Controvérsias Constitucionais

*New Fiscal Regime: History and Constitutional Controversies*

Celso de Barros Correia Neto<sup>1</sup>  
*Universidade Católica da Brasília*

---

### RESUMO

O artigo analisa o “Novo Regime Fiscal” introduzido pela Emenda Constitucional n. 95 para estabelecer limites individualizados para as despesas primárias do Governo Federal. O texto apresenta o histórico de tramitação legislativa da proposta de emenda constitucional e discute os principais questionamentos constitucionais enfrentados pelas regras do novo regime.

**Palavras-chave:** Novo Regime Fiscal. Limitação de gasto público. Regra fiscal.

**JEL:**

### ABSTRACT

The article analyzes the "New Fiscal Regime" established by Constitutional Amendment n. 95 to establish individualized limits for Federal Government primary expenditures. The text presents a historical perspective of the amendment legislative process and discusses the main constitutional requests faced by the new rules.

**Keywords:** Fiscal Rule. Public expenditure limits. Brazilian New Fiscal Rule..

**R:** 28/05/19 **A:** 24/07/19 **P:** 30/04/19

---

<sup>1</sup> E-mail: celsobcorreia@hotmail.com

## 1. Introdução

Este artigo analisa o “Novo Regime Fiscal”, introduzido pela Emenda Constitucional n. 95 para estabelecer limites individualizados para as despesas primárias do Governo Federal, a vigorar por vinte exercícios financeiros. A norma fixa um limitador para a expansão despesa primária total do governo federal, aplicável ao Executivo, Legislativo e Judiciário, isto é, uma regra de restrição ao crescimento da despesa pública.

O estudo baseia-se em pesquisa eminentemente bibliográfica e documental. Examina-se o histórico de tramitação legislativa da proposta de emenda constitucional que deu lugar à EC 95, para destacar os acréscimos e as modificações que a proposição recebeu durante o processo legislativo e discutir os principais aspectos e controvérsias a respeito do regime fiscal instituído pela EC 95.

Com a abordagem, pretende-se apontar os fundamentos, as principais diretrizes e os desafios da aplicação do conjunto de instrumentos que forma o Novo Regime Fiscal, introduzido nos arts. 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

## 2. História da Norma

Os arts. 106 a 114 não faziam parte do texto original da Constituição. Foram incluídos pela Emenda Constitucional n. 95 para instituir o chamado “Novo Regime Fiscal”. A Emenda é resultado da aprovação de Proposta de Emenda Constitucional de autoria do Poder Executivo (PEC n. 241/2016, na Câmara dos Deputados, e PEC n. 55/2016, no Senado Federal).

Na Exposição de Motivos que acompanha o ato (EMI n. 00083/2016 MF MPDG), os Ministros de Estado da Fazenda, Henrique de Campos Meirelles, e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Henrique de Oliveira, destacam a importância do Regime para “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal”.

Na essência, a Emenda impõe um teto de gastos públicos, um limite para o aumento das despesas primárias do governo federal, a fim de conter a tendência de crescimento percebida nos últimos anos. A Exposição de Motivos aponta que, no “período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição”.

Ao estabelecer um limite para o crescimento da despesa primária federal, restrito à inflação, a partir do exercício de 2018, o Novo Regime pretende reduzir de maneira substancial a relação entre despesa primária e PIB e, dessa forma, conter a trajetória de crescimento do gasto público federal, que, no período de 1997 a 2017, apresentou crescimento médio de 5,8%. O mecanismo estabelecido destina-se a desfazer a estrutura pró-cíclica de gastos até então existente, na qual a despesa pública tende a expandir-se nos momentos de crescimento econômico, obrigando o governo a promover ajuste fiscal em tempos de recessão. Inova, assim, ao propor ajuste fiscal pela via da redução da despesa, em vez do aumento dos tributos, como tem sido recorrente no Brasil.

Durante sua tramitação no Congresso Nacional, a PEC sofreu acréscimos e modificações importantes, como, por exemplo, a inclusão da regra do art. 113, o qual obriga que as proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias ou renúncia de receita sejam acompanhadas

de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

As principais modificações realizadas pelo substitutivo no texto original da PEC foram estas: (1) individualização dos limites para despesas primárias por órgãos, para os Poderes Legislativo e Judiciário; (2) agravamento das punições para o descumprimento dos limites impostos no art. 107; (3) modificação da base de cálculo para as despesas com saúde e educação; (4) ampliação da lista de exclusões prevista no § 6º do art. 107, especialmente no que se refere a transferências constitucionais obrigatórias; e (5) exigência de lei complementar para propor alteração do método de correção dos limites do art. 107 e proibição de mais de uma alteração por mandato presidencial. Apesar das mudanças, o cerne do Regime foi mantido: mecanismo inibidor do crescimento da despesa primária.

### 3. Constituições Estrangeiras: Regras Similares

A adoção de restrições de longo prazo à política fiscal, à semelhança do que se estabeleceu no Novo Regime Fiscal, não é incomum na legislação estrangeira. Estudo do Fundo Monetário Internacional de 2017 indica que, pelo menos, 96 países, entre 1985 e 2015, contaram com “regras fiscais”. O termo designa restrições jurídicas duradouras à política fiscal de um país, estabelecidas por meio de limites quantitativos ou metas fiscais, com base em certos agregados orçamentários, como é o caso das despesas primárias (LLEDÓ *et al.*, 2017, p.8).

Tais regras podem ter objetos diversos, incidindo sobre arrecadação, gasto público, endividamento ou equilíbrio orçamentário e nem sempre são alçadas ao texto constitucional, como no exemplo brasileiro. Dois atributos são fundamentais: trata-se de restrições fiscais rígidas e minimamente duradouras. O atributo de rigidez indica uma restrição veiculada por lei – diversa das leis orçamentárias – ou outro instrumento jurídico de hierarquia superior. No caso brasileiro, a regra foi introduzida por emenda constitucional. A rigidez não caracteriza necessariamente imutabilidade. Há exemplos de regras fiscais que admitem modificação, diante de mudanças econômicas ou políticas relevantes (SCHICK, 2003, p.18). A permanência no tempo também é um elemento importante, na medida em que se espera que as regras fiscais não sejam frequentemente revistas, ultrapassando o ciclo orçamentário ou, em certos casos, o mandato eletivo.

É comum que tais previsões, nos ordenamentos estrangeiros, encontrem-se no plano infraconstitucional, em leis como a nossa Lei de Responsabilidade Fiscal, fixando metas e limites para o endividamento ou a despesa pública. É o caso, por exemplo, da Nova Zelândia, Argentina e Índia (LLEDÓ *et al.*, 2017).

A Lei de Responsabilidade Fiscal do Paraguai – Lei 5.098, de 2013 – traz, no art.7º, regra fiscal muito próxima à previsão do art. 107 do nosso ADCT. A disposição estabelece que o aumento da despesa corrente primária – conceito que é definido na lei como despesa corrente total menos pagamento de juros – não pode exceder em mais de 4% a inflação anual. A legislação do México também prevê limites ao crescimento da despesa corrente. A Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária, alterada em 2014, estabelece, no art. 32, que aumento anual do que chama de “despesa corrente estrutural” não poderá ser superior à taxa de crescimento potencial do PIB. Na definição, inclui-se, grosso modo, a despesa total do governo federal, excluídas as despesas financeiras, as transferências federativas, combustíveis utilizados para geração de energia, pensões, etc. A Bélgica também contou, na década de 1990, com regras fiscais semelhantes, limitando o crescimento de despesas primárias.

