

Novo Regime Fiscal: implicações, dificuldades e o papel do TCU

Edilberto Carlos Pontes Lima

Presidente do TCE Ceará (Biênio 2016/2017) e Vice-Presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa (Biênio 2016/2017). Graduado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestre na mesma área pela UFC (CAEN). Também é especialista em Políticas Públicas pela George Washington University (EUA).

Resumo: A Emenda nº 95, de 2016, estabeleceu um limite de gastos para os órgãos da União por vinte anos. Abrange os Poderes, o Ministério Público e a Defensoria Pública. As áreas de saúde, educação e as emendas parlamentares receberam tratamento diferente em 2017, mas passam a seguir a mesma regra em 2018. Embora não haja menção expressa da instituição encarregada de aplicar sanções em caso de descumprimento, o TCU, por suas competências definidas pela Constituição Federal e por sua Lei Orgânica, terá papel de relevo. O desafio da implementação é expressivo, porque uma série de despesas, notadamente as de pessoal e as previdenciárias, apresentam crescimento vegetativo significativo. Além disso, a ação dos grupos de pressão pode condenar setores menores organizados à inanição.

Palavras-chave: Limites de gastos. Emenda nº 95. Implementação. TCU.

Sumário: 1 Introdução – 2 A Emenda – 3 Fim do percentual mínimo para saúde e educação – 4 Emendas parlamentares – 5 Sanções – 6 Papel do TCU – 7 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A Emenda Constitucional nº 95/2016 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o que denominou “Novo Regime Fiscal”. Tenta-se outra vez uma promessa não cumprida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, o equilíbrio intertemporal das contas públicas. Basicamente, a Emenda estabelece que os gastos públicos federais serão congelados em termos reais por vinte anos. Vislumbrando um cenário de crescimento real das receitas ao longo dos anos, a consequência da Emenda é um decréscimo da despesa em proporção ao PIB e à arrecadação, ou seja, a Emenda implicará um governo federal menor ao longo do tempo. Como a receita acompanha o crescimento da economia, devem-se gerar superávits primários, que servirão para abater a dívida pública, e adicionalmente abrir espaços para redução da carga tributária no médio prazo.

O grande desafio do regime é impedir que despesas que apresentam elevado crescimento vegetativo ocupem espaços cada vez maiores no orçamento

público, tal é o caso das despesas previdenciárias e dos gastos com pessoal. Além disso, os grupos de pressão em favor de determinadas áreas de gastos públicos continuarão a atuar. O teto pode implicar a inanição de setores que não sejam tão bem organizados para pressionar os que decidem a alocação dos gastos públicos. Como não há um planejador central ocupado da alocação eficiente dos recursos públicos, mas um processo orçamentário marcado por conflitos e disputas de várias áreas de atuação do governo, o resultado leva, em termos relativos, à superalocação de recursos para determinados setores e à subalocação para outros. Não por acaso, setores essenciais, mas pouco organizados, recebem orçamentos muito pequenos, como o saneamento básico, por exemplo, enquanto outros administram recursos em montante absoluto semelhante aos dos mesmos setores em países com economia muito maior.

Para tentar conter a ação dos grupos de pressão, a Emenda adotou algumas providências. Uma delas é que a tramitação legislativa de qualquer projeto pode ser suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa Legislativa em que o projeto tramita, para avaliar sua compatibilidade com os dispositivos da Emenda Constitucional nº 95. Outra foi constitucionar uma exigência que já consta na Lei de Responsabilidade Fiscal, de que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Mais importante, contudo, e a grande esperança da Emenda é que os custos de oportunidade se tornem mais explícitos. 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. 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. Amplia-se, portanto, o rol de interessados para o controle da expansão de despesas. É como se assegurassem os direitos de propriedade do fundo comum, de modo que os incentivos para que cada grupo ou instituição que interage no processo orçamentário sejam alterados: no fundo comum sem direito de propriedade assegurado, cada um extrai o máximo, o que leva o recurso à exaustão (no caso do orçamento, ao desequilíbrio permanente). Com o direito de propriedade especificado, a expansão do orçamento de um setor ou instituição pode implicar a redução do orçamento de outro setor ou instituição, o que cria um grupo de pressão contrário ao aumento da despesa. Quebra-se a lógica da expansão permanente do tamanho do orçamento.

