



Enap

Orçamento e Finanças – PDL

Módulo

4

Novo regime fiscal (Teto de gastos) aplicado à gestão pública



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidência da Enap:

Diogo Costa

Diretoria de Desenvolvimento Profissional da Enap:

Paulo Marques – Diretor de Desenvolvimento Profissional

Fabiany Glaura Alencar e Barbosa - Coordenadora-Geral de Desenvolvimento de Cursos

Suzana Neiva Santos Ghazale - Coordenadora-Geral de Execução de Cursos

Francisco Carlos Molina Duarte Júnior - Coordenador-Geral de Produção Web

Equipe Técnica:

Conteudista e facilitador:

Giovanni Pacelli

Desenvolvimento do curso:

Lídia Hubert

Maristela Lima Alcântara

Priscila Callegari Reis

Yara Cristina de Sousa

Implementação Web:

Fabrcia Kelly Alves Ramos da Silva (Implementação)

Ivan Lucas Alves Oliveira (Implementação)

Israel Silvino Batista Neto (Direção de Arte)

Ludmila Bravim da Silva (Revisão de Texto)

Vanessa Mubarak Albim (Diagramação)

Curso produzido em Brasília 2021.

Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.



**Escola Nacional de
Administração Pública**

Enap, 2021

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



Sumário

Unidade 1: Regime Fiscal da União nos termos da EC 95/2016 e da EC 109/2021.	5
1.1. Aplicabilidade	5
1.2. Metodologia	6
1.3. Reflexos na autonomia orçamentária e financeira dos demais poderes	7
1.4. Compensação de limites entre poderes	9
1.5. Restrições em caso de ultrapassagem do gatilho	10
1.6. Casos especiais	12
1.7. Reflexos sobre os demais dispositivos de metas e limites fiscais	14
 Unidade 2 - Gestão de Riscos na Unidade em função do teto dos gastos (síncrono)	 15
 Glossário	 15
 Referências.....	 17





Módulo

4 Novo regime fiscal (Teto de gastos) aplicado à gestão pública

Unidade 1: Regime Fiscal da União nos termos da EC 95/2016 e da EC 109/2021.

Ao final desta unidade, você será capaz de distinguir as despesas que estão sujeitas e as que não estão sujeitas ao teto; e de identificar a metodologia e suas limitações, além do impacto do teto sobre os gastos constitucionais, com pessoal e das emendas impositivas.

1.1. Aplicabilidade

O Novo Regime Fiscal é aplicável aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União durante vinte exercícios financeiros.

Os limites das despesas serão calculados sobre as despesas primárias.

DESTAQUE

Ficam de fora do Novo Regime Fiscal:

1. Todas as despesas do Orçamento de Investimentos.
2. As despesas financeiras dos orçamentos fiscal e seguridade social.

O quadro a seguir contém os poderes e órgãos que possuem limites individualizados.

Poder	Órgãos com limites individualizados
Executivo	-
Judiciário	Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral, Justiça do Distrito Federal e Territórios.
Legislativo	Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União.
Ministério Público da União	Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público.
Defensoria Pública da União	-



1.2. Metodologia

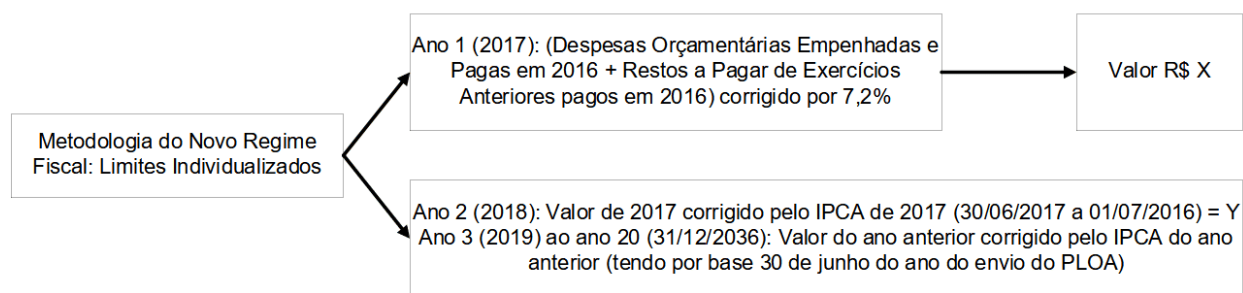
De acordo com o ADCT da CF/1988:

Art. 107. [...]