As regras fiscais previstas no nível da própria Constituição são menos frequentes, embora

não propriamente raras. A Constituição da Hungria, no art. 36, proíbe que o Legislativo autorize orçamento público no qual a dívida pública exceda metade do Produto Interno Bruto. A regra, no entanto, comporta exceção, diante de “significativa e duradoura recessão econômica nacional”. A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha também restringe o endividamento público. A regra incluída no texto constitucional em 2009, nos arts. 109 e 115, prevê possibilidade muito limitada de déficit, restrita ao percentual de 0,35% em relação ao Produto Interno Bruto. Emendada em 2011, a Constituição da Espanha, no art. 135, além de estabelecer o princípio do equilíbrio orçamentário, determina que a lei fixará o déficit estrutural máximo permitido, firmado em relação ao PIB. Também trazem regras de equilíbrio orçamentário e limitação do endividamento público as Constituições da Dinamarca, Letônia e Lituânia, entre outras.

A regra brasileira é peculiar. O Novo Regime Fiscal incluiu a regra fiscal para limitar a despesa primária do Governo Federal no patamar mais alto do ordenamento jurídico, no texto da própria Constituição Federal, fixando-lhe duração de vinte anos.

#### 4. Novo Regime Fiscal: Conteúdo e Alcance

O Novo Regime Fiscal estabelece um limite para o crescimento da despesa primária total do governo federal, aplicável ao Executivo, Legislativo e Judiciário, para conter a forte tendência de expansão desse tipo de gasto nos últimos anos. A Emenda n. 95, a rigor, não impõe propriamente um corte de despesa pública, senão um obstáculo ao seu crescimento a longo prazo, preservando-se seu valor real. Propõe, dessa forma, um ajuste fiscal pela via do controle da despesa pública, em lugar do incremento de arrecadação, como tem sido usual no Brasil. Trata-se, em suma, de restringir pelos próximos vinte anos o crescimento dos gastos da União à taxa de inflação, fixando um marco temporário para conter a ampliação do gasto público federal, apontado como uma das causas da crise fiscal pela qual passa o Brasil.

O limite do art. 107 do ADCT (teto de gastos) aplica-se à despesa primária federal, ressalvadas as exceções previstas no § 6º do mesmo artigo. A noção compreende o total de despesa do governo federal deduzidas as despesas financeiras, tais como despesas com juros e amortização de dívidas. Ou seja, estão alcançadas pelo teto previsto na EC n. 95 apenas as despesas não financeiras do Governo Federal. O maior grupo de despesa primária da União é a previdência, e a despesa com pessoal, o segundo maior. Fica, desse modo, claro o objetivo da Emenda.

A Exposição de Motivos que acompanhou a PEC n. 241/2016 justifica a escolha no § 16, nos seguintes termos:

A conciliação de metas de resultado primário com limite de despesa nos levou a escolher o conceito de despesa sobre o qual se imporá o limite de gastos. Poderíamos tanto limitar a despesa empenhada (ou seja, aquela que o Estado se comprometeu a fazer, contratando o bem ou serviço) ou a despesa paga (aquela que gerou efetivo desembolso financeiro), aí incluídos os ‘restos a pagar’ vindos de orçamentos de exercícios anteriores e que são efetivamente pagos no ano. Como é sabido, o resultado primário é apurado pelo regime de caixa (desembolso efetivo de recursos), o que nos leva a escolher o mesmo critério para fins de fixação de limite de despesa. Assim, com o mesmo critério adotado nos dois principais instrumentos de gestão fiscal, teremos maior transparência no acompanhamento dos resultados obtidos e maior facilidade para considerar o efeito simultâneo do resultado primário e do limite de gastos.

Na apuração do cumprimento dos limites previstos no art. 107, incluem-se também os “os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício”. Além disso,

a imposição de compatibilidade entre os limites orçamentários e financeiros, na EC n. 95, por si só, reduz o estímulo ao crescimento de restos a pagar. Contudo, o § 11 do art. 105 exclui da verificação do cumprimento dos limites o pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015, 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.

Há evidente confluência entre o espírito da Emenda n. 95 e o conceito de gestão fiscal responsável, que norteia a Lei de Responsabilidade Fiscal. O sistema previsto na emenda, no entanto, é mais radical e rigoroso. Pode-se afirmar que o Novo Regime Fiscal pretende dar conta de muito daquilo que a LRF não logrou realizar, especialmente no que se refere ao controle do crescimento das despesas correntes. A Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se, em diversas disposições, ao conceito de “resultado primário”: resultado da diferença entre receitas e despesas primárias. O conceito é relevante para fins do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, § 1º, 9º, 30, 31 e 53) e para fins e controle do endividamento público. As receitas primárias são compostas essencialmente de receitas correntes obtidas com tributos federais, receitas de concessões, dividendos recebidos pela União, cota-parte das compensações financeiras, doações, entre outras. O resultado primário é deficitário quando as despesas são superiores às receitas, excluídas as receitas e despesas financeiras (BRASIL, 2017, p. 24.)

Diversamente da LRF, o Novo Regime Fiscal tem como destinatário apenas o Governo Federal, não alcançando os demais entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios). O art. 106 não deixa dúvidas a esse respeito, ao demarcar o âmbito de aplicação das regras aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Também ficou de fora o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (art. 165, § 5º, II, da Constituição).

A aprovação da emenda foi alvo de grande controvérsia e duras críticas por alguns segmentos da sociedade civil e parcelas do funcionalismo público federal, especialmente pela maneira como deverá repercutir no padrão remuneratório de carreiras públicas e nos gastos com saúde e educação nos próximos anos. Por outro lado, trouxe também expectativa de que se possa conter a forte tendência de expansão do orçamento público e reposicionar a lei orçamentária anual como principal espaço público de debate e decisão acerca da alocação de recursos públicos.

Como destaca Edilberto Carlos Pontes Lima, a propósito do regime imposto pela EC n. 95, a imposição do teto de gastos poderá renovar a importância conferida aos debates orçamentários anuais, na medida em que torna mais explícitos os custos de oportunidade de cada decisão financeira. “Quando não há limite de gastos e um determinado segmento pleiteia aumento de suas dotações orçamentárias, os demais setores não tendem a se mobilizar para impedir o pleito”. Assim, diz o autor, a “introdução do teto faz com que fique evidente para todos que o aumento da dotação de um setor implica a redução para os demais”. Ou seja, “Quebra-se a lógica de expansão permanente do tamanho do orçamento”. (LIMA, 2017, p. 184).

Desse modo, é de se esperar que os debates orçamentários anuais adquiram novo significado e recuperem sua importância durante a vigência do Novo Regime Fiscal, obrigando a adoção de estimativas de receita mais realistas e a tomada de decisões orçamentárias mais atentas aos seus custos sociais.

#### 4.1. Prazo e Revisão

O Novo Regime Fiscal deverá vigorar pelo prazo de vinte exercícios financeiros (art.106). São, portanto, vinte anos, uma vez que, nos termos do art. 34 da Lei n. 4.320/1964, “O exercício financeiro coincidirá com o ano civil”.

A escolha do prazo é justificada na Exposição de Motivos da PEC, no § 9º:

O Novo Regime Fiscal, válido para União, terá duração de vinte anos. Esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro. Tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação desta PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB. Trata-se de mudar a trajetória do gasto público federal que, no período 1997-2015, apresentou crescimento médio de 5,8% ao ano acima da inflação.

Apesar da previsão de duração por vinte exercícios financeiros, o art. 108 permite que, a partir do décimo exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, o Presidente da República proponha projeto de lei complementar para alteração do método de correção previsto na emenda. A regra do art. 107, § 1º, II, determina que se corrija o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. O projeto de lei complementar de que trata o art. 108 poderia alterar o índice escolhido ou o período de apuração, mas apenas uma única vez por mandato presidencial.

