

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ  
Coordenação do Curso de Bacharelado em Direito

FELLIPE SAMPAIO BRAGA

**O NOVO REGIME FISCAL NO ESTADO DO PIAUÍ: um estudo comparativo com  
a União, os Estados do Ceará, do Mato Grosso e de Goiás**

TERESINA  
2019

Fellipe Sampaio Braga

**O NOVO REGIME FISCAL NO ESTADO DO PIAUÍ: um estudo comparativo com  
a União, os Estados do Ceará, do Mato Grosso e de Goiás**

Monografia apresentada como requisito parcial para  
conclusão do Curso de Graduação em Direito pela  
Universidade Estadual do Piauí, Centro de Ciências  
Sociais Aplicadas, Campus Torquato Neto

Orientador: Prof. M.e. José Octávio de Castro Melo

TERESINA

2019

Fellipe Sampaio Braga

**O NOVO REGIME FISCAL NO ESTADO DO PIAUÍ: um estudo comparativo com  
a União, os Estados do Ceará, do Mato Grosso e de Goiás**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Graduação em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Campus Torquato Neto

Orientador: Prof. M.e. José Octávio de Castro Melo

---

José Octávio de Castro Melo – Universidade Estadual do Piauí (Orientador)

---

Professor - Universidade Estadual do Piauí (Banca Examinadora)

---

Professor - Universidade Estadual do Piauí (Banca Examinadora)

Teresina, \_\_\_\_ de agosto de 2019

## RESUMO

O presente trabalho trata das definições e metodologias relacionadas ao Novo Regime Fiscal no Estado do Piauí comparado aos instituídos na União, nos Estados do Ceará, do Mato Grosso e de Goiás, bem como da análise de possíveis impactos decorrentes do ajuste. A metodologia de pesquisa utilizada foi a revisão bibliográfica e a pesquisa documental, em que se destaca a inovação do tema dentro da disciplina de Direito Financeiro. A proposta de realizar um estudo comparativo entre os Entes analisados decorreu da relevância do tema para o aprimoramento das finanças públicas no Estado do Piauí. De início, foi levantado o contexto em que surgiu a reforma e os possíveis impactos sociais, econômicos e políticos. Em seguida, foi comentado sobre conceitos inerentes ao direito financeiro, a responsabilidade fiscal, bem como a metodologia de cálculo com base nos parâmetros estabelecidos no Novo Regime Fiscal considerando principalmente as normas da União e do Estado do Piauí, e de forma complementar as reformas dos Estados do Ceará, Mato Grosso e Goiás, inclusive comparativamente. Então, pôde-se identificar que da forma como foi aprovada, a Emenda apresenta potencial lesivo à manutenção dos Poderes ou Órgãos Autônomos, prejudicando o desempenho de suas atividades típicas. Como medida corretiva, recomenda-se a adaptação da norma constitucional aos padrões estabelecidos na Emenda Constitucional 96/2015, da União, e da Emenda Constitucional nº 88/2016, do Estado do Ceará, salvo inovações positivas trazidas na norma estadual piauiense e de outros Entes analisados no presente trabalho.

Palavras-chave: Novo Regime Fiscal, Direito Financeiro, Estado do Piauí, Responsabilidade Fiscal.

## ABSTRACT

This monography show the definitions and methodologies related to the New Fiscal Regime in the State of Piauí compared to those established in the União, in the States of Ceará, Mato Grosso and Goiás, as well as the analysis of possible impacts arising from the adjustment. The research methodology used was the literature review and documentary research, which highlights the innovation of the subject within the discipline of Financial course. The proposal to carry out a comparative study among the analyzed entities resulted from the relevance of the theme for the improvement of public finances in the State of Piauí. Initially, the context in which reform emerged and the possible social, economic and political impacts were raised. Then, it was commented on concepts inherent to the financial course, the fiscal responsibility, as well as the methodology of calculation based on the parameters established in the New Fiscal Regime considering mainly the rules of the União and the State of Piauí, and complementing the reforms of the States of Ceará, Mato Grosso and Goiás, including comparatively. Thus, it could be identified that, as it was approved, the Amendment presents potential harm to the maintenance of the government institutions, impairing the performance of their typical activities. As a corrective measure, the adaptation of the constitutional norm to the standards established in the Constitutional Amendment No. 96/2015, of the União, and of the Constitutional Amendment No. 88/2016, of the State of Ceará, is recommended, except for positive innovations brought by the state norm piauiense and others analyzed in the present work.

Key-words: New Fiscal Regime, Financial Course, State of Piauí, Fiscal Responsibility.

## **LISTA DE SIGLAS**

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
NRF	Novo Regime Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
RCL	Receita Corrente Líquida
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	8
<b>1.1 CONTEXTO E PROBLEMA .....</b>	Erro! Indicador não definido.
<b>1.2 OBJETIVO .....</b>	Erro! Indicador não definido.
<b>1.2.1 OBJETIVO GERAL.....</b>	Erro! Indicador não definido.
<b>1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....</b>	Erro! Indicador não definido.
<b>1.3 JUSTIFICATIVA.....</b>	Erro! Indicador não definido.
<b>1.4 METODOLOGIA DE PESQUISA.....</b>	Erro! Indicador não definido.
<b>1.4.1 TIPO DA PESQUISA .....</b>	Erro! Indicador não definido.
<b>1.4.2 INSTRUMENTO UTILIZADO .....</b>	Erro! Indicador não definido.
<b>2 CONCEITOS BÁSICOS DO DIREITO FINANCEIRO.....</b>	12
<b>2.1 DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E EXTRAORÇAMENTÁRIAS .....</b>	13
<b>2.2 DESPESAS OBRIGATÓRIA E DISCRICIONÁRIA .....</b>	13
<b>2.2.1 DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO .....</b>	14
<b>2.3 CATEGORIA ECONÔMICA.....</b>	14
<b>2.4 GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA.....</b>	15
<b>2.5 RESTOS A PAGAR .....</b>	15
<b>2.6 DESPESAS PRIMÁRIAS E NÃO PRIMÁRIA.....</b>	16
<b>2.7 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.....</b>	17
<b>2.8 RESPONSABILIDADE FISCAL .....</b>	17
<b>3 NOVO REGIME FISCAL.....</b>	20
<b>3.1 CRESCIMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS.....</b>	20
<b>3.3 VISÃO GERAL DO NOVO REGIME FISCAL.....</b>	21
<b>3.4 PERSPECTIVA NACIONAL .....</b>	26
<b>3.5 PERSPECTIVA ESTADUAL PIAUIENSE.....</b>	28
<b>4 ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS REGIMES DA UNIÃO, DO ESTADO DO PIAUÍ, DO CEARÁ, DE MATO GROSSO E DE GOIÁS.....</b>	31
<b>4.1 PERÍODO DE APLICAÇÃO.....</b>	31

<b>4.2 CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA LIMITADA.....</b>	<b>31</b>
<b>4.3 LIMITE PARA O PRIMEIRO EXERCÍCIO .....</b>	<b>32</b>
<b>4.4 LIMITE PARA OS DEMAIS EXERCÍCIOS .....</b>	<b>33</b>
<b>4.4.1 DIFERENÇA ENTRE LIMITE ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO .....</b>	<b>34</b>
<b>4.5 DEDUÇÕES .....</b>	<b>34</b>
<b>4.6. COMPENSAÇÃO DE LIMITES.....</b>	<b>36</b>
<b>4.7 SANÇÕES PELO DESCUMPRIMENTO.....</b>	<b>36</b>
<b>4.8 DA NÃO APLICAÇÃO DOS LIMITES E SANÇÕES .....</b>	<b>37</b>
<b>4.9 RESUMO DO ESTUDO COMPARATIVO.....</b>	<b>38</b>
<b>4.10 CUMPRIMENTO DOS LIMITES .....</b>	<b>39</b>
<b>5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>44</b>
<b>APÊNDICE A – Quadro de Deduções .....</b>	<b>47</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Ordenamento Jurídico Nacional não pode ser considerado rígido e inflexível, pois a mutabilidade da legislação, da jurisprudência e até parcial da Constituição são aspectos essenciais para a boa regulação das relações sociais, dinâmicas em meio ao processo de globalização.

Nas últimas décadas, o Brasil tem atravessado crises sociais, econômicas, culturais, políticas e fiscais, e em decorrência de tais contratempos, a população e investidores passaram a exigir mudanças na legislação brasileira, uns pela necessidade de adequação à realidade social e outros em busca da mitigação dos riscos na aplicação de capitais no país.

Ante o exposto, surge a discussão acerca da necessidade do referido ajuste e os impactos político-sociais que podem surgir no decorrer do período de aplicação, tanto pelo provável engessamento orçamentário dos Poderes ou Órgãos Autônomos, como pela restrição de gastos também na área da saúde e educação, ainda que inicialmente protegidas do contingenciamento, mas que pode variar de acordo com o disposto na constituição de cada Ente Federativo.

Entretanto, em virtude de ser alteração recente no ordenamento jurídico e da reduzida exploração dos temas inerentes ao Direito Financeiro pelos juristas, não existem tantas abordagens na Doutrina ou trabalhos científicos correlatos. Assim, o presente trabalho busca identificar conceitos e a metodologia de cálculo do Novo Regime Fiscal (NRF), a fim de elucidar tema tão relevante, e ao mesmo tempo tão “tecnicamente” desconhecido.

Ainda mais, almeja-se comparar os regimes estabelecidos no âmbito Federal e no Estadual, neste último compreendidas as normas dos Estados do Piauí, do Ceará, do Mato Grosso e de Goiás, para constatar pontos positivos e negativos de cada regime.

Outro problema é a aplicação das restrições por longo período, tendo em vista que vinte exercícios financeiros acumulando perdas inflacionárias possivelmente prejudicarão a manutenção de padrões mínimos em instituições públicas imprescindíveis para a transparência, o controle e o perfeito funcionamento do Estado Democrático de Direito, bem como o acesso gratuito a serviços básicos com saúde e educação, já carentes na atualidade.

Para tanto, serão utilizados como metodologia para o desenvolvimento do referido trabalho a pesquisa bibliográfica e análise de informações públicas disponíveis através de portais da transparência.

Dessa forma, o trabalho em questão objetiva analisar e compreender o Novo Regime Fiscal no Estado do Piauí em comparação ao disposto e instituído pela União, Ceará, Mato Grosso e Goiás, identificando os conceitos e a metodologia de cálculo.