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.

A figura a seguir ilustra a metodologia aplicável ao novo regime fiscal.



Metodologia para cálculo dos limites individualizados

DESTAQUE

Importante destacar que quando da elaboração da PLOA 2018 a ser enviado até 31.08.2017, precisou-se considerar o valor base de 2017 corrigido pelo IPCA de 01 de julho e 2016 a 30 de junho de 2017.

O quadro a seguir contém os itens que mesmo sendo despesas primárias ficam fora da base de cálculo.



Despesas Primárias que ficam fora da base de cálculo	
Item	Descrição
1	Transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20 (royalties e compensações financeiras), no inciso III do parágrafo único do art. 146 (simples nacional), no § 5º do art. 153 (IOF ouro), no art. 157 (Imposto de Renda dos Estados e DF; imposto residuais), nos incisos I e II do art. 158 (Imposto de Renda dos Municípios; 50% do Imposto Territorial Rural), no art. 159 (FPE, FPM, FCO, FNO e FNE) e no § 6º do art. 212 (As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação), as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21 (polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal), todos da Constituição Federal, e as complementações que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A (Complementação do FUNDEB), todos da CF/1988 (Atualizado pela EC 108/2020).
2	Créditos extraordinários referidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.
3	Despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições.
4	Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.
5	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei (Incluído pela EC 102/2019).

DESTAQUE

É possível rever a metodologia?

Sim, a partir do décimo exercício por iniciativa do Presidente da República por meio de lei complementar.

Art. 108º O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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

1.3. Reflexos na autonomia orçamentária e financeira dos demais poderes

Cabe destacar que a autonomia orçamentária e financeira dos demais poderes foi afetada pela EC 95/2016:



Art. 107º [...]

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

Vejamos os impactos na CF/1988:

Art. 51º Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 52º Compete privativamente ao Senado Federal:

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 99º Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 127º O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 134º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de



forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

Desse modo, todos esses artigos foram relativizados por força da Emenda Constitucional 95/2016.

TOME NOTA

Elaboração da LOA

A mensagem presidencial que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados.

IMPORTANTE

Execução da LOA

1. As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites individuais não poderão exceder os valores máximos constantes da mensagem presidencial.
2. É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária.

1.4. Compensação de limites entre poderes

De acordo com o ADCT da CF/1988:

Art. 107º [...]

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder



Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

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

DESTAQUE

Desse modo, é admitida a compensação dos limites individualizados entre Poderes?

Sim. Nos exercícios de 2017, 2018 e 2019 mediante a redução das despesas primárias do Executivo, este poderá ajudar os demais poderes com até 0,25% do seu limite.

A LDO poderá dispor sobre o tema.