O texto originário da PEC tinha redação mais flexível: “O Presidente da República poderá propor ao Congresso Nacional, por meio de projeto de lei, vedada a adoção de Medida Provisória, alteração no método de correção dos limites a que se refere este artigo, para vigorar a partir do décimo exercício de vigência da Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal”. Na redação aprovada, substituiu-se o projeto de lei ordinária por projeto de lei complementar e incluiu-se a restrição temporária, que não havia no texto original, de que ocorra uma única alteração por mandato.

A iniciativa para o projeto de alteração de método de correção é privativa do Presidente da República e, na forma do parágrafo único do art. 108, sujeita-se à preclusão. Somente pode ser exercida uma única vez por mandato presidencial. Vale dizer, ultrapassado o décimo exercício de vigência, o método de correção poderá ser revisto uma vez a cada mandato presidencial.

Esse não é o único caso de iniciativa reservada em matéria fiscal. São também de iniciativa privativa do Chefe do Executivo os projetos de lei, em matéria orçamentária, referidos no art. 166, *caput*, da Constituição Federal, que dizem respeito ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, à Lei Orçamentária Anual e aos Créditos Adicionais. Contudo, ao contrário do que se dá em matéria orçamentária (art. 165), a iniciativa, no caso do art. 108 do ADCT, é reservada, mas não é vinculada. O Chefe do Executivo federal não está obrigado a apresentar a mencionada proposta. Pode, ou não, fazê-lo a partir do décimo exercício de vigência.

Uma questão importante que poderá surgir, se, de fato, a regra do art. 108 vier a ser aplicada, diz respeito aos efeitos de eventual rejeição do projeto apresentado pelo Presidente. Cabe perguntar: se o projeto for rejeitado, poderá o Presidente da República propor nova modificação do método de correção da emenda? Parece-nos que sim, uma vez que o parágrafo único do art. 108 prevê apenas uma única alteração, mas não uma única proposta. Portanto, caso rejeitada a iniciativa do Presidente da República, nada impede que volte a apresentar novo projeto de lei complementar no futuro, diante de novas circunstâncias políticas ou econômicas.

Outro aspecto que pode suscitar controvérsias está no oferecimento de emendas. Exercida a iniciativa por parte do Presidente da República, poderá a proposição ser emendada, durante sua

tramitação no Congresso Nacional? O poder de emendar é prerrogativa inerente à atividade parlamentar, mas comporta restrições previstas no texto constitucional. O art. 63, I, por exemplo, prescreve que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República. A norma ressalva, todavia, a apresentação de emendas ao projeto de lei da lei orçamentária anual, formuladas nos termos do art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição.

No que se refere ao parágrafo único do art. 108, não é de se admitir que emendas parlamentares apresentadas no curso da tramitação do projeto possam adotar método de correção absolutamente diverso do proposto pelo Presidente. A iniciativa reservada, neste caso, implica demarcar o momento de suscitar o debate político quanto à revisão do método de correção e também à abrangência da discussão. De todo modo, o caráter inovador da previsão certamente ainda poderá suscitar controvérsia acerca da interpretação adequada.

#### **4.2. Limites Individualizados (art. 107)**

A emenda estabelece, para cada exercício financeiro, limites individualizados, para as despesas primárias, por poder e órgão autônomo. O teto aplica-se aos três poderes da União e também ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública, que recebe tratamento autônomo na emenda. Cada poder e órgão dotado de autonomia deve respeitar seu limite individual.

A redação original da PEC n. 241/2016 era menos analítica do que o texto aprovado pelo Congresso Nacional. Previa, no art. 102, apenas: “Será fixado, para cada exercício, limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União”. Além disso, o § 1º previa que, “Nos Poderes e órgãos referidos no *caput*, estão compreendidos os órgãos e as entidades da administração pública indireta, os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público e as empresas estatais dependentes”.

O texto promulgado é mais analítico. Trata separadamente, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, a Justiça Militar da União, a Justiça Eleitoral e a Justiça do Distrito Federal e Territórios. A emenda não menciona Tribunal Superior do Trabalho, o que significa que, à falta de um limite específico, esse Tribunal deverá partilhar o limite aplicável à Justiça do Trabalho. O mesmo se dá com o Tribunal Superior Eleitoral, que está compreendido no âmbito da Justiça Eleitoral, sem limite específico, partilhando o mesmo teto.

No âmbito do Poder Legislativo, aplicam-se limites individualizados ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, embora a emenda enquadre a Corte de Contas expressamente como órgão do Poder Legislativo, o TCU não deverá partilhar o limite individual aplicável a qualquer das Casas do Congresso Nacional.

O Ministério Público da União (art. 127, § 2º) e o Conselho Nacional do Ministério Público recebem tratamento autônomo, com limites individualizados. Não houve, todavia, no âmbito do Ministério Público da União, individualização dos limites entre seus ramos: Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e Ministério Público Militar. O limite será, portanto, dividido em cada exercício financeiro por todos os órgãos que compõem o Ministério Público da União.

A Defensoria Pública da União também recebeu tratamento individualizado. O limite previsto para o órgão, no inciso V do art. 107, não é partilhado com o Poder Executivo (inciso I do art. 107). A disciplina indica assim claro reconhecimento pela EC n. 95, da natureza autônoma do órgão, na linha do que expressamente foi estabelecido pela redação conferida, em 2004, pela

Emenda Constitucional n. 45, ao § 2º do art. 134, para as Defensorias Públicas Estaduais, e, em 2013, pela Emenda Constitucional n. 74, para as Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

### 4.3. Limitação das Despesas Primárias (art. 107, §§ 1º a 5º)

O teto para as despesas primárias está previsto no § 1º do art. 107 do ADCT. Para o exercício de 2017, o limite equivale 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% (art. 107, § 1º, inciso I). Para os exercícios posteriores, a limitação para as despesas primárias equivale ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, 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 (art. 107, § 1º, inciso II).

A redação originária da PEC n. 241/2016 era diversa. Previa já a aplicação de limite equivalente à despesa primária do exercício de 2016, corrigida pela variação do IPCA, ao exercício financeiro de 2017, considerando-se o *período de janeiro a dezembro de 2016*. Para os anos seguintes, fixava como limite o valor equivalente ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o *período de janeiro a dezembro* do exercício imediatamente anterior.

O § 5º do art. 102 da PEC complementava ambas as disposições, estabelecendo que a variação do IPCA, para fins de elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, seria uma estimativa proposta pelo Executivo, e, para fins de execução orçamentária, a variação acumulada no período de janeiro a dezembro do exercício anterior, fazendo-se o correspondente ajuste.

O texto final da emenda (art. 107, § 1º), além de fixar de pronto o percentual de correção de 7,2%, a ser aplicado para o exercício de 2017, modifica o período de apuração do índice de correção. Em vez do “período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior”, no texto promulgado, considera-se “o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária”.

O percentual para o ano de 2017 foi incluído no Substitutivo, apresentado na Câmara dos Deputados, lastreado em estimativa do Poder Executivo, e já constava no texto básico aprovado pelo Congresso Nacional para a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017. A alteração do período de apuração, por sua vez, decorre de um inconveniente prático: o projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) costuma ser elaborado no segundo semestre do ano, antes, portanto, de se conhecer a inflação do período. Assim, o PLOA seria elaborado apenas com base numa estimativa de inflação. Neste ponto, o texto da PEC sofre considerável aprimoramento.

Como regra de transição, a emenda admite, no art. 107, § 7º, que, nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo compense o excesso de despesas primárias em relação aos limites dos demais órgãos mencionados no art. 107 com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício. A compensação, no entanto, não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo (art. 107, § 7º).