E mais, os seguintes objetivos específicos norteiam a monografia: comparar o Novo Regime Fiscal estabelecido no Estado do Piauí ao disposto na Constituição Federal (CF) de 1988, e de forma complementar às reformas dos Estados do Ceará, de Mato Grosso e de Goiás; identificar a metodologia de cálculo do Novo Regime Fiscal e seus possíveis efeitos; discutir sobre perspectivas políticas, econômicas e sociais relacionadas ao Novo Regime Fiscal, como os reflexos no Sistema de Freios e Contrapesos, ou o aumento de confiança dos investidores estrangeiros na economia nacional.

Ocorre que, apesar da elaboração e promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no início do século XXI, fundamental para o aprimoramento das práticas de gestão fiscal, os agentes públicos têm identificado os limites e as restrições impostas pela LRF como meras formalidades, aproveitando-se da reduzida exploração acadêmica sobre as normas de Direito Financeiro, muitas vezes relativizando conceitos de forma conveniente.

Em virtude dessa relativização, inúmeras interpretações da legislação fiscal passam a conflitar e dificultar a comparabilidade entre a situação fiscal dos Entes Federativos. (RAMOS; RIMGEMBERG, 2016, p. 128)

Não obstante, ao agregar as crises econômicas, fiscais e previdenciárias, os governantes consideraram imprescindível a criação de um NRF, o qual, segundo os mesmos, almeja reduzir o déficit público crescente e ajustar as contas públicas, limitando o gasto público com base em critérios a serem demonstrados a seguir.

Cabe destacar que este regime foi iniciado no Ordenamento Jurídico através da aprovação da Emenda Constitucional (EC) n.º 95/2016 que alterou a CF para limitar as despesas primárias pelos próximos vinte exercícios financeiros, no âmbito dos três Poderes, Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Defensoria Pública.

Nota-se a ocorrência de crises não pontuais em diversos Estados brasileiros, eis que surge a relevância social desta pesquisa, tendo em vista que o estudo e análise dos dados ao longo do trabalho possibilitará a solução dos questionamentos anteriormente realizados, já que o incremento de receitas não pode ser visto como única resolução dos problemas administrativos do país.

Não somente por ser um cidadão interessado em conhecer o funcionamento, os limites e perspectivas estatais, este signatário vislumbra no tema uma excelente fonte de discussão para o aprimoramento das finanças públicas do país, logo, pois, constata-se verdadeira proximidade dos assuntos a serem abordados com a profissão desempenhada como servidor do TCE-PI, exercente do múnus público constitucional de controle externo, e atualmente na função de Responsável pela Administração Financeira e Orçamentária da referida Corte de Contas.

Destarte, é pertinente apontar que o referido projeto, além de servir como estudo para o aprimoramento das finanças públicas, como exposto, integra um dos parâmetros considerados como requisitos para aprovação na disciplina de Monografia II do Curso de Direito, Campus Torquato Neto, na Universidade Estadual do Piauí.

Contudo, para alcançar seus objetivos, a presente pesquisa apresenta viés reflexivo, sendo considerada pesquisa do tipo explicativa, com a finalidade de discutir, identificar e expor as principais características, conceitos e memória de cálculo da referida norma.

Quanto aos procedimentos técnicos, a monografia terá como fundamento básico a realização de pesquisa bibliográfica acerca das principais doutrinas de Direito Financeiro, legislações e jurisprudências, e documental quanto aos dados disponibilizados nos Portais da Transparência do Estado do Piauí, tendo em vista que os dados são de natureza eminentemente pública.

Quanto aos dados disponíveis nas transparências públicas, o avanço no nível de transparência corolário da criação da Lei de Acesso à Transparência e à própria demanda social para o exercício do controle social facilita a utilização destes dados.

Assim, por meio dos dados levantados, foram realizados comparativos entre as normas dos Entes Federativos em estudo, com a finalidade de identificar os impactos ocasionados pela adoção do NRF nos Poderes e Órgãos Autônomos, bem como a viabilidade do recente texto constitucional.

Ante o exposto, insta ressalvar que por ocasião desta recente inclusão do tema no Direito Financeiro e do desconhecimento de seus reflexos, a quantidade de estudos realizados pode ser considerada limitada se comparada a outros ramos do Direito.

## 2 CONCEITOS BÁSICOS DO DIREITO FINANCEIRO

Para elucidar, o Direito Financeiro deve ser conceituado como o ramo autônomo do Direito Público ao qual compete a regulação da atividade financeira estatal, inclusive quando às normas de responsabilidade fiscal, compreendendo o dinamismo de cada época. (FURTADO, 2014, p. 39)

Todavia, compreender o conceito e a importância da atividade financeira do Estado requer conhecer primeiro o termo “necessidades públicas”, que para Oliveira e Horvath (2002) *apud* Pascoal (2009, p. 3) é algo que cabe ao Poder público prover, prestar ou fornecer por decisão política estabelecida em lei.

Segundo Benemann (1997, p. 29), necessidade “é a carência, a falta de um determinado bem, consequentemente, bem é tudo aquilo que serve para satisfazer uma determinada necessidade”.

E mais, Para Deodato (1968, p. 1) *apud* Pascoal (2009, p. 3), simplificadamente a atividade financeira deve ser vista como “a procura de meios para satisfazer às necessidades públicas”.

Dessa forma, todas as previsões Constitucionais e Legais de direitos que devem ser disponibilizados e possibilitados pelo Estado ao cidadão são necessidades públicas instituídas, e é por meio da Atividade Financeira do Estado que estes direitos são providos.

E é justamente no exercício dessa atividade que se mostra relevante compreender as mais diversas classificações doutrinárias para Despesa Pública a responsabilidade de manutenção do equilíbrio fiscal.

No mais, as normas que tratam da responsabilidade fiscal trazem conceitos fundamentais para a fixação de parâmetros a serem utilizados como limites fiscais.

Assim, nos termos exposto por Pascoal (2009, p.10 e 11), o direito financeiro deve ser visto como ciência jurídica que disciplina a atividade financeira do Estado, contando com variadas normas jurídicas para tanto.

No mesmo sentido, para Harada (2007, p. 49), “é o ramo do Direito Público que estuda a atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico”, autônomo, tendo em vista a existência de “princípios jurídicos específicos” que o diferem do Direito Administrativo e Tributário.

De sorte que para o desenvolvimento do presente trabalho mostra-se necessária a exploração dos referidos parâmetros e conceitos, quais sejam:

Despesas orçamentárias e extraorçamentárias; despesas obrigatórias e discricionárias; Categoria Econômica; e Grupo de Despesa; Restos a pagar; Despesas primárias e não primárias; e Receita Corrente Líquida (RCL);

## 2.1 DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E EXTRAORÇAMENTÁRIAS

Os grupos em questão podem ser tratados como a primeira subdivisão da despesa pública, envolvendo dispêndios de recursos que dependam ou não da execução orçamentária, respectivamente orçamentária ou extraorçamentária.

Primeiramente, o que seria despesa pública? Para Lino Martins da Silva *apud* Pascoal (2009, p. 59 e 60) “são os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade”, nos termos legais, constitucionais ou contratuais.

Outrossim, segundo Pascoal (2009, p 59), no caso da despesa orçamentária, esta pode ser tida como a “despesa que decorre da lei orçamentária e dos créditos adicionais”, obedecendo o processo regular de despesa pública, tal como licitação e as fases de empenho, liquidação e pagamento. Já as extraorçamentárias não apresentam consignação no orçamento e em créditos adicionais.

Conforme Heilio Kohama *apud* Furtado (2014, p. 181 e 182), enquanto apenas uma reduzida parcela das despesas não consta no orçamento, por ser relativa a movimentações como “saídas do passivo financeiro, oriundas de receitas extraorçamentárias, valores de terceiros em que o Estado seja mero depositário, restos a pagar, operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária ou outras entradas compensatórias”.

Fora desse grupo, encontram-se as despesas orçamentárias, as quais necessariamente devem ser previstas na Lei Orçamentária pela sua totalidade e universalidade, respeitando tais princípios orçamentários. (Furtado, 2014, p 182)

## 2.2 DESPESAS OBRIGATÓRIA E DISCRICIONÁRIA

Quanto às despesas orçamentárias, ainda com base em Furtado (2014, p. 182), apresenta-se como critério de distinção a possibilidade ou não de contingenciamento de sua execução orçamentária, respectivamente, despesas obrigatórias ou discricionárias.

As primeiras decorrem de dispositivos constitucionais ou legais, e que por isso seu contingenciamento é vedado, nos termos do art. 9º da LRF, enquanto a segunda cabe ao gestor definir o “quando” da sua execução, dentro do mérito administrativo de conveniência e oportunidade (BRASIL, MDF, 2018).

Dessa forma, os dois conceitos devem ser considerados para o escopo do estudo, a distinção serve para conhecer quais despesas podem ou não ser limitadas a fim de que se cumpra o limite dos gastos primários.

### 2.2.1 DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO

Dentro das inovações da LRF quando da sua promulgação foi a diferenciação de tratamento das despesas obrigatórias de caráter continuado, tendo em vista que esta compromete dois ou mais orçamentos anuais.

Segundo Pascoal (2009, p. 81), a própria LRF conceitua como “as despesas correntes... derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo...” que se prolongue por 2 anos ou mais, ainda que apenas uma prorrogação de despesa já existente porém com prazo inicialmente determinado.

### 2.3 CATEGORIA ECONÔMICA

Ora, trata-se de classificação fundamental para a compreensão acerca de uma das principais diferenças entre os regimes da União, do Piauí e demais Estados analisados, até por conta do retorno ou não que as referidas despesas causam no patrimônio público.

Ao passo que as Despesas Correntes não provocam aumento no patrimônio público, pois são voltadas para a sua manutenção e conservação, ou seja, dispêndios orçamentários operacionais para a prestação dos serviços, as Despesas de Capital ampliam o patrimônio estatal, agregando valor (FURTADO, 2014, p. 185 e 186)

Como destaca Giocomoni (2009, p. 107 e 108), a “grosso modo, as despesas correntes possibilitam determinar a participação do setor público no consumo”, considerado como um dos métodos de cálculo do PIB.