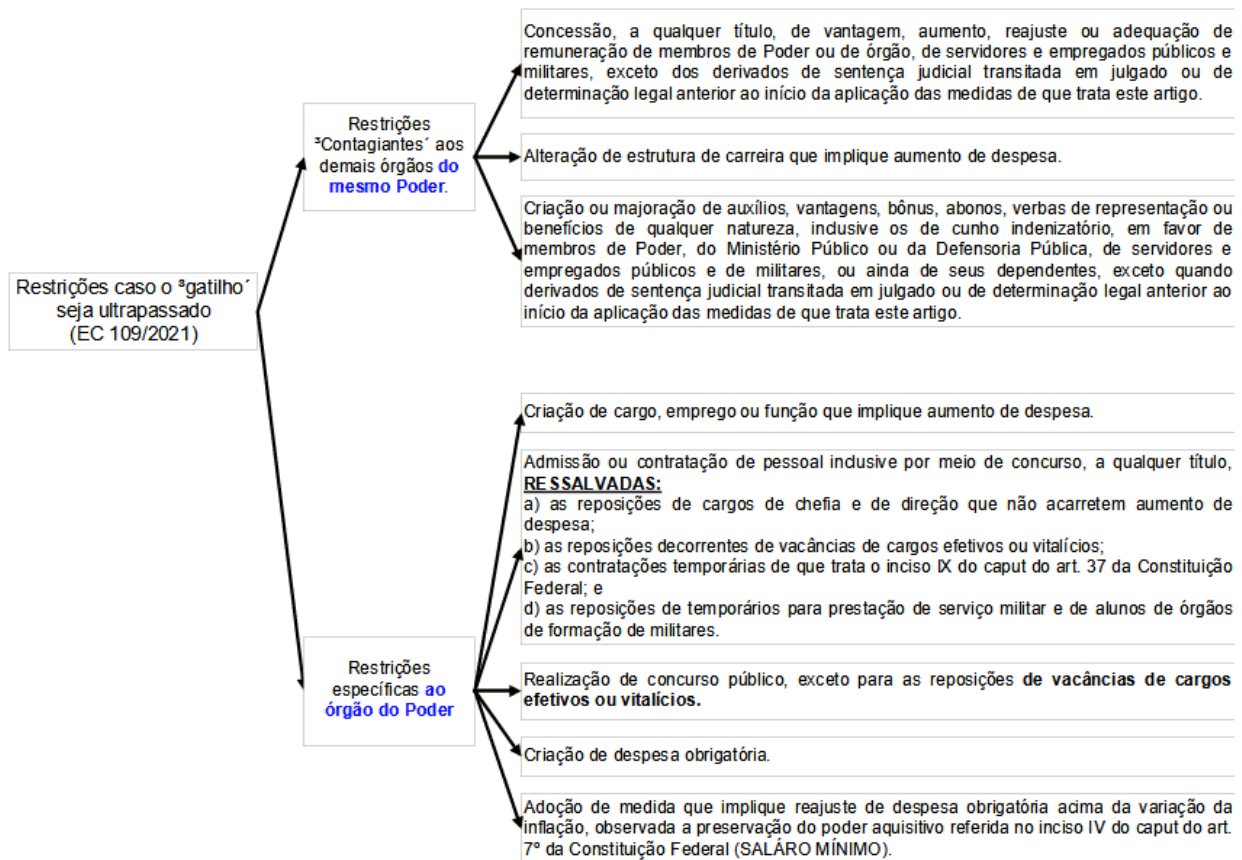
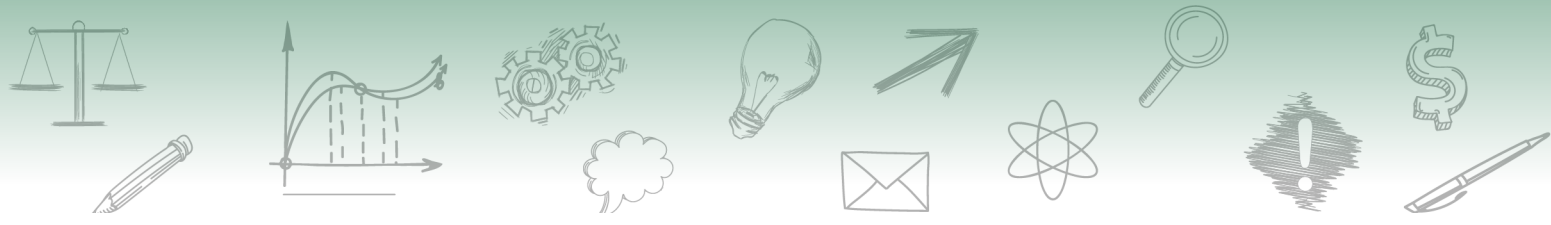
1.5. Restrições em caso de ultrapassagem do gatilho

Com a edição da EC 109/2021 o gatilho para a aplicação das medidas eliminadas de ser o limite individualizado tendo por base o ano de 2016 e posteriores e passado a ser o seguinte indicador: percentagem da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária.

Arte. 109º Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas inerentes aos limites do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma percentagem da despesa obrigatória primária em relação à despesa total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplica-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações (EC 109/2021)

[...]

A figura a seguir indica como restrição caso a despesa da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total do referido Poder ou órgão seja superior a 95% (noventa e cinco por cento).



Restrições em caso de ultrapassagem dos limites individuais

Apenas para o Executivo existem mais 2 restrições adicionais:

- I – vedação para 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
- II – vedação para a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

No caso de descumprimento do "gatilho", fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

IMPORTANTE

Atenção!

Tipos de restrições

1. "Contagiantes" no âmbito do Poder: ver figura acima.
2. Específicas ao órgão do Poder: ver figura acima.