A disposição não constava no texto original da PEC. O relator da proposição, na Comissão Especial constituída para exame da PEC n. 241, justificou a inclusão apontando a “chance



significativa de descumprimento de limites pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo MPU, em função de leis cujos efeitos sobre as despesas primárias obrigatórias se estenderão até 2019”. Por isso, conferiu-se ao Poder Executivo a autorização para que promova compensação do excesso dos demais Poderes apenas nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal. Trata-se, entretanto, de mera permissão, que não autoriza os demais órgãos a avançar no espaço fiscal eventualmente deixado pelo Executivo.

#### 4.4. Projeto de Lei Orçamentária Anual

Naturalmente, a lei orçamentária anual e a lei de diretrizes orçamentárias devem ajustar-se aos limites previstos no § 1º do art. 107 do ADCT. O § 2º do art. 107 reforça a imperatividade desses limites, destacando que os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser superiores aos estabelecidos na Emenda. Os limites impostos pelo Novo Regime Fiscal deverão conviver com a meta de resultado primário disposta na LDO. Quanto aos Tribunais (art. 99, § 1º), ao Ministério Público (art. 127, § 3º) e à Defensoria Pública Federal (art. 134, § 3º), sem prejuízo da autonomia que lhes é própria, as propostas orçamentárias devem adequar-se às balizas do Novo Regime Fiscal.

O § 3º do art. 107 determina que a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados previstos na Emenda. E o § 4º do mesmo artigo estabelece que as despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites do art. 107 não poderão exceder os valores máximos demonstrados na mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária. Assim, a disposição deixa claro que os limites aplicam-se às despesas pagas e também às despesas autorizadas.

A Emenda, no entanto, não dispõe sobre a hipótese de descumprimento dos limites na elaboração do projeto de lei orçamentária anual nem indica qual órgão será responsável pela realização de ajustes nas propostas, caso necessário. O § 3º do art. 107 prescreve apenas que a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária deverá demonstrar a incompatibilidade. Poderá o Poder Executivo, ao encaminhar o PLOA, efetuar cortes das propostas de órgãos dotados de autonomia financeira para fins de adequação aos limites mencionados no art. 107?

A orientação atual do STF é refratária à realização de cortes e ajustes nas propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, diante da necessidade de preservação de sua autonomia financeira. Caberia ao Congresso Nacional, no curso dos debates legislativos – não ao Chefe do Executivo unilateralmente, no momento de consolidação do PLOA –, realizar os ajustes na peça orçamentária. Deve-se, no entanto, excepcionar as hipóteses em que a proposta é encaminhada em desacordo com o texto constitucional ou com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Em tais hipóteses, justifica-se a atuação do Poder Executivo, a fim de ajustar a proposta às balizas constitucionais ou legais, conforme o caso.

Foi nessa linha a decisão tomada pelo STF no julgamento da ADI 5.287, de relatoria do Ministro Luiz Fux, em 18.5.2016. No caso, o Tribunal fixou a seguinte orientação:

É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária.

Parece razoável aplicar-se o mesmo entendimento na hipótese de descumprimento dos limites individualizados versados no § 1º do art. 107 do ADCT. Encaminhada a proposta em descompasso com os limites, poderá o Poder Executivo devolvê-la para ajustes ou ajustá-la, ainda na fase de consolidação. Afinal, nenhuma autonomia pode ser lida como direito de recursar-se ao cumprimento da norma constitucional. Por óbvio, os cortes também podem ser realizados no âmbito do Poder Legislativo, no exercício das atribuições institucionais que lhe são inerentes no curso do processo legislativo orçamentário.

É importante destacar a maneira como o Novo Regime Fiscal regula o próprio encaminhamento do projeto de lei orçamentária. Primeiro (art. 107, § 4º), exigindo a demonstração, por parte do Poder Executivo, de compatibilidade entre o projeto e os limites do art. 107. E, em seguida (art. 107, § 5º), proibindo a autorização de despesas primárias que excedam os valores máximos demonstrados na mensagem. Ao projeto de lei orçamentária impõe-se realidade. Não pode haver execução de despesas primárias além do novo limite constitucional nem autorização além do demonstrado na proposta.

A proibição é reforçada pela regra do § 5º do art. 107, que veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites do art. 107 do ADCT. Não fosse assim, a abertura de créditos adicionais – gênero em que se incluem os suplementares e os especiais – serviria de expediente permanente para a flexibilização dos limites impostos pela emenda. Entre os créditos adicionais, excepcionam-se os extraordinários, excluídos da base de cálculo dos limites pelo § 6º, II, do art. 107.

#### 4.5. Exclusões da Base de Cálculo (art. 107, § 6º)

O § 6º do art. 107 lista despesas que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal. Trata-se de itens de despesa que devem ser retirados da base de cálculo do limite de gastos para fins de apuração do limite do exercício seguinte. Algumas dessas exclusões, a rigor, nem precisariam de previsão constitucional expressa. Outras podem dar margem, no futuro, a um indesejável afrouxamento das balizas impostas pelo Novo Regime Fiscal, como é o caso dos créditos extraordinários.

Ficam de fora da base de cálculo do teto do Novo Regime Fiscal: (1) as transferências constitucionais obrigatórias estabelecidas (1.1) no § 1º do art. 20 (compensação pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos, os chamados “royalties”); (1.2) no inciso III do parágrafo único do art. 146 (distribuição da parcela de recursos pertencentes aos Estados e Municípios por força do regime de arrecadação unificada do SIMPLES); (1.3) no § 5º do art. 153 (partilha da arrecadação do IOF-ouro); (1.4) no art. 157 (IR-fonte pertencente aos Estados e ao Distrito Federal e participação na arrecadação de novos impostos instituídos pela União); (1.5) nos incisos I e II do art. 158 (IR-fonte pertencente aos Municípios e participação dos Municípios na arrecadação do imposto territorial rural); (1.6) no art. 159 (Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, Fundo IPI-Exportação e repartição do produto da arrecadação da CIDE-Combustíveis); (1.7) no § 6º do art. 212 (cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação – Lei n. 9.424/1996); (1.8) por força do inciso XIV do *caput* do art. 21 (transferências destinadas a organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal, instituído pela Lei n. 10.633/2002); e (1.9) na forma das complementações de que tratam os incisos V e VII do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação – Fundeb); (2) os créditos extraordinários; (3) as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

(4) as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Vale destacar ainda que essas são exclusões da base de cálculo dos limites do art. 107, a ser calculado levando-se em conta as despesas primárias. Portanto, a despeito de não constarem do rol do § 6º, os gastos com pagamento de juros da dívida pública também estão naturalmente excluídos, visto que não se incluem entre as despesas primárias.

O rol do texto promulgado é mais extenso e preciso do que o estabelecido no texto inicial da PEC. A previsão das transferências constitucionais obrigatórias excluídas era mais restrita, deixando de fora, por exemplo, os recursos do IOF-Ouro, que são partilhados com Estados (30%) e Municípios (70%). Além disso, o texto era menos preciso, ao mencionar, na redação originária, as transferências constitucionais estabelecidas pelos arts. 157 a art. 159”, o que incluiria, no art. 158, os recursos de ICMS e IPVA partilhados pelos Estados com os Municípios, repartição que, a rigor, em nada diz respeito ao novo regime fiscal. O texto original da PEC excluía ainda “outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas”. A redação final não contém previsão semelhante.

As exclusões listadas no § 6º do art. 107 têm natureza diversa. O inciso I refere-se a recursos repassados pela União aos Estados e aos Municípios por força do quadro constitucional de partilha de receitas tributárias, como no caso do IOF-ouro e cotas-partes do FPE e FPM, e também a transferências legais obrigatórias com fundamento no texto constitucional, tais como a complementação de recursos para o FUNDEB e as transferências relativas ao Fundo Constitucional do Distrito Federal.