Uma questão essencial é sobre a instituição que vai assegurar o *enforcement*. Embora a Emenda estabeleça sanções de ordem institucional, como a proibição de contratação de novos servidores, ela não fixou sanções pessoais aos responsáveis pelo descumprimento. Como o Tribunal de Contas da União detém um mandato genérico para julgar contas como irregulares e aplicar sanções, nos termos da Constituição Federal e de sua Lei Orgânica, ele se destaca como ator

mais relevante para assegurar o cumprimento da Emenda nº 95, embora não haja menção expressa nessa norma sobre isso.

2 A Emenda

Examinemos de perto e por partes os dispositivos mais relevantes. Embora sejam apenas três artigos, a Emenda abrange aspectos muito substanciais dos gastos públicos. O primeiro ponto que chama a atenção é o longo prazo de vigência (20 anos). Faculta-se, no entanto, o Presidente da República, a partir do décimo exercício de vigência, a apresentar *projeto de lei complementar* com alteração no método de reajuste, limitando-se a uma alteração por mandato presidencial. Como o mandato presidencial é de quatro anos, são possíveis três alterações a partir do décimo ano de vigência da Emenda.

Observe-se que a prerrogativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Federal, não comportando proposta de alteração por membro do Congresso Nacional. Este só poderia atuar por meio de alteração da própria Emenda, isto é, por proposta de emenda à Constituição alterando a Emenda nº 96/16, o que poderia ocorrer pelos meios previstos na Constituição (proposta por pelo menos um terço dos deputados ou senadores).

Outro ponto relevante é que, além do teto de gastos global, individualizou-se o teto por poder e órgão autônomo. A medida se impôs para não sobrecarregar nenhum dos Poderes, notadamente o Poder Executivo, o responsável em última instância pelo equilíbrio das contas públicas e patrocinador da Emenda. Assim, individualizou-se o limite da seguinte forma: Poder Executivo; no âmbito do Poder Judiciário, separou-se para o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal; no âmbito do Poder Legislativo, dividiu-se entre Senado, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União; no Ministério Público, entre o Ministério Público da União e o Conselho Nacional do Ministério Público; e Defensoria Pública da União.

Art. 107 da ADCT. 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.

§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.

Note-se que diferentemente do STJ, o TST não obteve um limite específico, dividindo o limite com o restante da Justiça do Trabalho, assim como o TSE, que divide o limite com os demais ramos da Justiça Eleitoral. No campo do Poder Legislativo, reafirma-se o entendimento de que o Tribunal de Contas da União integra o Poder Legislativo, a exemplo do que já fizera a Lei de Responsabilidade Fiscal. De certa forma, a redação reforça a independência do TCU ao atribuir-lhe limite próprio (e não um limite partilhado com a Câmara e o Senado, como no caso da Justiça do Trabalho, que partilha o limite entre seus vários órgãos), mas rechaça a doutrina de que o TCU não integra o Poder Legislativo (ver BRITO, 2001, por exemplo). A Defensoria Pública da União recebeu o mesmo tratamento conferido ao Ministério Público da União, reafirmando-se como órgão autônomo não integrante de nenhum Poder. No âmbito do MPU, diferentemente do Poder Judiciário, não houve separação de limites entre seus diferentes ramos (Ministério Público Federal, do Trabalho e Militar). Nesse caso, a divisão do orçamento de cada ano para cada ramo será discutida dentro do *parquet*.

Admitiu-se aumentar o teto dos demais Poderes e órgãos autônomos em detrimento do Poder Executivo nos três primeiros anos de vigência da PEC, limitado a 0,25% do limite do Poder Executivo. Certamente que o dispositivo é resultado de negociações para garantir a aprovação. A vantagem é que torna possível ajustes, amenizando a situação de órgãos que, por uma razão ou por outra, tiveram orçamento muito apertado no ano-base da Emenda (2016). O grande problema é que se abrem espaços para disputas ferrenhas entre os Poderes e constitui restrição adicional ao Poder Executivo.

Também se admitiu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os órgãos de cada Poder, respeitado o limite do Poder (§9º do inciso IV). Assim, é que o limite do STF pode ser reduzido para ampliar o limite do STJ ou da justiça federal, por exemplo. Note-se, contudo, que a compensação é apenas intrapoder, isto é, não se admite compensação entre o STJ e o Ministério Público, por exemplo, ou entre a Justiça do Trabalho e a Câmara dos Deputados. Para esta aumentar seu limite, os do Senado ou do TCU devem ser reduzidos.