## 2.4 GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

Em virtude das exclusões e dos parâmetros adotados pela normatização do Estado do Piauí para o cálculo do Novo Regime Fiscal, cabe destacar classificações básicas de alguns grupos de despesas, conforme segue:

1 – **Pessoal e Encargos** Sociais Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas [...] 2 – **Juros e Encargos** da Dívida [...] 3 – **Outras Despesas Correntes** Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições [...] 4 – **Investimentos** [...] 5 – Inversões Financeiras Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização [...] 6 – Amortização da Dívida. (BRASIL, MCASP, 2018) (*grifo nosso*)

É perceptível que tais grupos apresentam como finalidade básica a agregação de objetos semelhantes, constituindo verdadeiro conjunto híbrido, “parte como típica categoria econômica, e parte como elementos responsáveis por parcelas importantes da despesa”. (GIACOMONI, 2009, p. 109)

Para complementar, segundo Wilges (2006, p. 28 a 34), grupo de natureza de despesa representa o agrupamento de elementos de despesas com semelhanças quanto aos objetos.

Ressalta-se que os termos acima decorrem da Lei nº 4.320/1964 e do exposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), que é regularmente editado e publicado por meio de portarias pela Secretaria do Tesouro Nacional, podendo ser considerada excelente fonte de conhecimento para o Direito Financeiro e a Contabilidade Pública.

## 2.5 RESTOS A PAGAR

Considerando que o critério para averiguar a execução da despesa é o seu empenhamento ou não, ou seja, no Direito Financeiro e na Contabilidade Pública brasileira adotou-se o regime de competência.

É claro que o encerramento do exercício e a permanência de despesas empenhadas mas não pagas pendentes da execução financeira não poderiam ser ignoradas, tendo em vista que são despesas executadas, e que o empenho por si só significa “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado

obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, *ipsis litteris* à Lei nº 4.320/1964.

Para tanto, a fim de preencher a referida lacuna, a legislação criou a classificação de Restos a Pagar, que nada mais é do que a “despesa empenhada mas não paga até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”, vide art. 36 da supramencionada Lei.

Também conhecidos como resíduos passivos, os Restos a pagar se subdividem em processados e não processados, estes compreendem as despesas empenhadas e não liquidadas, e aqueles as empenhadas e liquidadas, mas não pagas. (PASCOAL, 2009, p.74 e 75)

## 2.6 DESPESAS PRIMÁRIAS E NÃO PRIMÁRIA

Este é de certo o principal conceito para os fins que se propõe o presente trabalho, juntamente com a classificação de despesas correntes, pois são os parâmetros base de limitação das referidas reformas, exceto à da União, que se aplica às Despesas Primárias como um todo, independente da Categoria Econômica.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 9<sup>a</sup> Edição (2018, p. 220 e 221), para fins de resultado primário, a apuração das referidas despesas se dá pelo regime de caixa, verificando as despesas orçamentárias que “diminuem o estoque das disponibilidades de caixa e haveres financeiros sem uma contrapartida em forma de diminuição equivalente no estoque da dívida consolidada”.

Ou seja, apesar de, em regra, adotar-se o regime de competência na verificação das despesas públicas, em virtude da sua natureza, as despesas primárias são constatadas com base nos valores pagos, pois estão diretamente relacionadas à saída de recurso dos cofres públicos.

Contudo, depende do contexto e da análise em questão, já que se pode verificar os valores referentes às despesas primárias com base na classificação da despesa do que impactaria ou não o caixa em caso de pagamento.

## 2.7 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Embora tenha surgido na EC nº 82/1995, o conceito de Receita Corrente Líquida foi alterado e firmado “definitivamente” com a promulgação da LRF, quando a RCL passou a ser considerada como parâmetro central para os Demonstrativos Fiscais.

Para elucidar, como preceitua Cláudio Carneiro (2018, n.p), a RCL não representa efetivamente recursos possíveis de utilização discricionária, tendo em vista que a maior parte dos recursos é alocada em despesas obrigatórias, em que os valores considerados no cálculo da RCL são:

O somatório de todas as receitas correntes (transferências, tributárias, não tributárias), descontadas as transferências constitucionais e legais (obrigatórias) e as despesas previdenciárias, no que se refere ao servidor. (CARNEIRO, 2018, n.p)

Como afirma Furtado (2014, p. 440 e 441) na criação de um “regime de Gestão Fiscal” a RCL foi escolhida como critério para apuração do endividamento, do gasto com pessoal e seguridade social, e antes do NRF, para verificação dos valores mínimos a serem empregados nos serviços de saúde e educação.

Ainda mais, o cálculo da RCL apresenta característica interessante: a mobilidade. É com fundamento neste aspecto que para se calcular a RCL deve ser considerado o mês de referência e os onze meses anteriores, compreendendo um período de doze meses. (FURTADO, 2014, p. 443)

De acordo com o exposto, torna-se possível a verificação do incremento da RCL com referência a junho de um exercício e os onze meses anteriores, coincidindo com a publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 3º bimestre de cada exercício financeiro.

## 2.8 RESPONSABILIDADE FISCAL

Antes de detalhar os parâmetros do Novo Regime Fiscal, é relevante tratar da LRF, do cenário na qual esta foi estabelecida e dos motivos para a referida reforma.

Segundo Furtado (2014, p. 437 a 439), naquele dado período da nação brasileira, em que o aliar da falta de planejamento e ineficiência na execução era somado ao desequilíbrio da situação fiscal, sendo necessário ajuste financeiro-orçamentário para fins de correção de incoerências que viessem a impactar o equilíbrio das contas governamentais.

Apesar do argumento acima, atribuía-se parcialmente a pressões externas o empenho para proceder a mencionada reforma, especificamente do Fundo Monetário Internacional. (Furtado, 2014, p. 437)

Na época, optou-se pela adoção de ajuste de abrangência nacional, ou seja, a LRF foi idealizada e aprovada de forma a criar obrigações para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, compreendendo a Administração Direta, fundos, autarquias, fundações e empresas dependentes. Contudo, as empresas não dependentes não são alcançadas pela referida norma. (Furtado, 2014, p. 437)

De certo que se tratava de ajuste fundamental para evitar o colapso dos Entes governamentais, firmado em quatro vertentes: o planejamento, antes de qualquer execução; a transparência, decorrente da gestão de recursos de outrem; o controle, também pela utilização de recursos alheios; e a responsabilização, quando os agentes públicos não respeitarem os ditames legais. (Furtado, 2014, p. 440)

Neste ponto, cabe destacar que a adoção dos pilares referidos no parágrafo antecedente serve como base também para a instituição do NRF, pois ultrapassam os dispositivos da LRF, deveriam ser considerados, a meu ver, princípios norteadores da boa gestão, seja pública ou privada.

Contudo, é sabido que a Lei por si só não é capaz de motivar mudanças, são necessárias medidas sancionatórias, tendo em vista que a coercitividade é uma dos atributos que garantem razoável certeza de cumprimento dos dispositivos legais. (BICALHO, 2017, p. 11)

Ora, verificam-se verdadeiras sanções institucionais na LRF, ou seja, não capazes de afetar o gestor individualmente, mas sim o Órgão que a descumprir, a sanar lacuna não preenchida pela legislação precedente. Já as sanções pessoais decorrem de outros dispositivos legais, como a Lei de Improbidade Administrativa, Lei de Crimes de Responsabilidade e o próprio Código Penal. (BICALHO, 2017, p. 12)

De certo, a promulgação da LRF representou um avanço para as finanças públicas nacionais, regulando preceitos constitucionais e criando parâmetros

essenciais em busca da gestão fiscal aprimorada, a exemplo do Relatório de Gestão Fiscal. (ABRAHAM, 2016, p. 53 a 55)

Ademais, para Pascoal (2009, p. 81), a instituição da LRF teve como objetivo precípua vincular a gestão pública ao equilíbrio fiscal e orçamentário, com medidas para o incremento da receita e contenção da despesa pública.

Eis que, passados mais de quinze anos da promulgação da Lei Complementar (LC) nº 101/2000, ainda que tenha gerado a implantação de cultura de planejamento, transparência e controle, fez-se necessária nova reforma, surgindo então o Novo Regime Fiscal.

### **3 NOVO REGIME FISCAL**

#### **3.1 CRESCIMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS**

Como dito na introdução, constata-se acentuado crescimento dos gastos públicos, tanto no Brasil como em outras economias desenvolvidas ou em desenvolvimento pelo Mundo.

Segundo Giocomoni (2009, p.3 a 7), são inúmeras as causas que afetam o crescimento das despesas públicas, incluindo a própria participação ativa do Estado na economia, ou da sua burocratização.

Nesse sentido, Adolf Wagner (1980) *apud* Ribas (2013, p. 9) afirma que, em virtude do aumento das demandas sociais, o crescimento das despesas públicas tende a superar o incremento do Produto Interno Bruto (PIB) com a ampliação da participação do Estado.

Em síntese, constata-se a elasticidade dos gastos públicos mediante o crescimento da renda da nação, ou seja, digamos que em um cenário de incremento do PIB em 10%, a elasticidade da relação fará com que as despesas públicas apresentem crescimento de 15% ou mais, tida como “teoria da demanda”. (RIBAS, 2013, p. 10)

*A contrario sensu*, Peacock & Wiseman entendem ser a oferta dos serviços públicos a variável lógica a explicar o incremento das despesas públicas, denominada como “teoria da oferta”. (RIBAS, 2013, p. 10)

Ou seja, nos termos do parágrafo anterior, esse crescimento está mais relacionado à “capacidade de o governo em ampliar seus recursos via tributação para aumentar sua oferta”. (REZENDE, 2007 *apud* RIBAS, 2013, p. 10 e 11)

De uma forma ou de outra, ainda que se considere importante entender os motivos do crescimento das despesas públicas, a presente monografia almeja tratar do Novo Regime Fiscal, realizando comparativo entre as reformas impostas em determinados Entes Federativos.

Dessa forma, este capítulo serve para entendermos a infinidade de teorias para as prováveis causas do desequilíbrio fiscal, o qual motivou o objeto do estudo.

### 3.3 VISÃO GERAL DO NOVO REGIME FISCAL

Superados os primeiros capítulos utilizados para esclarecer o contexto e os conceitos que contribuirão para a compreensão deste estudo, passa-se a discutir acerca do objeto principal desta monografia, o Novo Regime Fiscal.