A bem dizer, a exclusão das transferências constitucionais obrigatórias é decorrência necessária do quadro de partilha de recursos estabelecido na Constituição de 1988. A rigor, as receitas públicas que compõem o FPE e o FPM são receitas próprias dos Estados e Municípios que as recebem, não da União. Ainda que não houvesse previsão constitucional expressa, essas transferências não deveriam ser contabilizadas para fins de delimitar o montante de despesas primárias a que se refere o art. 107, porque não são verdadeiramente despesas para o ente que as transfere, mas recursos que apenas transitam pela contabilidade da União.

Não se pode dizer exatamente o mesmo das transferências estabelecidas nos incisos V e VII do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a título de complementação do FUNDEB. Nesse caso, transferem-se aos Estados recursos que, na origem, são federais. De todo modo, a exclusão condiz com o escopo da emenda. Afinal, esses são recursos de que, na verdade, a União não pode integralmente dispor, já que têm destinação certa.

A exclusão dos créditos extraordinários merece comentário apartado. Sua previsão, no rol do § 6º do art. 107, pode servir de caminho para uma indesejável flexibilização das balizas do Novo Regime Fiscal. O alerta justifica-se porque, embora o texto constitucional preveja hipóteses bastante restritas para o uso desse instrumento, a prática institucional recente indica uma tendência de banalização do seu uso. Segundo a Constituição, “A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (art. 167, § 3º). As hipóteses autorizadoras, no texto constitucional, são restritas. O Poder Executivo, no entanto, usa desse instrumento com indesejável frequência para despesas ordinárias e previsíveis, na maior parte dos casos (FONSECA, 2017).

O STF já se pronunciou sobre o abuso na abertura de créditos extraordinários pela União, em 2008, quando revisou sua jurisprudência tradicional, que era refratária ao cabimento de ação direta em matéria orçamentária, e julgou procedente a ADI n. 4.048, ajuizada contra a Medida Provisória n. 405, de 2007, que abriu crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de

diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00. No julgamento, o Tribunal rediscutiu os fundamentos que justificavam sua orientação tradicional e, ao final, concluiu pelo cabimento do controle abstrato de constitucionalidade em relação às leis orçamentárias.

A mesma orientação foi aplicada no julgamento da medida cautelar na ADI n. 3.949, de relatoria do ministro Ayres Britto, e na ADI n. 4.049, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que, mais recentemente, concedeu liminar monocrática na ADI n. 5.513, *ad referendum* do Plenário, para suspender parcialmente a vigência da Medida Provisória n. 722/2016, apenas na parte em que abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, sob as rubricas Comunicação Institucional e Publicidade de Utilidade Pública.

A despeito da importância do precedente firmado, a prática institucional nos anos que se seguiram pouco se alterou, e o uso de créditos extraordinários segue frequente no Governo Federal. Apenas no intervalo de 2010 a 2012, sem que se tenha conhecimento de que grandes guerras ou calamidades públicas imprevisíveis tivessem tomado conta do Brasil, não menos do que 22 medidas provisórias foram utilizadas para amparar a realização de despesas extraordinárias. Em 2010, abriram-se oito créditos dessa natureza: MPs 480, 485, 486, 490, 498, 506, 508 e 515. Em 2011, este número caiu para cinco: MPs 553, 548, 537, 531 e 522. Em 2012, foram nove: MPs 560, 566, 569, 572, 573, 583, 588, 596 e 598, sendo que a última delas – a Medida Provisória 598, de 27 de dezembro de 2012 – foi utilizada como sucedâneo parcial para o projeto de lei orçamentária anual para 2013, que ainda tramitava no Congresso Nacional. Entre 2015 e março de 2018, foram editadas pelo Presidente da República não menos do que 23 medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários: MP 667/2015, 674/2015, 686/2015, 697/2015, 702/2015, 709/2015, 710/2016, 711/2016, 715/2016, 716/2016, 721/2016, 722/2016, 730/2016, 736/2016, 738/2016, 740/2016, 743/2016, 750/2016, 769/2017, 799/2017, 821/2018, 823/2018 e 825/2018. Mantida essa prática, é evidente o risco de que o crédito extraordinário possa converter-se num perigoso instrumento de flexibilização do Novo Regime Fiscal.

Não se incluem também na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições. O texto constitucional não deixa dúvidas de que apenas as “despesas não recorrentes” ficam de fora. As despesas recorrentes, como os recursos do Fundo Partidário, serão, portanto, consideradas para fins do cálculo do art. 107.

Foram da mesma forma excluídas as despesas de aumento de capital de empresas estatais não dependentes. É o caso, por exemplo, da Petrobras e Eletrobras. A definição de “empresa estatal dependente” consta no inciso III do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal: “empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”.

#### 4.6. Sanções (art. 109)

A EC n. 95 traz apenas sanções institucionais para o caso de descumprimento dos limites individualizados previstos no art. 107. As sanções estão dispostas no art. 109 do ADCT e consistem essencialmente em vedações voltadas a conter a expansão do gasto público, especialmente despesa com pessoal, até o “retorno das despesas aos respectivos limites”. São as seguintes proibições: (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 da Emenda Constitucional; (II) criação de cargo, emprego ou função que importe 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 mencionadas 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 (VIII) adoção de medida que resulte em 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.

O § 1º do art. 109 estabelece que as vedações à concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração (inciso I); à alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa (inciso III); e à criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza (inciso VI), quando aplicadas, no âmbito do Poder Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público aplicam-se conjuntamente aos órgãos que deles fazem parte.

O § 2º do art. 109 prevê sanções adicionais cabíveis especificamente para o Poder Executivo no caso de descumprimento dos limites do art. 107 do ADCT. Além das sanções aplicáveis aos demais órgãos, no caso de descumprimento do limite pelo Poder Executivo, fica vedada: a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. O tratamento apartado do Poder Executivo justifica-se. De fato, tais vedações não seriam pertinentes aos demais poderes e órgãos previstos no art. 107, a não ser o Poder Legislativo.

Vale destacar a atenção conferida pelo Novo Regime Fiscal à maneira como os benefícios fiscais impactam as contas públicas. Além de incluir a proibição de concessão ou a ampliação de incentivo fiscal, na hipótese de o Executivo ultrapassar o teto de despesas primárias, também cuidam da matéria os arts. 113 e 114 do ADCT, no tocante ao controle de impacto orçamentário e financeiro das renúncias de receita, inclusive as tributárias de correntes de incentivos fiscais. Fica evidente a percepção de que o equilíbrio das contas públicas não passa apenas pelo controle do gasto, senão também pelo controle do gasto tributário (renúncia de receita tributária), que opera à maneira de um gasto indireto, uma subvenção concedida por instrumentos tributários, a erodir a arrecadação tributária do governo federal.

Não há previsão de sanções pessoais para os agentes públicos que atuem em desacordo com as disposições do Novo Regime Fiscal. Neste ponto, as disposições do Novo Regime assemelham-se às da Lei de Responsabilidade Fiscal. Há, no entanto, uma distinção importante. As punições da EC n. 95 aplicam-se ao Poder Executivo e a cada um dos órgãos listados nos incisos do art. 107 individualmente, ao contrário da LRF, que prevê aplicação da sanção ao ente, ainda que o descumprimento dos limites nela previstos seja apenas imputado apenas a um dos Poderes. A EC n. 95 caminha, portanto, no mesmo sentido das decisões do STF que afirmam o postulado da intranscendência, para deixar de aplicar ao Poder Executivo sanções por condutas praticadas por órgãos autônomos, como Assembleia Legislativa e Tribunal de Justiça, por exemplo. (ACO 1.612-, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 12.2.2015; ACO 1.848-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 6.11.2014; AC 2.866 AgR, rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 8.3.2018).