Vale a pena reproduzir o texto que fixa o limite:

§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.

Para 2017, a Emenda já fixou o índice de reajuste (7,2%) e, para os anos seguintes, apontou a variação do IPCA do ano imediatamente anterior. Observe-se que o conceito relevante é o de despesa primária paga, o que incluiu os restos a pagar pagos no exercício e quaisquer outras operações que afetem o resultado primário. Não se adotou o critério de despesa por competência, como estabelecido pela Lei nº 4.320/1964. Por este critério, os restos a pagar pertencem ao exercício em que ocorreram, e não ao exercício em que foram efetivamente pagos. O critério estabelecido pela Emenda é o que tem sido adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional para apuração do superávit primário. Os restos a pagar se avolumaram muito desde 2002 até 2015, exatamente porque no fim de cada ano os governos costumavam postergar os pagamentos a fim de que o resultado primário mostrasse valores mais favoráveis. Com a assunção do novo governo em 2016 e a crítica que se generalizou sobre a “contabilidade criativa” nos governos anteriores, que envolvia, entre outras questões, o elevado montante de despesas inscritas em “restos a pagar”, a prática arrefeceu, embora não tenha acabado.

A Emenda estabelece que as respectivas propostas orçamentárias não excedam os limites de gastos nela fixados. Ou seja, não apenas a execução orçamentária precisa seguir o teto de gastos, mas a própria proposta orçamentária de cada Poder e órgão deve observá-lo de forma individualizada. Os créditos aprovados na lei orçamentária, por sua vez, também não podem exceder o limite individualizado, bem como se vedam créditos suplementares ou especiais que façam exceder a despesa primária autorizada nos termos da Emenda.

Note-se que a Emenda não inclui na vedação de exceder o teto de gastos os créditos extraordinários, isto é, aqueles destinados a “atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. Embora seja salutar a previsão de cláusulas de escape para permitir flexibilidade da norma diante de situações extremas, esse item provavelmente representa uma fragilidade da Emenda, uma vez que a tentação de enquadrar despesas em tal situação será grande, de forma a passar ao largo da restrição imposta. Definir o que é calamidade pública ou comoção interna abre inevitáveis espaços para subjetividade, como a experiência brasileira recente demonstra. Já houve casos de abertura de créditos extraordinários para comunicação institucional e publicidade, por exemplo (MP nº 772). Embora

o STF tenha proferido liminar suspendendo o ato, há vários outros exemplos não tão evidentes (MP nº 405, que abriu, entre outros itens, créditos para prevenção de pandemia de influenza, também considerada inconstitucional pelo STF na ADI nº 4.048). Como bem analisa Correia Neto (2013):

Entre 2010 e 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. [3] Em 2010, abriram-se oito créditos dessa natureza: MPs 480, 485, 486, 490, 498, 506, 508 e 515. Em 2011, este número cai 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 tramita no Congresso Nacional.

Além dos créditos extraordinários, a Emenda também excluiu dos limites as seguintes despesas:

I) transferências constitucionais:

- I.1) decorrentes da participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais nos respectivos territórios;
 - I.2) em razão de recolhimento unificado e centralizado pela União de recursos pertencentes aos respectivos entes federados, como o caso do Simples Nacional;
 - I.3) originárias de imposto incidente sobre operações de crédito, câmbio ou seguro (IOF) pertencentes a Estados e municípios (§5º do art. 153);
 - I.4) destinados ao Fundo de Participação dos Estados (art. 157) e dos Municípios (art. 158);
 - I.5) demais transferências constitucionais federais para os Municípios (imposto de renda de servidores públicos municipais e ITR);
 - I.6) para cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação, na proporção dos alunos matriculados nas respectivas redes públicas de ensino (art. 212, §6º);
 - I.7) para o Distrito Federal (organização e manutenção das polícias civil, militar e do corpo de bombeiros e para fundo destinado à execução de serviços públicos, nos termos do inciso XIV do art. 21);
 - I.8) complementação pela União dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico – Fundeb (art. 60, V e VII, da ADCT).
- II) despesas extraordinárias da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;
- III) despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Note-se que, apesar de o rol ser extenso, alguns dos itens apontados não são de fato despesas da União. É o caso das transferências constitucionais para o FPE e o FPM, por exemplo, que, a rigor, nem deveriam constar nem mesmo como exceção aos limites. São receitas dos Estados e dos Municípios, cabendo

à União apenas centralizar a arrecadação, prática muito comum em outras experiências federativas, o que se faz com o intuito de desenhar um sistema tributário mais funcional, mas sem perda de autonomia dos entes federativos para a alocação dos recursos públicos (LIMA, 2015).