De início, as medidas de contenção surgiram ocasionadas pelo crescimento das despesas públicas e como solução para parte das crises supramencionadas, tanto que o teor da emenda à constituição em análise não está presente apenas na União, os Entes Federativos reproduziram a mencionada norma, haja vista que tanto a União como os demais Entes passam ou passaram por situações fiscais alarmantes.

Segundo Volpe e Bijos (2017, n.p), baseado em dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), crise supramencionada é latente e representou retração de cerca de 7% no biênio 2015 a 2016. E, quando comparada com a grande recessão mundial de 1929, que acarretou na retração da economia nacional em 5,3% no biênio de 1930 a 1931, torna-se perceptível a proporção da crise mais recente.

Dessa forma, nem o cenário catastrófico da crise de 1929 representou tamanho retrocesso econômico para o Brasil, mesmo a referida crise tendo gerado instabilidade imensurável para a economia mundial. (VOLPE; BIJOS, 2017, n.p.)

Contudo, não se revela como objetivo desta redação a crítica a entendimentos políticos tidos como de esquerda ou direita, social ou liberal, o fato é que o acúmulo de atos e fatos políticos, econômicos e sociais das últimas décadas provocou situação desequilibrada, em que modificações legislativas ou constitucionais mínimas podem não ser capazes de reverter o estado de desordem fiscal.

Como mencionado, a União aprovou a “PEC dos Gastos” por meio da EC n.º 95/2016, enquanto no Estado do Piauí a inserção no ordenamento jurídico foi através da EC n.º 47/2016, instando relembrar que sob inúmeras discussões quanto à necessidade e adequação da reforma constitucional, bem como a falta de uniformidade nas reformas realizadas pelos Estados brasileiros que são aspectos básicos para o acompanhamento dos resultados decorrentes das alterações no ordenamento jurídico.

Por conseguinte, ainda que não haja jurisprudência acerca do tema, entende-se pela não aplicação do princípio da simetria quanto à obrigatoriedade de replicação do Novo Regime Fiscal aos Entes Federativos, haja vista a delimitação ao âmbito da União estabelecida expressamente na EC, nos termos do art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF.

Isto posto, como identifica Bassi (2018, p. 7), a instituição de um Novo Regime Fiscal apresentou inúmeras justificativas, sendo uma das principais a adequação dos Entes Federativos aos requisitos dispostos nas Leis Complementares nº 156/2016 e 159/2017, respectivamente para a celebração do acordo federativo e regime de recuperação fiscal.

Ora, caso presente a reprodução obrigatória do regime, qual razão teria para a fixação de incentivos legais por meio das Leis Complementares acima? Logo, pois, cada Ente apresenta situação fiscal peculiar, e a replicação literal do texto adotado pela União não demonstra o mínimo de razoabilidade.

Por consequência, os referidos acordos foram o meio encontrado pela União para que os Estados também participassem da reforma fiscal, haja vista o reflexo da situação fiscal destes no desempenho da economia nacional.

De certo, a conjuntura econômica no período exordial da reforma era tida como desordenada e confusa, e a inadaptação das normas de Direito Financeiro à situação fiscal era irrefutável.

Porém, quais ações tomar diante do exposto? E mais, a norma tal qual foi inserida no ordenamento, cumpre sua função ou acarreta uma constante compressão na aplicação dos recursos públicos?

Pois bem, desassossego maior ergue-se quando se recorda dos simplórios índices de qualidade dos serviços de saúde e educação disponibilizados pelo Poder Público, como também as prováveis sequelas na prestação de tais serviços, com prejuízo efetivo principalmente materializado na parcela mais carente da sociedade brasileira.

Em complementação, segundo Oliveira e Silva (2018), mesmo que já abaixo dos valores despendidos com serviços básicos em diversas nações em desenvolvimento, o NRF demonstrou o interesse do governo e dos parlamentares em mitigar a cobertura da Seguridade Social e da Educação, tendo em vista a indexação dos mínimos a serem empregados nas referidas despesas, tal qual era previsto na CF.

Ora, verifica-se verdadeira desafetação das receitas dos impostos para a saúde e educação, a qual foi mantida para o exercício de 2017, sendo desafetada apenas a partir de 2018, quando a União não aplicará mais o referente a 18% da Receita Líquida de Impostos em Educação, mas sim o valor referente ao exercício anterior, corrigido ao IPCA. (BASSI, 2018, p. 12)

Conquanto, antes da aprovação do texto promulgado, inúmeras medidas foram sugeridas e colocadas em pauta para discussão pelos então governantes, algumas obtiveram êxito e aprovação nas casas legislativas, como o novo regime fiscal e a trabalhista, e outras não, no caso da tributária, administrativa e da previdenciária, está última apenas parcialmente.

Por conseguinte, em virtude do sistema constitucional de Freios e Contrapesos, a atuação dos poderes e órgãos autônomos adquiriu maior efetividade quanto à transparência e controle dos gastos públicos nas últimas décadas.

Em complemento ao disposto acima, como expõe Dallaverde (2013, p. 47), o termo “independentes e harmônicos entre si” não deve ser considerado como imunidade, mas sim como determinada autonomia, a qual pode ser exercida nos limites constitucionais de interferência para que seja alcançado o interesse público.

Claro, não há que se considerar como impecáveis os serviços dos aludidos Órgãos Constitucionais, mas as diversas operações deflagradas pelo Ministério Público, as Auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas e o ativismo judicial, muitas vezes criticado ou elogiado, mas desde que sempre dentro dos limites constitucionais, mostram-se como mecanismos capazes para o aumento da eficiência no setor público, ante o crescimento orçamentário dos órgãos acima referidos.

Assim, teme-se que o engessamento comprometa os avanços obtidos e a manutenção do próprio Estado Democrático de Direito, pois a metodologia de cálculo elencada torna provável que não seja possível nem a correção monetária em sua completude de um exercício para outro, a ser demonstrada posteriormente, ocasionando em constante perda orçamentária real.

Em síntese, estes Poderes ou Órgãos terão seus orçamentos relativamente congelados a depender dos parâmetros adotados.

Poder-se-ia aduzir que não há como retroceder, impactar negativamente o orçamento em termos reais, no entanto, o cálculo utilizado na União é replicado

parcialmente no Estado do Piauí passa a considerar para os exercícios subsequentes a 2017 que a base de cálculo para a aplicação das alíquotas supramencionadas seria o período de julho do exercício anterior ao da elaboração da proposta até junho do exercício de elaboração desta, sempre para orçamento referente ao exercício seguinte.

Desse modo, na elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2019, a base de cálculo utilizada foi o período de doze meses compreendido entre julho de 2017 a junho de 2018, sempre regressando seis meses.

Porém, a justificativa dada demonstra-se inicialmente razoável, tendo em vista o momento da elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual, como será verificado posteriormente.

Por outro lado, a criticidade da situação fiscal dos Entes Federados mostra-se cada vez mais latente, em que estes apenas conseguem manter o mínimo existencial ou nem ao menos isso.

De fato, o que se apresentava nas prestações de contas dos representantes do povo era um constante déficit público, em que as despesas primárias expandiam em proporção superior ao incremento das receitas primárias.

Interessante relembrar um argumento trazido por Ricardo e Paulo Roberto (2017, n.p), que ao considerarmos os conceitos inerentes à Curva de Laffer em que aumentos de alíquotas e outras medidas arrecadatórias não se sustentam no longo prazo, é indiscutível que a ampliação descontrolada da despesa pública por prazo desarrazoável gera déficit público.

Para fins elucidativos, convém citar o significado de despesas e receitas primárias, bem como o resultado apurado através do confronto entre ambas, o que reforça os conceitos dispostos nos capítulos anteriores:

Resultado obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida pública. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública. (MDF, 2017, p. 218)

Dessa maneira, conforme Ramos Filho (2018, n.p), a reforma cria uma limitação para a crescente despesa primária que afetava a União, conceituando estas como os dispêndios destinados aos serviços públicos à população, excluindo-se as despesas não primárias, ou financeiras, estas últimas exemplificativamente

despesas com concessão de empréstimos, amortizações de dívidas e juros passivos.

Nada obstante, na elaboração do Orçamento Público, o padrão é o equilíbrio entre despesas fixadas e receitas previstas, em respeito ao princípio orçamentário do equilíbrio, já a ocorrência de déficit ou superávit surge de excesso ou frustração de receita, bem como fixação abaixo do valor real da despesa, de certo que em ambos os casos o planejamento diverge da realidade (JARDIM, 2018, n.p).

Destarte, não há como solucionar toda a problemática econômica com a suposta adoção de medidas orçamentárias de contenção de gastos, os governos devem adotar medidas administrativas como: a redução da Despesa Total com Pessoal, que em alguns estados alcança 70% da RCL, incluindo a diminuição de cargos comissionados, instituto legítimo e relevante, mas que no Brasil é permanentemente desvirtuado; incentivo à padronização de processos, para a otimização das rotinas de trabalho, automatização de tarefas e adoção do teletrabalho; celebração de parcerias público-privadas; dentre outras.

Então, o que se inferir de uma empresa privada que aplica mais do que cinquenta por cento da sua arrecadação com folha de pagamento? A depender da área de atuação pode ser uma proporção aceitável, mas, em regra, não a é.

Logo, em se tratando do Poder Público, a adoção de uma administração gerencial, há certa aproximação do público ao privado quanto ao funcionamento voltado à eficiência, ao alcance dos resultados com a aplicação de recursos limitados, assim os gastos relacionados a despesas primárias não poderiam ser tão discrepantes.

Percebe-se tratar de mero rol exemplificativo, cabendo aos gestores públicos a tomada de decisão para aprimorar o Estado, tendo em vista estes serem legitimados a representar o povo.

Ora, a exemplo da situação fiscal dos Entes, no Estado do Piauí, como aludido no Relatório Preliminar elaborado pelo TCE e disponibilizado eletronicamente por meio do Processo TC nº 006008/2017, que trata sobre a análise do Balanço Geral do Estado, o qual assevera “cenário político-econômico com situação fiscal desarranjada”. (PIAUÍ, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ, 2018)

Diante do exposto, questiona-se qual seria a medida político-administrativa mais adequada para a solução da crise generalizada em que a nação se encontra, se a reforma aprovada é capaz de produzir os efeitos que dela se

esperam, bem como as características em que as reformas federal e estadual divergem.