Por outro lado, é importante notar que a sanção do Novo Regime Fiscal aplica-se a todo o Poder a que pertença o órgão descumpridor, e não apenas ao órgão. O Relator da PEC n. 241, na Câmara dos Deputados, Deputado Darcísio Perondi, justificou a medida em duas razões. Primeiro,

na estrutura orgânica, que impõe uma legislação unificada para as despesas de pessoal, o que configuraria um obstáculo à aplicação pontual das sanções (vedações). Segundo, na opção pelo estabelecimento de responsabilidade solidária entre os diversos órgãos de um mesmo Poder, no respeito aos limites que lhes são aplicáveis.

Outra diferença é que o texto incluído pela Emenda não indicou expressamente o órgão responsável pela fiscalização do seu cumprimento. Com fundamento no que dispõe o art. 71, VIII, é de se supor que esta atribuição caiba ao Tribunal de Contas da União, a quem compete “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”. A Lei Orgânica do TCU, Lei n. 8.442/1992, no art. 16, III, “b”, prevê que as contas serão julgadas irregulares se comprovada “prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial”. A infração, no caso, seria à própria Constituição Federal. (LIMA, 2017, p. 191)

#### 4.7. Saúde e Educação

A alteração na forma de cálculo das despesas mínimas obrigatórias com saúde e educação é possivelmente o ponto mais controvertido da EC n. 95. Os críticos do Novo Regime Fiscal argumentam que a emenda implicaria retrocesso no que se refere à efetivação dos direitos à saúde e à educação, na medida em que contribui para reduzir o montante de gastos obrigatórios a ser aplicado nas duas áreas.

Antes do Novo Regime Fiscal, o texto constitucional estabelecia pisos anuais para despesas com ações e serviços públicos de saúde e com manutenção e desenvolvimento do ensino, fixados com base na receita arrecadada pela União, receita corrente líquida, no caso da saúde, e receita de impostos líquida de transferências, no caso da educação. Assim, nos momentos de crescimento econômico e de incremento de arrecadação, o gasto público nessas duas áreas deveria acompanhar essa trajetória, crescendo também proporcionalmente. Nos momentos de depressão, por outro lado, a queda na arrecadação federal implicaria sua diminuição também proporcional no valor empregado pelo Governo.

O Novo Regime Fiscal muda essa sistemática, ao fixar um limite para o crescimento das despesas primárias do governo federal. O que há de diferente, em relação aos gastos com saúde e educação, é que a correção, nesse caso, aplica-se ao piso, isto é, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

Sendo assim, partir de 2018, o valor mínimo a ser dispendido com saúde e educação passa a ser o equivalente ao montante aplicado em 2017, corrigido apenas pela inflação, nos mesmos termos em que calculado o teto previsto para as despesas primárias no art. 107 do ADCT. Perde-se, assim, a vinculação entre a receita arrecadada pela União e os valores empregados nessas duas áreas, o que antes obrigava permanente elevação da despesa com saúde e educação nos anos de incremento da arrecadação federal.

Pela sistemática anterior à EC n. 95, a União deveria aplicar 15% da receita corrente líquida na saúde e 18% das receitas de impostos, excluídas as transferências, na educação. A vinculação para a saúde está prevista no art. 198, § 2º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 86/2015, que determina que a União deve aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%.

Nos termos do art. 2º da Emenda Constitucional n. 86/2015, o percentual de 15% deveria

ser implementado de forma gradual, ano a ano, de 2016 a 2020. No mínimo, 13,2% da receita corrente líquida em 2016; 13,7% em 2017; 14,1% em 2018; 14,5% em 2019, até atingir-se finalmente o patamar de 15% em 2020. Essa disciplina foi revogada pela EC n. 95/2016. O art. 3º da EC 86/2015 prevê ainda que as despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (art. 20, § 1º, da Constituição) sejam computadas para fins de cumprimento do patamar de gasto mínimo com saúde (art. 198, § 2º, I, da Constituição Federal).

Tanto a previsão do art. 2º quanto a do art. 3º da Emenda Constitucional n. 86/2015 estão com eficácia suspensa desde 31.8.2017, por força de concessão de liminar pelo Ministro Ricardo Lewandowski, na ADI n. 5.595.

O gasto mínimo com educação, por sua vez, é disciplinado pelo *caput* do art. 212 da Constituição. Pela disposição, a União aplicará anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Na vigência do Novo Regime Fiscal, a matéria passou a ser disciplinada pelo art. 110 do ADCT. Desfez-se a vinculação entre receita arrecadada e gasto mínimo com saúde e educação, assegurando-se, pelos próximos vinte anos, apenas correção monetária do seu piso. A disposição do art. 110 do ADCT estabelece que o patamar mínimo de gasto federal nessas duas áreas deve equivaler, no exercício de 2017 (15% da receita corrente líquida), às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212 da Constituição Federal. Nos exercícios posteriores, as aplicações mínimas equivalem aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT.

Assim, a partir de 2018, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino correspondem ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior – isto é, 2017 –, corrigido pela variação do IPCA, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Ficam de fora dos limites, no caso da educação, as transferências constitucionais relativas às cotas estaduais e municipais da contribuição social do salário-educação e também as destinadas à complementação do FUNDEB (art. 107, § 6º, I, do ADCT).

Note-se que o art. 110 do ADCT refere-se às aplicações mínimas. Por isso, o teto de despesas primárias imposto pelo art. 107 não resulta necessariamente em redução dos montantes gastos com saúde e educação, embora também não assegure a expansão permanente do gasto público em função do incremento da arrecadação tributária. Com efeito, a manutenção da regra de gasto mínimo vinculado a percentual da receita seria incompatível com o próprio modelo imposto pelo Novo Regime Fiscal, na medida em que as demais despesas, ao disputarem o mesmo espaço fiscal, acabariam fatalmente comprimidas (LIMA, 2017, p. 189).

A alteração constitucional empreendida pela EC n. 95, a nosso ver, não viola nenhuma das cláusulas pétreas elencadas no § 4º do art. 60 da Constituição. Não se pode afirmar que a modificação da sistemática de vinculação orçamentária em favor da saúde e educação, tal como estabelecido na emenda, seja uma medida “tendente a abolir [...] os direitos e garantias individuais”, notadamente os direitos à saúde e à educação. Os que suscitam esse argumento partem da existência de uma relação substantiva, direta e essencial entre os direitos fundamentais à educação e, em especial, à saúde e as vinculações orçamentárias estabelecidas em seu favor. Ou seja, as diversas estratégias de vinculação de receita seriam verdadeiras *garantias* constitucionais a serviço de *direitos* fundamentais – saúde e educação – e, por conseguinte, cláusulas pétreas na ordem constitucional

em vigor.

Ainda que a simplicidade do argumento impressione, não se pode aceitar a ideia de que tais direitos sejam tanto mais protegidos e efetivos quanto maior fosse o percentual de vinculação obrigatória estabelecida no texto constitucional. A tese conduz à rigidez orçamentária que, na prática, não assegura eficiência nem lisura na aplicação de recursos públicos e frequentemente contribui para deixar descobertos outros setores que não contam com proteções constitucionais dessa natureza, como, por exemplo, o saneamento básico.

A rigor, a crítica que se faz aos efeitos do Novo Regime Fiscal, nas áreas de saúde e educação, não é diversa da que se apresenta contra toda a sistemática estabelecida pela EC n. 95. A emenda, de fato, pretende conter a expansão das despesas primárias federais, mudando consideravelmente a lógica fiscal em andamento nas últimas décadas. Os que são contrários a medidas dessa natureza deverão de encontrar inconstitucionalidade em toda a emenda, especialmente nas aplicações mínimas com saúde e educação.