Resta controverso, além dos “créditos extraordinários”, que abrem, como se mencionou, possibilidades de “interpretações criativas” para expandir os limites, as transferências para o Distrito Federal, exceção sem justificativa plausível, uma vez que se permite que a participação de tais transferências na despesa da União cresça.

3 Fim do percentual mínimo para saúde e educação

A Emenda tratou as despesas em saúde e em educação de forma distinta no primeiro ano de vigência, mas mantendo o mesmo tratamento dos demais itens de despesa nos anos seguintes. Vale a pena reproduzir o texto:

Art. 110. 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. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O mínimo definido de 18% da receita de impostos da União foi assegurado para a manutenção e desenvolvimento do ensino apenas para 2017. Nos anos seguintes, contudo, o percentual pode cair se a receita de impostos subir, pois só se assegura a correção pelo IPCA do limite definido em 2017, como no caso das demais despesas. O mesmo se deu para as ações e serviços públicos de saúde, em que se assegurou o mínimo de 15% da receita corrente líquida em 2017, mas apenas a regra de correção pelo IPCA para os anos seguintes.

Se a garantia de despesas em saúde e educação em um percentual mínimo das receitas continuasse a vigorar, as demais despesas públicas seriam obviamente comprimidas, o que não é o objetivo da Emenda.

4 Emendas parlamentares

A Emenda Constitucional nº 86, que instituiu a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares até o limite de 1,2% da receita corrente líquida, também foi alterada para submetê-las à mesma regra de correção pelo IPCA, mas com exceção – como saúde e educação – de só valer a partir de 2018. Como o limite global é válido a partir de 2017 e para essas parcelas das despesas só se aplicam a partir de 2018, a participação delas no bolo total se ampliou. Outras despesas públicas obviamente perderam.

5 Sanções

São basicamente vedações para medidas – incluindo proposições legislativas – que continuam a ampliar a despesa pública, como proibição (até que se restabeleça o limite) – para os respectivos poderes ou órgãos cujos limites foram especificados na Emenda – de concessão de vantagens, aumentos ou reajustes de remuneração aos membros e servidores, de criação de cargos, empregos ou funções, de realização de concurso público, de criação de despesas obrigatórias, de concessão de revisão geral, entre outras vedações.

Note-se que as sanções não são significativas, o que pode constituir uma fragilidade da Emenda nº 95. De fato, mesmo a vedação para que se realize concurso público é ressalvada nas hipóteses de vacância dos cargos efetivos ou vitalícios. Assim, mesmo estando acima do respectivo limite, o Poder não é impedido de contratar servidores para substituir servidores exonerados, aposentados ou falecidos.

Aplicam-se ainda, mas exclusivamente ao Poder Executivo, por razões óbvias, as proibições de criar ou expandir linhas de financiamento, bem como de remir, renegociar ou refinanciar dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções e de conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária.

Diferentemente do previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer sanções para a extrapolação dos limites de gastos com pessoal, as penalidades são individualizadas, restringindo-se aos Poderes e órgãos que extrapolaram os respectivos limites. Na LRF, a sanção é para o ente, independentemente de que Poder ou órgão extrapolou o respectivo limite. É bem verdade que o STF tem diversas decisões considerando esse dispositivo da LRF incompatível com a Constituição e tem liberado o Poder Executivo de sanções decorrentes de extrapolações em outros Poderes, sob o argumento da intranscendência subjetiva das sanções jurídicas.¹

6 Papel do TCU

As sanções previstas na Emenda nº 95 constituem basicamente vedações a atos que aumentem as despesas públicas, mas, diferentemente da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 10.028/2000, a Emenda não especificou as instituições encarregadas de assegurar o cumprimento dos limites, nem previu sanções pessoais. Surge a questão de se há possibilidade de tais sanções a partir do ordenamento jurídico existente. O Tribunal de Contas da União detém competência constitucional para tanto. É o que dispõe o art. 71, VIII, da Constituição Federal:

¹ Ver, por exemplo, Ação Civil Originária nº 1.501.