Não obstante, ainda em 2016, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.633 foi ajuizada por diversas associações relacionadas ao Poder Judiciário, com a alegação de que o teor da EC 95/16 seria atentatório à independência e à harmonia dos Poderes, um indício de que a reforma trouxe insatisfação político-administrativa. (BRASIL, STF, 2018)

Outro quesito arguido perante o Supremo Tribunal Federal (STF) foi a possível insegurança jurídica causada pela reforma na sociedade e nos serviços prestados a esta pelo Poder Público, acabando por gerar um futuro de incertezas, tanto nos serviços de saúde e educação, como pelo serviço prestado pelas instituições da justiça ou essenciais à justiça. (BRASIL, STF, 2018)

### 3.4 PERSPECTIVA NACIONAL

Além da visão geral abordada nos capítulos antecedentes, mostra-se fundamental a explanação quanto aos parâmetros dispostos na Carta Magna de 1988.

Dessa forma, neste capítulo tem-se como objeto a EC nº 95/2016, a primeira norma a tratar do Novo Regime Fiscal que foi estabelecido para o período de vinte exercícios, compreendidos entre 2017 e 2036, e que não afasta a aplicação das normas de Direito Financeiro já existentes. Para tanto, utilizou-se vasta bibliografia aliada ao Estudo Técnico nº 26/2016 da Câmara dos Deputados.

Antes de adentrar nos parâmetros técnicos, cabe ressaltar que o Novo Regime Fiscal surgiu para retornar a confiança que os investidores tinham na economia do País, bem como a redução do déficit público, constantemente contrapostas por gestões incoerentes. (ULHÔA; FILHO, 2018, n. p.)

Inicialmente, cabe destacar que a individualização dos limites no âmbito da União foi apresentada de forma bem detalhada, sendo possível verificar a existência de quinze limites, com destaque para a delimitação no âmbito do judiciário, com o maior número de órgãos.

Contudo, constata-se a uniformização de parâmetro de correção para todo e qualquer dos Órgãos destacados no art. 107 da ADCT, evitando privilégios e combatendo o crescente déficit público.

Outrossim, nota-se a identificação clara e razoável da metodologia de cálculo a ser adotada para o estabelecimento do limite no decorrer dos exercícios do regime, como segue:

§ 1º [...] 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.

Deste modo, em seguida a definição do limite para 2017, a correção passará a ser realizada com base no IPCA ou índice que venha a substituí-lo, e por questões temporais para aprovação das Leis Orçamentárias, será considerado o período de doze meses com encerramento em junho do exercício anterior ao de referência da proposta, conforme art. 107 do ADCT da CF, inciso II do § 01.

Todavia, é de se reparar que o texto constitucional em análise trata de Despesa Primária, inclusive as Despesas de Capital, tema que será abordado posteriormente quando da comparação entre os regimes da União e dos Estados do Piauí, Ceará, Mato Grosso e Goiás.

Destarte, um critério socialmente relevante é que a norma passa a desvincular os gastos obrigatórios com Saúde e Educação da RCL, e restringindo à manutenção do valor real, nos termos do art. 110 do ADCT da CF, incisos I e II.

Ocorre que, anteriormente, os valores mínimos de aplicação em Saúde e Educação eram corrigidos de acordo com o crescimento da RCL, o que gerava um crescimento proporcional ao do Ente.

Os parágrafos anteriores devem ser considerados como os itens de maior impacto social, e ainda que diferente do que sugerido inicialmente neste trabalho, configura a manutenção, em termos reais, dos valores empregados nas áreas de Saúde e Educação.

Ou seja, no âmbito da União, ainda que haja um incremento incomensurável da RCL, a correção a ser aplicada às despesas primárias não ultrapassará a reposição inflacionária.

Cabe destacar a previsão para compensação de limites entre o executivo e os demais Poderes/Órgãos no decorrer dos três primeiros exercícios do NRF, que se infere a partir da leitura do art. 107 do ADCT da CF, § 7º e 8º.

Há também a previsão de compensação entre os limites dos Órgãos de cada inciso do art. 107 do ADCT da CF. Assim, digamos que um dos Tribunais Superiores extrapole o limite, caso tenha estabelecido permissão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), seria possível a compensação entre Órgãos do Judiciário, ou entre as Casas Legislativas, conforme § 9º do supracitado artigo.

Ora, a referida medida pode ser vista como regra de adaptação, tendo em vista a magnitude de seus efeitos, faz-se necessário flexibilizar sua aplicabilidade temporariamente a fim de que a Administração Pública seja capaz de se adequar.

### 3.5 PERSPECTIVA ESTADUAL PIAUIENSE

Em análise da Constituição Estadual (CE) do Piauí, cabe destacar que o NRF foi estabelecido por meio das Emendas Constitucionais nº 47/2016 e 50/2017 no âmbito piauiense, as quais acresceram os artigos 37 a 41 no ADCT.

O primeiro ponto a se destacar é o período pelo qual vigorará o regime fiscal, pois o Constituinte estadual fixou no art. 37 a limitação por dez anos, contemplando dos exercícios de 2017 a 2026.

De maneira evidente, a apuração deve considerar cada Poder ou Órgão Autônomo isoladamente em sua execução financeira e na fixação da despesa na Lei Orçamentária Anual, em respeito à independência e separação dos Poderes, tal qual prevê o art. 38.

Em seguida, ainda no referido dispositivo constitucional, este já compilado com o conteúdo das duas Emendas, torna-se visível a metodologia de cálculo, com deduções e índices, bem como o limite individualizado por Poder ou Órgão Autônomo, nos termos abaixo, a serem comentados progressivamente:

§ 1º o limite individualizado para o valor das despesas primárias correntes, deduzidas das despesas com inativos e pensionistas, **equivalerá ao maior valor entre:** I - o valor das despesas executadas no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, 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, apurado no referido período de doze meses; e, II - o valor das despesas executadas no período de doze meses

encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária acrescido de **90% (noventa por cento) do crescimento da Receita Corrente Líquida [...] (grifo nosso)**

Acrescenta-se que o trecho antecedente decorre da EC nº 50/2017 que alterou a emenda nº 47, fixando parâmetros aparentemente mais impactantes, tendo em vista que na redação original do NRF os índices acima seriam aplicados no valor referente ao exercício anterior, podendo ser compreendido como os valores referentes aos limites do exercício imediatamente anterior.

Para o exercício de 2017, aplica-se o percentual de 11,7% aos valores pagos em 2016, e demais itens considerados para fins de resultado primário, nos termos do disposto no § 6º deste artigo.

Outrossim, ao utilizar o termo “despesas executadas”, o Constituinte limita às despesas empenhadas, liquidadas ou pagas, mas ainda sim não delimita a ponto de se identificar o parâmetro exato.

Ocorre que, seguindo os parâmetros da Lei nº 4.320/1964, a apuração deve ser realizada com base na despesa empenhada, o que diverge do critério adotado na elaboração do Anexo VII da Lei Orçamentária Anual (LOA), que apresenta os valores referentes a despesas pagas e a restos a pagar.

Entretanto, por se tratar de norma inovadora, não se tem unanimidade na realização dos cálculos, o referido anexo decorre de determinação nos termos do § 3º, art. 38 dos ADCT.

Verificou-se que a metodologia adotada pela Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí foi de que o limite é identificado isoladamente por Poder/Órgão, mediante o levantamento das despesas orçamentárias pagas e os Restos a pagar no período de apuração de doze meses, compreendendo de julho do ano anterior ao da proposta a junho do ano de elaboração da proposta.

Contudo, como o intuito da norma é reduzir o déficit público e incentivar a aplicação dos recursos em investimentos, como disposto anteriormente, e por conta disso, o teto é aplicado apenas para Despesas Correntes.

Destaca-se que o termo primária afasta o Grupo de Natureza de Despesa de Juros e Encargos da Dívida do cômputo para o limite fiscal, haja vista que este grupo não integra o conceito de Despesas Primárias, como discorrido anteriormente.

Ademais, como dito anteriormente, a reforma possuiria o condão de estimular a aplicação de recursos com investimentos, perceptível com fulcro no disposto no §

7º do art. 37 da ADCT, inciso II da CE do Piauí, em que se estabelece uma porcentagem do orçamento a ser investida e que caso seja alcançada, o teto seria parcialmente desconsiderado, *ipsis literis*:

O limite a que se refere o § 2º não se aplica nos anos em que o valor anual dos investimentos for superior a 10% (dez por cento) da Receita Corrente Líquida anual.

Insta ressaltar que quanto ao parágrafo antecedente, trata-se de situação aparentemente não habitual na gestão pública piauiense, a aplicação de parcelas tão significativas do orçamento público, logo pois o grau atual de discricionariedade dos gestores na aplicação de recursos públicos é reduzida, haja vista a elevada porcentagem de despesas consideradas de caráter obrigatório, informações que serão verificadas neste trabalho quando da análise e levantamento de dados.

## **4 ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS REGIMES DA UNIÃO, DO ESTADO DO PIAUÍ, DO CEARÁ, DE MATO GROSSO E DE GOIÁS**

Ab initio, verifica-se que as reformas fiscais da União, dos Estados do Piauí, do Ceará, do Mato Grosso e de Goiás apresentam inúmeros pressupostos correlatos, contudo não de forma completa, e é são justamente estes pontos as críticas que o presente trabalho pretende apresentar.

Sem dúvida, a reforma aprovada em âmbito federal sofreu incontáveis revisões e alterações, com a abertura a debate em audiências públicas e nas respectivas casas legislativas, fato que influenciou positivamente para a elaboração de norma transitória tecnicamente coerente.

Ocorre que, a primeira distinção destacada deve ser a realização de alterações ao texto federal para a aplicação no Estado do Piauí. Poder-se-ia indagar que não há obrigatoriedade de aplicação do princípio da simetria quanto ao tema, e de fato acredita-se que assim o deve entender.

Entretanto, o equívoco se deu em alterar um texto bem consolidado inicialmente, extrapolando os termos das Leis Complementares nº 156/2016 e 159/2017, sem a realização de longas discussões quanto às adaptações.

### **4.1 PERÍODO DE APLICAÇÃO**

Enquanto a União estabelece o prazo mais severo, compreendendo o período de 20 (vinte) anos, os Estados do Piauí, Ceará e Goiás instituíram o regime por 10 (dez) anos. Já o Estado do Mato Grosso, o regime valerá por apenas 5 (cinco) anos.