#### 4.8. Despesa Obrigatória e Renúncia de Receita

Os arts. 113 e 114 tratam do controle das despesas obrigatórias e renúncias de receita. As disposições não constavam na redação originária da PEC encaminhada pelo Poder Executivo, mas se afinam com o espírito e o objeto do Novo Regime Fiscal. Despesas obrigatórias e renúncias de receita são institutos diversos, com algo em comum: embora estranhas ao ciclo orçamentário – PPA, LDO e LOA –, são medidas legislativas capazes de afetar o equilíbrio do orçamento, ultrapassando inclusive o exercício financeiro em que criadas.

No caso das despesas obrigatórias, impõe-se ao Poder Público um gasto que escapa aos limites orçamentários e não se submete à discricionariedade administrativa. Quanto às renúncias, reduz-se a arrecadação, abrindo-se mão de recursos que deveriam ingressar nos cofres públicos. A forma mais comum de renúncia de receita é a tributária, que se consubstancia na criação de exonerações fiscais que não se justificam no princípio da capacidade contribuinte, verdadeiras subvenções econômicas concedidas por meio de instrumentos tributários (benefícios fiscais). Daí o nome “gastos tributários”, pelo qual também são conhecidas.

Renúncias de receita, especialmente as tributárias, e despesas obrigatórias servem frequentemente de meios para que diversos grupos de pressão e segmentos da sociedade em geral garantam a destinação de recursos públicos para ações consentâneas aos seus interesses. No entanto, “As demandas por gasto ou renúncia de receita, em sua imensa maioria”, explica Eber Z. Santa Helena, “são formuladas por proposições legislativas de forma indefinida em termos financeiros, simplesmente, justifica-se o mérito e não seu custo, quase nunca estimado, muito menos demonstrado e nunca compensado” (HELENA, 2009, p. 29). Daí a importância de regras como a do art. 113, a fim de assegurar-se a variável dos custos ao processo legislativo de aprovação dessas medidas.

A disposição do art.113 exige que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. A norma regula o processo legislativo e tem como destinatário o autor da proposição legislativa, notadamente o parlamentar federal. A estimativa de “impacto orçamentário e financeiro” nada mais é do que a demonstração do quanto custam as despesas obrigatórias e as renúncias de receita que se estão a propor. A medida é salutar, uma vez que permite incorporar ao debate legislativo a análise de custo-benefício, que muitas vezes é relegada a segundo plano no debate político, especialmente em matéria de benefícios fiscais.



A exigência de estimativa de impacto já constava na Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto para as despesas obrigatórias quanto para as renúncias de receita tributária. O art. 17 da LRF determina que os atos que criarem ou aumentarem despesas obrigatórias de caráter continuado sejam instruídos com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, I) e devem demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. Para efeitos da LRF, “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios” (art. 17, *caput*). Diferentemente da LRF, o texto do art. 113 do ADCT não pressupõe que a medida criada exceda período superior a dois exercícios e inclui também as despesas criadas por emenda constitucional.

A renúncia de receita é regulada pelo art. 14 da LRF. A disposição estabelece que, além de outros requisitos, a “concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e, nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias”. Além disso, o proponente deve demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais ou, se for o caso, fazer acompanhar a proposição de medidas de compensação tributárias permanentes (*e.g.* elevação de alíquota). A norma da LRF alcança apenas renúncia de receita *tributária*, diferentemente daquela do art. 113, que é mais ampla e não tem essa restrição. O art. 113, por outro lado, exige apenas estimativa, mas não compensação, como faz a LRF.

Para as despesas obrigatórias e renúncias, a falta de estimativa de seu impacto orçamentário é causa de arquivamento. Aliás, trata-se de causa bastante comum. O entendimento é inclusive objeto de súmula – Súmula-CFT n. 1/08 – no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, nos seguintes termos: “É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar n.101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação”.

A falta de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária é uma causa recorrente de arquivamento dessas proposições no Legislativo federal. Esse é um juízo que procura abstrair os fins pretendidos pelo projeto e concentra-se nos meios – os custos – financeiros e orçamentários que serão requeridos para sua concretização futura. Cuida-se de “análise que tem por finalidade preservar a programação de trabalho da União aprovada pelo Congresso Nacional e os compromissos relativos ao equilíbrio fiscal”, como explica Eber Z. Santa Helena.

Compatibilidade e adequação são definidos no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere às despesas públicas. A primeira, a compatibilidade, diz respeito à conformidade entre a proposição legislativa e as leis orçamentárias, em sentido amplo – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. A despesa implicada deve estar conforme as diretrizes, os objetivos e as metas previstas, e não contrariar qualquer disposição dos diplomas legislativos citados. Já a segunda, a adequação, demanda existência de recursos suficientes, levando-se em conta o impacto orçamentário da medida proposta e os meios de compensação estabelecidos. Para os benefícios fiscais, deve-se considerar o disposto no art. 14 da LRF especificamente.

Ao elevar a exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro ao nível da Constituição Federal, no Novo Regime Fiscal, o que antes era tomado como apenas uma causa de arquivamento, passível de superação pelo voto de maioria legislativa eventual, tornou-se um vício de inconstitucionalidade e, como tal, insuscetível de convalidação. Será, portanto, inconstitucional a aprovação de lei que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, sem que seu processo de deliberação tenha sido devidamente acompanhado da estimativa do seu impacto

orçamentário e financeiro.

A mudança tem evidentes efeitos práticos. Basta lembrar que a orientação atual do STF é de que configura mera ofensa reflexa, insuscetível de conhecimento pela via da ação direta, o descumprimento dos requisitos do art. 14 da LRF, no tocante às leis concessivas de renúncia fiscal (ADI n. 3.796, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 8.3.2017). Ou seja, ainda que a lei de incentivo fiscal tenha sido aprovada com prejuízo do disposto na Lei Complementar n. 101 e sem qualquer atenção ao impacto orçamentário da medida no curso do processo legislativo, é remota a possibilidade de controle judicial.

Enquanto vigorar o Novo Regime Fiscal, a falta de prévia estimativa de impacto financeiro e orçamentário, durante o processo legislativo, resulta em inconstitucionalidade formal das leis de incentivo ou de despesa obrigatória aprovadas. Resta apenas definir se a estimativa deve ser oferecida somente no momento da apresentação da proposição – na exposição de motivos do ato ou na justificativa do projeto, conforme o caso – ou, se faltando tal informação, é possível sanar o vício mediante a elaboração da necessária estimativa, antes da deliberação da proposição nas comissões ou no plenário das Casas legislativas.

Considerando que o escopo da exigência é fazer com que o processo legislativo e os debates que lhe são ínsitos levem em conta os custos das medidas que pretendem adotar, bem como seus feitos no orçamento público, não parece desarrazoado admitir que a falta possa ser sanada, desde que a providência seja adotada antes que se ultime a votação da medida. Do contrário, a estimativa torna-se mera formalidade, sem qualquer relevância para a decisão legislativa tomada.

Para efeito de aplicação do disposto na EC n. 95, o art. 114 prevê a suspensão, por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, da tramitação de proposição legislativa que acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal. A disposição alcança todas as espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição Federal, ressalvadas apenas as medidas provisórias. Estão, portanto, abarcadas pela regra: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções. A exclusão das medidas provisórias justifica-se pelo caráter de relevância e urgência que lhe é próprio, nos termos do art. 62 da Constituição, e que lhe impõe prazo predeterminado para aprovação sob pena de caducidade.

A análise de compatibilidade inclui todas as disposições compreendidas no Novo Regime Fiscal, ou seja, do art. 106 ao 114 do ADCT e, em especial, os limites impostos no art. 107.