Art. 71, VIII. 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 questão a investigar é se despesas acima do limite estabelecido pela Emenda nº 95 são consideradas ilegais e se exceder o limite é motivo para julgamento de contas como irregulares. Analisemos a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992).

Art. 16. As contas serão julgadas:

III - **irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) **prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial**;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

§1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

§2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

- a) do agente público que praticou o ato irregular; e
- b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado (negritos nossos).

Realizar despesas além do limite permitido pela Emenda nº 95 enquadra-se na hipótese prevista na alínea *b*, inciso III do art. 16, uma vez que o excesso contraria dispositivo fixado na Lei Maior, a própria Constituição. Além de julgar irregulares as contas do responsável pelo gasto excedente, o TCU pode multá-lo como consequência da irregularidade apurada (art. 19, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU).

Uma questão importante é avaliar que autoridade deve ser responsabilizada. É quem efetivamente ordena a despesa que excede o limite previsto na Emenda? É a autoridade máxima de cada Poder ou órgão, independentemente de ser o ordenador de despesas, uma vez que é o responsável em última instância pela execução orçamentária?

O TCU terá que avaliar as situações concretas. Se, por exemplo, o Tribunal Superior do Trabalho exceder seu limite e foram ações ou omissões do seu presidente que o levaram a tal situação, tal autoridade deve ser responsabilizada. Assim, se o dirigente máximo, diante da perspectiva de se exceder o limite de despesas fixado para determinado ano, não tomar nenhuma providência, como redução do quadro de terceirizados, diminuição do número de servidores em comissão, entre outras medidas possíveis, poderá ele ser responsabilizado

por omissão. Da mesma forma que ações podem ensejar a responsabilização. Se o dirigente contrata novos servidores, se expande contratos que implicam aumento de custeio e tais ações contribuem para que se exceda o teto de gastos, a responsabilização pode se configurar.

7 Considerações finais

A Emenda Constitucional nº 95 é uma regra fiscal simples, mas bastante ousada. Por ser simples, as possibilidades de flexibilização por meio de interpretação que afrouxem seus termos são menores. As exceções para saúde, educação e emendas parlamentares no primeiro ano de vigência podem, contudo, ser um canal de enfraquecimento.

O desafio é garantir a “*rule of law*”. Aliás, a experiência da Lei de Responsabilidade Fiscal é uma evidência de que nem sempre se consegue (LIMA, 2010). Por óbvio, o melhor texto de lei de pouco vale se a implementação é deficiente.

Outro desafio é assegurar que certos setores e atividades não caminhem para a inanição. Como há um limite global, os setores mais organizados continuarão obviamente a atuar. Se certas atividades não formarem grupos de pressão para barrar essa expansão, suas fatias no bolo orçamentário minguarão. Também relevante observar o comportamento dos gastos que apresentam elevado crescimento vegetativo, como pessoal e previdência. Caso não haja alterações relevantes na evolução, eles também pressionarão fortemente outras despesas, como o investimento, principalmente. Por tal razão, o governo lançou logo em seguida a proposta de Reforma da Previdência. Caso não sejam aprovadas alterações substanciais nesse campo, as pressões sobre os limites de gastos serão insuportáveis, pois a cada ano a participação dos gastos previdenciários no orçamento total aumentará em detrimento de outros itens de despesa. A Reforma da Previdência, portanto, é condição necessária – embora não suficiente – para a efetividade da Emenda Constitucional nº 95.

New Tax Regime: implications, difficulties and the role of TCU

Abstract: The Constitutional Amendment n. 95, of 2016, established a limit of expenditure for the organs of the Union for twenty years. It covers the Powers, the Public Prosecutor’s Office and the Public Defender’s Office. Health, education and parliamentary amendments received different treatment in 2017, but will follow the same rule in 2018. Although there is no express mention of the institution responsible for applying sanctions in case of noncompliance, the TCU, due to its competencies defined by Federal Constitution and by its Organic Law, will play a prominent role. The implementation challenge is significant because a series of expenditures, notably personnel and social security expenditures, have significant vegetative growth. In addition, the action of pressure groups may condemn smaller sectors organized to starvation.

Keywords: Spending limits. Amendment 95. Implementation. TCU.

Referências

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 4, n. 13, jan. 2002.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de Finanças Públicas. Uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

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.

Recebido em: 09.03.2017.
Aprovado em: 02.06.2017.