### **4.2 CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA LIMITADA**

Com exceção da União, os demais Entes Federativos envolvidos no presente estudo aprovaram metodologia que desconsidera as despesas de capital do limite, restringindo às despesas correntes primárias.

Dessa forma, no cálculo do teto dos gastos, para a União não há distinção com base na Categoria Econômica, sendo relevante apenas se afeta ou não o resultado primário, mesmo que se refira às despesas de capital.

#### 4.3 LIMITE PARA O PRIMEIRO EXERCÍCIO

Os Estados de Goiás e Mato Grosso instituíram o NRF a partir do exercício de 2018, enquanto na União, no Piauí e no Ceará os regimes tiveram início em 2017, com a aplicação de porcentagens diversas.

Segundo o texto da CF, o limite inicial deve ser calculado com base na “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)”, disposto no inciso I, § 1º do art. 107 do ADCT. (BRASIL, 1988)

Quanto ao percentual de correção de 7,2%, ressalta-se que é correspondente ao índice estimado para a inflação em 2016, segundo o Projeto de LDO de 2017 da União, e que o apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o IPCA no referido período foi de 6,29%.

No caso do Ceará, para 2017 a referência foi o índice de 7,0% (sete inteiros por cento) aplicados sobre o valor das despesas correntes primárias pagas e os restos a pagar pagos, nos termos do inciso I, § 1º do art. 43 do ADCT. (CEARÁ, 1989)

Já a norma piauiense, o limite para o exercício de 2017 corresponde aos valores pagos de despesa corrente primária, acrescidos restos a pagar e demais operações que venham a afetar o resultado primário, corrigidos em 11,2% (onze inteiros e dois décimos por cento), de acordo com o previsto no §6º, do art. 38 do ADCT. (PIAUÍ, 1989)

Destaca-se que, ainda que aparente ser uma porcentagem elevada, com base nos dados divulgados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí no Balanço Geral do Estado, houve incremento superior ao parâmetro inicial de correção indicado no parágrafo antecedente, representando cerca de 14,83% (quatorze inteiros e oitenta e três centésimos por cento). (PIAUÍ, 2016)

Ocorre que, embora o Estado do Mato Grosso tenha postergado a vigência para o exercício de 2018, foi adotado critério de correção de 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) tendo como base de cálculo o crédito autorizado referente ao exercício de 2016, seguindo o inciso I, § 1º do art. 51 do ADCT.

#### 4.4 LIMITE PARA OS DEMAIS EXERCÍCIOS

Para o cálculo do limite de gastos referente aos outros exercícios a União e o Mato Grosso fixaram o reajuste apenas com base no IPCA, verificado de julho do exercício anterior à proposta a junho do exercício da proposta orçamentária. Enquanto o Piauí e o Ceará possibilitaram a aplicação do maior valor entre o referente a 90% (noventa por cento) do incremento da RCL e o critério de correção anterior, durante o mesmo período de apuração.

Já no Estado de Goiás, foi estabelecida a aplicação do maior valor entre o referente a 100% (cem por cento) do incremento da RCL ou o IPCA, encerrados em junho do exercício anterior a que se refere à Lei Orçamentária.

Entretanto, a base de cálculo dos Entes Federativos é bem divergente, quais sejam: os limites referentes ao exercício imediatamente anterior, nos casos da União e do Ceará; o orçamento também referente ao exercício imediatamente anterior, no caso de Mato Grosso; a despesa realizada no mesmo período de apuração do índice de correção, ou seja, de julho do exercício anterior à proposta, a junho do exercício de elaboração da proposta, quanto ao Estado do Piauí; e a despesa realizada corrente no exercício anterior, para o Estado de Goiás.

Do exposto, a base de cálculo mais coerente a fim de evitar reduções orçamentárias repentinhas é o Limite referente ao exercício imediatamente anterior, mais factível, controlável e independe da sazonalidade da execução orçamentária.

Ressalta-se que o Piauí inicialmente previa da mesma forma, no texto introduzido pela EC 47/2016. Contudo, a partir do exercício de 2018, com a promulgação da EC nº 50/2017, estabeleceu-se o teto com base na execução da despesa no período de doze meses encerrado em junho do exercício da elaboração da proposta, sendo visto como um dos pontos mais críticos ao regime instituído no Estado do Piauí.

Trata-se da mais esdrúxula das inovações do NRF estadual, pois ao considerar os valores executados em período não coincidente ao exercício financeiro, incorre em risco de que por decisão gerencial ou determinado contingenciamento para a aplicação temporária em investimentos o Orgão/Poder Autônomo sofra um esmagamento do orçamento em períodos posteriores.

Dessa forma, esse é de certo o aspecto mais discrepante e que será objeto de recomendação ao final do presente trabalho, dado o impacto potencialmente lesivo.

Ainda que se trate de despesas primárias correntes, entende-se que a base de cálculo deve ser o valor referente às despesas empenhadas durante o período de apuração de doze meses encerrados em junho do exercício de elaboração da proposta.

#### 4.4.1 DIFERENÇA ENTRE LIMITE ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Certamente, o teto dos gastos públicos deve ser visto sob duas óticas, quais sejam: a orçamentária, na elaboração e aprovação do orçamento, bem como dos créditos adicionais; e a financeira, durante a execução financeira do referido Poder ou Órgão autônomo.

A primeira perspectiva se aplica a todos os Entes Federativos da amostra, tendo em vista que todas as Emendas estudadas impõe que o limite individualizado seja respeitado tanto na aprovação do orçamento, como nas suplementações.

No entanto, o limite financeiro considera os valores pagos com despesas correntes primárias, incluindo restos a pagar pagos, mas não se aplica ao Estado do Mato Grosso.

Ora, se para o Estado do Mato Grosso o limite é construído com fundamento no valor do crédito autorizado referente ao exercício anterior, o Constituinte considerou adequada a verificação do limite com base nos valores empenhados, conforme § 1º do art. 51 do ADCT da CE do Estado de Mato Grosso.

#### 4.5 DEDUÇÕES

Ainda, as deduções apresentadas são de naturezas distintas, enquanto a União permite expressamente a dedução dos valores referentes às transferências constitucionais obrigatórias a Estados e Municípios, o Piauí não reproduziu o referido texto, haja vista que a contabilização das transferências estaduais obrigatórias a municípios não é realizada por despesa, mas mera dedução de receita, a qual já se consubstancia pelos valores líquidos para a fixação das Despesas na LOA.

Os casos de gastos com Justiça Eleitoral e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes dedutíveis na União não se aplicam na norma estadual, tendo em vista que a primeira é exclusiva para a União no exercício da manutenção da Democracia e dos princípios constitucionais quando da realização das eleições, e a segunda em virtude da norma piauiense instituir teto para as despesas correntes primárias, excluindo automaticamente a categoria econômica de capital.

Porém, cabe ressaltar que no Estado optou-se pela exclusão dos valores de inativos e pensionistas, inclusive o referente à patronal destes. Tal critério difere da proposta aprovada pela União, mas se mostra pertinente, haja vista se tratar de despesa a qual o Estado não apresenta ampla gerência, cabendo medidas a impactarem apenas no longo prazo, e que devem ser objeto de outra reforma, já em andamento no âmbito federal.

Quanto às Fontes de Recursos, convém afirmar que nem a União nem o Estado do Piauí apresentou dispositivo que limitasse a apuração a fontes ordinárias, ou seja, de aplicação não vinculada.

Contudo, como os Estados recebem diversos recursos vinculados, em que no momento do ingresso é realizado detalhamento para acompanhamento da execução orçamentária, como no caso de: convênios; Sistema Único de Saúde; Operações de Crédito; Fundos especiais; Fundo Estadual de Combate a Pobreza do Estado do Piauí; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; e Fundos de Previdência. Então, a limitação de gastos indiscriminada seria compatível com a origem vinculada de recursos?

Neste diapasão, destaca-se que as deduções são variadas, principalmente nos Estados de Mato Grosso e Ceará, compreendendo desde: transferências constitucionais; relativas à saúde e educação; transferências voluntárias; operações de crédito; pagamento de precatórios; Programa de Demissão Voluntária; e outros.

Entretanto, a limitação da aplicação de recursos como de Fundos de Modernização de Poderes ou Órgãos Autônomos, da Saúde e da Educação não se coaduna com a aparente intenção da norma, até por conta da natureza de tais ingressos, sendo cabível crer que a reforma mais lógica se restringiria a recursos da fonte Tesouro Estadual.

Adiciona-se que o parágrafo anterior é apresentado como interpretativo, uma hipótese a ser estudada separadamente, não havendo posicionamento formal dos

Órgãos Competentes quanto ao citado, sobre aplicação restrita da norma a recursos da Fonte do Tesouro Estadual.

#### 4.6. COMPENSAÇÃO DE LIMITES

A compensação de limites foi uma medida adotada pela União visando garantir a transição do regime antigo ao novo sem uma ruptura inapropriada e inesperada que pudesse dificultar a manutenção dos padrões mínimos dos Poderes e Órgãos autônomos, de acordo com os §§ 7º e 9º do Art. 102 da EC nº 95/2016, da CF.

Dos dispositivos supra elencados inferem-se duas formas de compensação, uma plena, apta a ser exercida nos três primeiros exercícios com base na faculdade estabelecida pelo § 7º do art. 102 ao Poder Executivo, possibilitando que este atribua a determinado Poder ou Órgão parcela não superior a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do seu limite, e outra referente à compensação entre Órgãos do mesmo inciso, com fulcro no § 9º, do mesmo artigo.

Sobrevém que, esta última forma de compensação se acena como aceitável desde que haja fixação na LDO neste sentido, ou seja, depende da vontade política quando da propositura da LDO.

Destaca-se que a norma piauiense não apresenta previsão semelhante, e que das EC em análise, além da União, o Estado do Mato Grosso estabeleceu a compensação apenas durante o primeiro exercício de vigência, limitando-se a 0,60% (sessenta e seis centésimos por cento) do limite referente ao Poder Executivo, nos termos dos §§ 9º e 10º do art. 51 da EC nº 81/2017.