3. Específicas do Executivo: vedação para 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 vedação para a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

4. Geral: vedação para a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

DESTAQUE

Cenário Conservador sobre Reposição de Servidores

Suponha que após a adoção da EC 95/2016 e da EC 109/2021, a Justiça Militar (um dos órgãos com limite individualizado) conte com um plano de cargos de 5000 servidores dos quais 2500 estejam efetivamente ocupados. Durante 2022, 150 servidores efetivos se aposentam. Verifica-se que a Justiça Militar ultrapassou seu “gatilho” em 2022. Nesse sentido em 2023:

1. Pode haver concurso na Justiça Militar para repor os 150 servidores?

Sim, pois nesse caso será para repor vacâncias de servidores efetivos.

2. Pode haver concurso na Justiça Militar para repor além dos 150 servidores tendo em vista a existência de 2500 cargos vagos?

Neste caso não, pois o limite individualizado foi ultrapassado.

3. Os demais órgãos do Judiciário são afetados?

Não, tal restrição é vinculada ao órgão autônomo.

1.6. Casos especiais

De acordo com o ADCT da CF/1988:

Art. 110º 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.



Art. 111º A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

[...]

Art. 113º A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal."

O quadro a seguir contém os casos especiais para cálculo de limites a partir do novo regime fiscal.

Casos Especiais para cálculos de limites	
Caso	Forma
Saúde	Ano 1 (2017): 15% da Receita Corrente Líquida arrecadada da LOA 2017.
	Demais Anos: o valor do exercício anterior corrigido pelo IPCA.
Educação	Ano 1 (2017): 18% dos impostos líquidos da LOA 2017.
	Demais Anos até 31/12/2036: o valor do exercício anterior corrigido pelo IPCA.
Emendas Individuais Impositivas da EC 86/2015	Ano 1 (2017): 1,2% da Receita Corrente Líquida arrecadada em 2016.
	Demais Anos até 31/12/2036: o valor do exercício anterior corrigido pelo IPCA.
Emendas Coletivas estaduais da EC 100/2019	Ano 1 (2020): 0,8% da Receita Corrente Líquida arrecadada em 2019.
	Ano 2 (2021): 1,0% da Receita Corrente Líquida arrecadada em 2016.
	Demais Anos até 31/12/2036: o valor do exercício anterior corrigido pelo IPCA.



1.7. Reflexos sobre os demais dispositivos de metas e limites fiscais

De acordo com o ADCT da CF/1988:

Art. 109º [...]

§ 4º As disposições deste artigo (EC 109/2021):

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário;

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas; e

III - aplicam-se também a proposições legislativas.

IMPORTANTE




Atenção!

Os limites da LRF e os demais limites continuam válidos. Até porque o novo regime fiscal não inclui Estados e Municípios e a LRF continua a ser aplicada a todos os entes.

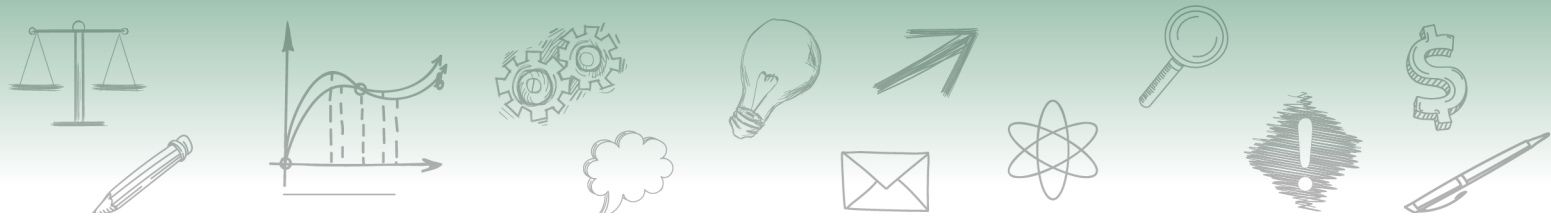
Para entendermos mais sobre essa temática, vamos assistir o vídeo em que o Prof. Dr. Giovanni Pacelli apresenta conteúdo relevante sobre o regime fiscal da União (teto dos gastos): aplicação; limite individual; deduções; gatilho após a EC 109/2021; restrições; efeitos sobre outros limites constitucionais.

Regime Fiscal da União

 https://cdn.evg.gov.br/cursos/ClassRoom/curso004/scorms/modulo04_scorm01/scormcontent/assets/9vXzlv42Bp4YWiKf_transcoded-CdqOce0WhCr9QO24-010-Regime%20fiscal%20Uni%C3%A3o.mp4?v=1

Para aprofundar o conteúdo visto até agora, ouça o podcast em que o Prof. Dr. Giovanni Pacelli entrevista Marcelo Sampaio, Secretário-Executivo do MINFRA. Durante o episódio será discutido o teto de gastos.