## 5. Controvérsias Constitucionais

O conjunto de disposições que forma o Novo Regime Fiscal – art. 106 a art. 114, do ADCT – representa uma inovação inserida no texto constitucional pela Emenda Constitucional n. 95/2016. A novidade e o ineditismo da matéria, na ordem constitucional brasileira, explicam a inexistência de precedentes específicos sobre o tema até o momento. No entanto, as disposições da Emenda foram objeto de contestação no STF já durante o processo legislativo, por meio de mandando de segurança, e, ao depois, por meio de ações diretas de inconstitucionalidade, que ainda aguardam julgamento.

Durante a tramitação da PEC, deputados federais de partidos de oposição impetraram o MS n. 34.448, com pedido de medida liminar, para impedir a tramitação da PEC n. 241/2016, ao fundamento de que a proposta tenderia a abolir a separação dos Poderes, o voto direto, secreto,

universal e periódico, e os direitos e garantias individuais, ofendendo, portanto, cláusulas pétreas. O relator, Ministro Roberto Barroso, negou a liminar, por não enxergar plausibilidade em nenhuma das inconstitucionalidades alegadas pelos impetrantes. Destacou, inclusive, que “As dificuldades do momento [que a Emenda se propõe a enfrentar] poderão ter o condão de transformar o Orçamento Público em uma instância mais importante e mais transparente da democracia brasileira”.

Promulgada a EC n. 95, em 15.12.2016, o relator julgou prejudicado o mandado de segurança, sem exame de mérito, na linha dos precedentes do STF (MS n. 22.487, Rel. Min. Celso de Mello; MS n. 23.047, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e MS n. 24.656, Rel. Min. Carlos Velloso).

Em seguida, foram ajuizadas cinco ações diretas de inconstitucionalidade propostas por diferentes legitimados contra dispositivos da emenda: ADI n. 5.633, pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe); ADI n. 5.643, pela Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal (Fenasepe); ADI n. 5.658, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT); ADI n. 5.680, pelo Partido Socialismo e Solidariedade (PSOL); ADI n. 5.715, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e ADI n. 5.734, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Nas ADIs, pede-se a inconstitucionalidade total da emenda, com argumentos de ordem formal (descumprimento do rito para aprovação de emenda constitucional) e material (violação de cláusulas pétreas, notadamente direitos e garantias fundamentais à saúde e à educação e outros, democracia e separação dos Poderes). Todas as ações são de relatoria da ministra Rosa Weber e ainda aguardam julgamento.

Antes da EC n. 95, a alteração da disciplina do gasto mínimo com saúde já havia sofrido recente modificação pela Emenda Constitucional n. 86/2015. A EC n. 86 estabelece, no art. 2º, a implementação progressiva do percentual de 15% da receita corrente líquida na saúde, sendo 13,2% em 2016; 13,7% em 2017; 14,1% em 2018; 14,5% em 2019, até atingir 15% em 2020. O art. 3º permite ainda que, na base de cálculos desse montante, sejam computadas as despesas financiadas com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (art. 20, § 1º, da Constituição).

Tanto a disciplina do art. 2º – hoje revogada pela EC n. 95, de 2016 – quanto a regra do art. 3º tiveram sua eficácia suspensa, em 31.8.2017, por liminar monocrática concedida na ADI n. 5.595 pelo Ministro Ricardo Lewandowski. A ação foi proposta pelo Procurador-Geral da República, contra os arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional n. 86/2015, ao argumento de que as normas impugnadas “reduzem o financiamento federal para ações e serviços públicos de saúde (ASPS) mediante piso anual progressivo para custeio, pela União, e nele incluem a parcela decorrente de participação no resultado e a compensação financeira devidos pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o art. 20, § 1º, da Constituição da República”. A emenda representaria, segundo o requerente, ofensa aos direitos fundamentais à vida e à saúde (arts. 5º, *caput*; 6º e 196 a 198, *caput* e § 1º) e aos princípios da vedação de retrocesso social (art. 1º, *caput* e III) e do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV), desrespeitando, portanto, cláusula pétrea inscrita no art. 60, § 4º, IV, da Constituição da República.

Para fundamentar a decisão, o relator assentou que a efetivação do direito fundamental à saúde requer “custeio adequado”, ou seja, “há de se assentar em bases juridicamente estáveis (conforme assegura o princípio da segurança jurídica) e fiscalmente progressivas (em consonância com os princípios da proporcionalidade e reserva do possível)”. O Ministro Ricardo Lewandowski

reconhece “relação de garantia entre o direito fundamental à saúde e seu regime de financiamento mínimo”, apontando seu fundamento nos artigos 1º, *caput* e inciso III; 5º, § 1º e § 2º; 6º; 34, VII; 35, III; 160, parágrafo único, II; 167, IV; 193; 194, *caput* e parágrafo único, I, IV, V e VI; 195, § 4º e §10; 196; 197; 198 e 200 da Constituição Federal.

Além da correlação temática com o disposto no art. 110 do ADCT, a decisão do Ministro Ricardo Lewandowski reflete na própria aplicação da EC n. 95, na medida em que repercute no patamar mínimo aplicado no ano de 2017 e, por consequência, no valor a ser corrigido nos anos seguintes para fins do disposto no art. 110, II, do ADCT.

## 6. Conclusão

Ao fixar um limite para o crescimento da despesa primária total do governo federal, o Novo Regime Fiscal vai muito além do que já prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante ao controle do crescimento das despesas correntes. Pretende oferecer um parâmetro simples, rígido e estável para conter a tendência de expansão do gasto público federal pelo prazo de vinte exercícios financeiros. O mecanismo estabelecido destina-se a desfazer a estrutura pró-cíclica de gastos até então existente, propondo um ajuste pela via da redução da despesa, em vez do aumento dos tributos, como tem sido recorrente no Brasil.

Há ainda, no âmbito do STF, controvérsia quanto à constitucionalidade das regras inseridas, tanto no que se refere ao aspecto forma quanto no que se refere ao aspecto material. A alteração na forma de cálculo das despesas mínimas obrigatórias com saúde e educação é possivelmente o ponto mais controvertido da emenda. O tema ainda aguarda julgamento no Supremo Tribunal Federal.

Certamente, o caráter inovador da Emenda, na ordem constitucional brasileira, e a importância do controle das despesas públicas, especialmente em tempo de crise, ainda farão do Novo Regime Fiscal tema de acirradas disputas no campo político e jurídico por todo o período em que vigorarem suas regras.

## 7. Referências

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. Orçamento Deficitário. In: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff. (Org.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1159-1177.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. Edição 2018. Brasília.

CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila; BIJOS, Paulo Roberto Simão. Novo Regime Fiscal: análise de impacto e compatibilidade de proposições legislativas. **Estudos Técnicos n. 11/2017**. Câmara dos Deputados: Brasília, Maio/2017.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O Averso do Tributo**. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2016.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. **O Orçamento Público e suas Emergências Programadas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

- FREITAS, Paulo Springer de; MENDES Francisco Schertel. Comentários sobre a PEC do Teto dos Gastos Públicos aprovada na Câmara dos Deputados: Necessidade e Constitucionalidade da Medida. **Boletim Legislativo n. 55**. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Senado Federal. Brasília: Novembro/2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol55> .
- HELENA, Eber Zoehler Santa. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, 2009.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Novo Regime Fiscal: implicações, dificuldades e o papel do TCU. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, p.183-193, maio/jun. 2017.
- LLEDÓ, Victor et al. **Fiscal Rules at a Glance**. International Monetary Fund: March, 2017, Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>>. Acesso em: 28.3.2018.
- LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A Execução do Orçamento Público: Flexibilidade e Orçamento Impositivo**. São Paulo: Blucher, 2016.
- SCHICK, Allen. **The Role of Fiscal Rules in Budgeting**. OECD Journal on Budgeting – Volume 3, n. 3, p.7-34.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação dos poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr. 2017.