#### 4.7 SANÇÕES PELO DESCUMPRIMENTO

Este não deve ser visto como foco da presente monografia, e por conta disso, não será discorrido sobre o tema, cabendo tão somente a citação literal com base no art. 40 da EC nº 47/2016, como a seguir:

Art. 40. [...] I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração [...] exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores [...] II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alteração de estrutura de carreira que implique

aumento de despesa; IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aqueles decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; V - realização de concurso público, exceto [...] inciso IV [...] VII - criação de despesa obrigatória; e VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatórias acima de variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no art. 51 da Constituição Estadual. (PIAUÍ, 2016)

As sanções pelo descumprimento é o trecho de maior congruência entre os regimes, até mesmo por seguirem o disposto na EC nº 95/2016, no âmbito da União, e a LC nº 159/2017, que trata do Regime de Recuperação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 8º da referida Lei.

#### 4.8 DA NÃO APLICAÇÃO DOS LIMITES E SANÇÕES

Acrescenta-se ao tema que a CE do Piauí contém dispositivo que indica a não aplicação parcial do teto dos gastos quando o Estado investir mais do que 10% da RCL em determinado exercício, conforme o § 7º do art. 38 da EC nº 47/2016.

Contudo, destaca-se que o referido texto faz relação ao § 2º, e apresenta inconsistências, pois ao referir à capacidade de organização e elaboração da proposta orçamentária pelos Poderes e Órgãos Autônomos, não cita o TCE e o Poder Executivo, além de conter erro aparente em repetição de dispositivos referenciados.

E que conste que a porcentagem apresentada demonstra-se como meta factível, mesmo que de certa maneira ousada, como demonstrada no levantamento de dados a seguir, que relaciona os valores da RCL e de despesas com investimento por exercício.

Então, mostrou-se visível a intenção do constituinte regional em manter e até mesmo incentivar a realização de investimentos, haja vista a precariedade de infraestrutura perceptível no Piauí, revelando-se ponto de certa forma coerente, ainda que diferente dos termos federais e dos demais estados.

Outrossim, analisados os exercícios de 2013 a 2018, com base nos Balanços Gerais do Estado enviados pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Piauí ao TCE, constatou-se a seguinte relação entre a aplicação da RCL em comparação às despesas com investimento, como demonstrado a seguir:

Tabela 1 – Comparativo entre Valores Empenhados com Investimento e Receita Corrente Líquida Anual, em milhares de reais

<b>Exercício</b>	<b>Investimento Anual (A)<sup>1</sup></b>	<b>Receita Corrente Líquida (B)<sup>1</sup></b>	<b>Percentual da RCL de Aplicação em Investimento (C = (A/B)*100)</b>
2018	851.996	8.633.504	9,87%
2017	755.683	8.005.701	9,44%
2016	880.626	7.578.980	11,62%
2015	521.155	6.600.087	7,90%
2014	918.602	6.201.507	14,81%
2013	1.155.361	5.785.044	19,97%

Fonte: Dados retirados dos Balanços Gerais do Estado dos exercícios de 2013 a 2018. Disponível em: <https://portal.sefaz.pi.gov.br/>

Já no caso do Estado do Mato Grosso, destaca-se a previsão para não aplicação das sanções referentes ao art. 56 da EC nº 81/2017 do referido Ente, quando cumpridos os requisitos expressos do § 1º do mencionado artigo, conforme a seguir:

I - comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal abaixo de 90% (noventa por cento) do respectivo limite estabelecido na alínea "c" do inciso II do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000; II - disponibilidade de caixa sem vinculação em valor superior ao registrado como Restos a Pagar. (MATO GROSSO, 2017)

Desta feita, o disposto na CE do Mato Grosso demonstrou mais coerência e clareza, tendo em vista que o constituinte possibilitou a não aplicação quando a despesa com pessoal estiver controlada, e quando a disponibilidade de caixa de fontes não vinculadas estiver superior aos valores de restos a pagar.

#### 4.9 RESUMO DO ESTUDO COMPARATIVO

Ante a quantidade de informações e a divergência entre as normas analisadas restou demonstrada nos subtítulos anteriores. Porém, para fins didáticos, elaborou-se quadro resumo agregando as principais informações dispostas, facilitando a compreensão e comparação entre os regimes, como adiante:

Quadro 1 – Resumo Comparativo entre Regimes Fiscais dos Entes analisados

Descrição	Piauí	União	Ceará	Goiás	Mato Grosso
Vigência (exercícios financeiros)	10 anos	20 anos	10 anos	10 anos	5 anos
	2017 a 2026	2017 a 2036	2017 a 2026	2018 a 2027	2018 a 2022
	Correntes primárias	Primárias	Correntes primárias	Correntes primárias	Correntes primárias
Índice inicial de correção	11,2%	7,2%	7,0%	IPCA ou RCL <sup>1</sup>	7,5%
Índice demais exercícios	IPCA ou 90% RCL	IPCA	IPCA ou 90% RCL	IPCA ou RCL	IPCA
Desvinculação das receitas aos mínimos em saúde e educação	Não	Sim	Não	Sim <sup>2</sup>	Não
Compensação	Não	Sim	Não	Não	Sim
Percentual máximo de compensação	Não se aplica	0,25	Não se aplica	Não se aplica	0,60

Fonte: EC nº 47/2016 e 50/2017 – Piauí; EC nº 95/2016 - União; EC nº 88/2016 – Ceará; EC nº 54/2017 – Goiás; EC nº 81/2017 – Mato Grosso. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/>> Acesso em 28 jul. 2019.

<sup>1</sup> Não houve estabelecimento de critério de correção inicial, tão somente a aplicação do IPCA ou do incremento da RCL.

<sup>2</sup> A desvinculação realizada pela referida Emenda é objeto de ADI perante o STF, conforme citado anteriormente no corpo da monografia.

Ainda, as deduções previstas nas referidas normas foram dispostas no Apêndice A, tendo em vista o tamanho do quadro de deduções em relação à formatação da presente monografia.

#### 4.10 CUMPRIMENTO DOS LIMITES

Neste subtítulo, averiguou-se apenas os limites individualizados para a Defensoria Pública do Estado do Piauí quanto ao Novo Regime Fiscal do Estado do

Piauí para 2018, e em seguida, a explanação com base em cenário hipotético quanto à sazonalidade da execução orçamentário, ambos com o intuito de demonstrar que a metodologia criada através da EC nº 50/2017 citada no subtítulo **4.4** tende a ocasionar distorções relevantes e o comprometimento repentino do orçamento dos órgãos, bastando apenas que ocorra uma concentração parcial da execução orçamentária em determinado período.

O objetivo central deste trabalho não é identificar o cumprimento ou não dos limites dispostos, mas tão somente produzir comparativo e propor melhorias à referida norma no âmbito estadual.

Para tanto, utilizou-se os dados divulgados pela Secretaria da Fazenda referente ao Balanço Geral do Estado do Piauí para o exercício de 2018, bem como informações decorrentes do Portal da Transparência, no campo de despesas públicas, mês a mês, não havendo a necessidade de autorização, já que são informações divulgadas nos portais e referentes a despesas públicas do Estado do Piauí.

Dos dados levantados no período de julho de 2016 a junho de 2017, a Defensoria apresentou a situação mais crítica, razão pela qual será demonstrado a seguir o cálculo do limite referente ao exercício de 2018, considerando 90% (noventa inteiros por cento) do incremento da RCL do período de apuração como 14,76% (catorze inteiros e setenta e seis centésimos por cento), conforme segue:

Tabela 2 – Demonstrativo do Limite Fiscal da Defensoria Pública do Estado do Piauí para 2018, em reais

<b>Descrição</b>	<b>Despesa Empenhada</b>	<b>Dotação Atualizada</b>	<b>Despesas Pagas<sup>1</sup></b>
Despesa Primária Corrente (A)	43.682.384,32	85.897.196,00	81.875.337,10
Inativos e Pensionistas (B)	561.174,39	1.235.366,78	977.994,75
Resultado (C) = (A - B)	43.121.209,93	84.661.829,22	80.897.342,35
Limite Fiscal para 2018 (D)	49.485.900,52 <sup>2</sup>	49.485.900,52	49.485.900,52
<b>Cumprimento dos Limites (E = D - C)</b>		<b>Orçamentário</b>	<b>Financeiro</b>
		<b>-35.175.928,70</b>	<b>-31.411.441,83</b>

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Piauí.

<sup>1</sup> Compreendem as despesas orçamentárias pagas e os restos a pagar pagos.

<sup>2</sup> Valores divergem dos publicados através do Anexo VII da LOA 2018.

Ocorre que, tal situação não seria evidenciada caso houvesse a manutenção dos parâmetros da EC nº 47/2016. Cumpre salientar que a redução desproporcional do limite de gastos pode ser verificada por meio do levantamento das dotações atualizadas dos últimos exercícios, da forma abaixo:

Tabela 3 – Dotação Atualizada da Defensoria Pública do Estado do Piauí por exercício de 2016 a 2018, em reais

<b>Exercício</b>	<b>Dotação Atualizada</b>	<b>Variação <math>((x_1-x_0)/x_0)</math></b>
2016	70.920.136,00	-
2017	77.580.270,00	9%
2018	85.897.196,00	11%

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Piauí.

Dessa maneira, é fundamental que seja demonstrada a possibilidade de exploração do tema voltado para o cumprimento ou não dos limites, como visto neste item, e que coloca em cheque a viabilidade de adoção dos critérios da EC nº 50/2017.

Ora, para entender, pode-se considerar um caso hipotético tal qual se segue: imagine uma execução orçamentária pautada em 70% (sessenta inteiros por cento) das despesas primárias correntes em gasto com pessoal, que por sua natureza há o registro e pagamento espaçadamente ao longo do exercício.

Ainda mais, dos 30% (trinta inteiros por cento) restantes, 20% (vinte inteiros por cento) também integram execução de despesas que apresentam o fluxo regular, mensal, como contratos e consumos rotineiros para a manutenção do órgão.

Contudo, suponha que os 10% (dez inteiros por cento) que sobraram representem uma parcela de discricionariedade do gestor para que ações relevantes no desempenho das finalidades da entidade, como os gastos da defensoria pública com o projeto itinerante de atendimento, eminentemente primário corrente.