[Podcast: Prof. Pacelli entrevista Marcelo Sampaio - Secretário-Executivo do MINFRA sobre teto dos gastos.](#)



Unidade 2 - Gestão de Riscos na Unidade em função do teto dos gastos (síncrono)

Ao final desta unidade, você, que será em um momento síncrono, será capaz de aplicar, em um cenário fictício, os conhecimentos de todo o módulo.

Agora que terminou o módulo 4, gostaríamos de convidar você a participar dos encontros síncronos: encontros online nos quais teremos a oportunidade de trabalhar na prática os conceitos estudados no módulo, a partir da realidade vivenciada por cada gestor. A ideia é que seja um momento para que vocês aproveitem e levem insights e ferramentas poderosas para aplicação no seu cotidiano.

Esta atividade acontecerá de forma síncrona e as informações sobre dia e hora estarão no ambiente virtual da sala de aula. Utilizaremos a Plataforma Zoom para nos comunicarmos. Organize-se para estar todo o tempo disponível, será um encontro com bastante interação, então precisaremos de sua presença de fato.

Alguns lembretes:

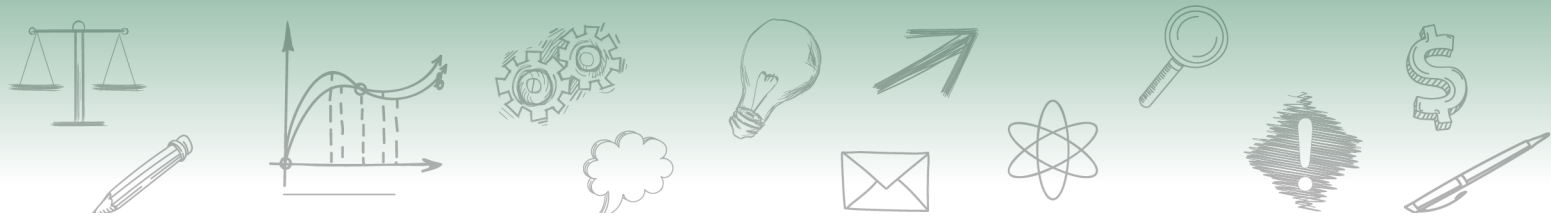
- Acesse o Zoom de um computador de mesa ou de um notebook, e não de um telefone móvel;
- Organize-se para entrar na sala 10 minutos antes e testar se está tudo ok para participar da aula;
- Tenha fones de ouvido, caso seu ambiente possua ruídos;
- Conclua como unidades anteriores, uma vez que são requisitos para a aula ao vivo.

Glossário

Nº	Termo	Definição / significado
1	Teto dos Gastos	Regime instituído pela EC 95/2016 que definiu um limite individualizado para cada Poder, tendo por base o ano de 2016. A partir de então, o limite no ano seguinte usa como base o anterior corrigido pelo IPCA.
2	Emendas Individuais	São as emendas propostas e aprovadas individualmente pelos deputados federais e senadores cujo teto máximo chega a 1,2% da Receita Corrente Líquida arrecadada no ano anterior. Pela regra do teto dos gastos o ano 1 foi 2017 e posteriormente, aplica-se a correção anual do IPCA.



3	Emendas coletivas de bancada estadual	São as emendas propostas e aprovadas coletivamente na bancada estadual pelos deputados federais e senadores, cujo teto máximo chega a 1,0% da Receita Corrente Líquida Arrecadada no ano anterior. Pela regra do teto dos gastos, o ano inicial de 1% foi 2021 e posteriormente aplica-se a correção anual do IPCA.
4	Gatilho para acionar as restrições do Regime Fiscal Federal	É o indicador utilizado para acionar as restrições. Até a EC 109/2021, o gatilho era o próprio limite individual. A partir da EC 109/2021, ele passou a ser a proporção entre a despesa primária obrigatória e a despesa primária total. Caso essa relação ultrapasse 95%, acionam-se as restrições.
5	AFAC	O adiantamento para futuro aumento de capital (AFAC) é a forma que o Ente controlador pode aumentar sua participação no capital social de uma empresa estatal independente a fim de promover uma política pública. Tal gasto está fora do teto.



Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988.