Se em determinado exercício (X0), a execução for concentrada no primeiro semestre, e no exercício seguinte (X1) tais ações ocorram no segundo semestre, perceba que o lapso de doze meses compreendidos entre julho de X0 e junho de X1 servirá como cálculo para o limite referente ao exercício de X2, ocasionando uma redução considerável do teto.

## 5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, sabe-se que o Novo Regime Fiscal do Estado do Piauí apresenta aspectos positivos e negativos, estes últimos principalmente inseridos através da EC nº 50/2017.

A materialização do entendimento supracitado apenas foi cabível ante o levantamento comparativo elaborado mediante a seleção de uma amostra referente a cinco Entes Federativos: Piauí; União; Ceará; Mato Grosso; e Goiás.

Quanto ao Estado do Piauí, verificou-se que o termo “despesas executadas” trazido pela EC nº 50/2017 deve ser entendido como despesas empenhadas, respeitando o período de apuração de doze meses encerrados em junho da elaboração da proposta orçamentária, não que não haja necessidade de reforma dos critérios.

Não apenas isso, o estudo apontou também que a mudança de critério adotada pela supracitada emenda gera incomensurável risco à manutenção básica dos Poderes e Órgãos autônomos, tendo em vista que caso haja uma concentração em parte da execução orçamentária em determinado semestre, pode ocorrer uma redução estrondosa do limite ao qual o referido Poder está vinculado, o que não ocorreria caso a base de cálculo fosse o limite referente ao exercício anterior.

Isto posto, não haveria como entender diferente, sendo recomendada a modificação da metodologia de cálculo atual, mantendo os critérios do IPCA e dos 90% (noventa inteiros por cento) da RCL, apurados pelo período de 12 meses encerrados em junho da elaboração da proposta, aplicados sobre o limite referente ao exercício anterior.

E mais, a partir da comparação, percebeu-se que restringir o teto dos gastos a recursos referentes à Fonte do Tesouro Estadual evitaria antinomias como a do Novo Regime Fiscal do Goiás, pois ocasionaria, tão logo, a manutenção dos parâmetros dispostos na CF quanto aos recursos destinados à saúde e educação, além de aprimorar por desconsiderar do cálculo recursos como de convênios, operações de crédito e fundos.

Ainda mais, a modificação citada no parágrafo antecedente corrigiria a inconsistência da limitação imposta a Fundos de Modernização de Poderes ou Órgãos autônomos, que por sua natureza permitem a aplicação de recursos em despesas correntes primária, porém não destinadas à manutenção puramente, mas

à modernização e aprimoramento da prestação de serviços à sociedade, tal como treinamento e capacitação de servidores.

Destarte, em complemento, as Emendas da União e do Ceará estabeleceram exceção para o pagamento de Restos a Pagar inscritos até o exercício de 2015, haja vista que não seria razoável comprometer o limite de exercícios ulteriores com despesas pendentes de pagamento decorrentes de fatos geradores pretéritos ao NRF, sendo recomendável a inclusão na norma piauiense para Restos a pagar inscritos até 2016.

Ademais, a compensação de limites tal qual a União e o Estado do Mato Grosso estabeleceram, alinha-se à essência da norma transitória, ou seja, ajustar ao regime proposto sem uma ruptura brusca com o *status quo*.

Outro ponto a se analisar é quanto à exceção disposta no § 7º do art. 38 da EC nº 47/2016, sugerindo-se a modificação do texto, a identificar se a exceção compreende o limite orçamentário, o limite orçamentário e financeiro ou apenas a elaboração inicial das propostas orçamentárias pelos Poderes.

Dessa forma, recomenda-se aos legitimados para a propositura de Emendas Constitucionais a elaboração de Projeto que vislumbre não somente revogar os dispositivos da EC nº 50/2017, como inserir itens que aprimorem e compatibilizem o texto constitucional às necessidades e peculiaridades do Estado, conforme exposto.

Como sugestão secundária, insta citar que a criação de um Conselho do Novo Regime Fiscal, composto por autoridades que apresentem atribuições correlatas em suas pastas de governo, visando acompanhar o cumprimento, realizar sugestões e elaborar estudos técnicos acerca do NRF, semelhante ao previsto no art. 65 da LRF, e também a exemplo do Estado do Mato Grosso, que instituiu o Conselho de Governança Fiscal, segundo o art. 53 da EC nº 81/2017.

Enfim, cabe relembrar que o Direito Financeiro não é um ramo que gere admiração ou empolgação entre a maioria dos juristas, o que dificulta a realização de pesquisas sobre o tema, mas acaba por tornar a elaboração deste trabalho mais relevante do que o próprio tema já o é.

Assim, o que se espera é que ao final de inúmeros estudos e discussões surjam ideias que contribuam para o bom desempenho fiscal do país, haja vista que a desordem financeira a médio ou longo prazo tende a afetar não apenas determinada classe social, mas toda a nação.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Transparéncia e cidadania fiscal nos 15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, set./fev. 2016. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BASSI, Camillo de Moraes. **Implicações dos Novos Regimes Fiscais no Financiamento da Educação Pública**. Texto para discussão 2407. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BENEMANN, Saul Nichele. **Compêndio de Direito Tributário e Ciência das Finanças**. Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 1997.

BICALHO, Luciano Medeiros de Andrade. A responsabilidade fiscal e as exigências para recebimento de recursos provenientes de transferências voluntárias. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, ano 16, n. 188, ago. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 27 out. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8. ed. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF**. 8. ed. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF**. 9. ed. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.633**. Ministra Rosa Weber. Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 13 dez. 2018.

CARNEIRO, Cláudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: <https://books.google.com.br>. Acesso em: 12 nov. 2018.

CEARÁ. Constituição Estadual (1989). **Emenda Constitucional nº 88**, de 21 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br>. Acesso em: 10 jul. 2019.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4. ed. rev. ampl. e atual. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GIOCOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. ampl., ver. e atual. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

GOIÁS. Constituição Estadual (1989). **Emenda Constitucional nº 54**, de 02 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br>. Acesso em: 15 jul. 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: <https://books.google.com.br>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MATO GROSSO. Constituição Estadual (1989). **Emenda Constitucional nº 81**, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br>. Acesso em: 17 jul. 2019.

OLIVEIRA, Cleiton de; SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 1, p. 253 - 269, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae>. Acesso em: 14 jul. 2019.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí. **Balanço Geral do Estado**. Teresina, 2013. Disponível em: <https://www.sefaz.pi.gov.br>. Acesso em: 29 jul. 2019.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí. **Balanço Geral do Estado**. Teresina, 2014. Disponível em: <https://www.sefaz.pi.gov.br>. Acesso em: 29 jul. 2019.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí. **Balanço Geral do Estado**. Teresina, 2015. Disponível em: <https://www.sefaz.pi.gov.br>. Acesso em: 29 jul. 2019.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí. **Balanço Geral do Estado**. Teresina, 2016. Disponível em: <https://www.sefaz.pi.gov.br>. Acesso em: 29 jul. 2019.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí. **Balanço Geral do Estado**. Teresina, 2017. Disponível em: <https://www.sefaz.pi.gov.br>. Acesso em: 29 jul. 2019.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí. **Balanço Geral do Estado**. Teresina, 2018. Disponível em: <https://www.sefaz.pi.gov.br>. Acesso em: 29 jul. 2019.

PIAUÍ. Constituição Estadual(1989). **Constituição Estadual do Piauí**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.cge.pi.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2018.

PIAUÍ. Constituição Estadual (1989).**Emenda Constitucional nº 47**, de 26 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br>. Acesso em: 17 nov. 2018.

PIAUÍ. Constituição Estadual (1989).**Emenda Constitucional nº 50**, de 04 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://servleg.al.pi.gov.br>. Acesso em: 29 nov. 2018.

PIAUÍ. Lei Estadual nº 7.083, de 28 de dezembro de 2017. **Lei Orçamentária Anual (2018), Anexo VII**. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br>. Acesso em: 05 ago. 2019.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Relatório de Auditoria**. Prestação de Contas do Poder Executivo (2017). Processo nº 006008/2018. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br>. Acesso em: 25 out. 2018.

RAMOS, Luciano Silva Costa; RIMGEMBERG, Diogo Roberto. Nuances da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal pelos Tribunais de Contas. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 18, n. 95, jan./fev. 2016. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br>. Acesso em: 22 jul. 2019.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: <https://books.google.com.br>. Acesso em: 14 nov. 2018.

RIBAS, Juliano Éric. **O Crescimento da Despesa Pública Federal em Ensino Superior**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em <http://www.avm.edu.br/>. Acesso em: 27 jul. 2019.

ULHÔA, Wander M. M.; ALMEITA FILHO, Niemeyer. **Estado e Políticas Públicas sob o “Novo Regime Fiscal”**. Disponível em: <https://sep.org.br>. Acesso em: 07 jul. 2019.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**. 7. ed. atual. com a EC. nº 56 e com a LC. nº 131/2009. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

VOLPE, Ricardo Alberto; BIJOS, Paulo Roberto Simão. Novo Regime Fiscal: um passo relevante em direção ao equilíbrio das contas públicas. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 157, fev 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em: 09 nov. 2018.

WILGES, Ilmo José. **Finanças Públicas: orçamento e direito financeiro: para cursos e concursos**. Porto Alegre: AGE 2006.

## APÊNDICE A – Quadro de Deduções

<b>Ente</b>	<b>Deduções</b>
Piauí	Inativos e pensionistas
União	O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015, nos termos da Emenda
	Transferências constitucionais
	Créditos extraordinários
	Despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições
Ceará	O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015, nos termos da Emenda
	Transferências constitucionais
	Aumento de capital de empresas estatais não dependentes
	Relativas à saúde e à educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos
	Fundos com recursos exclusivamente próprios
Goiás	Pensionistas
	Valores referentes ao imposto de renda retido na fonte dos servidores
Mato Grosso	Transferências constitucionais e legais aos Municípios
	Recursos de transferências voluntárias
	Recursos de operações de crédito
	Créditos extraordinários
	Reservas de contingência
	Precatórios
	Transferências aos programas de formação do patrimônio do servidor público
	Despesas do Programa de Demissão Voluntária

Fonte: EC nº 47/2016 e 50/2017 – Piauí; EC nº 95/2016 - União; EC nº 88/2016 – Ceará; EC nº 54/2017 – Goiás; EC nº EC nº 81/2017 – Mato Grosso. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/>> Acesso em 28 jul. 2019.