



Centro Universitário De Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

TARCISO LORÊDO ARAÚJO FILHO

O NOVO REGIME FISCAL E A REGRA DE OURO DAS FINANÇAS

BRASÍLIA
2018

TARCISO LORÊDO ARAÚJO FILHO

**O NOVO REGIME FISCAL E A REGRA DE OURO DAS
FINANÇAS**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Professora Karla Margarida Martins Santos

**BRASÍLIA
2018**

TARCISO LORÊDO ARAÚJO FILHO

**O NOVO REGIME FISCAL E A REGRA DE OURO DAS
FINANÇAS**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Professora Dra. Karla Margarida Martins Santos

BRASÍLIA, DIA DE SETEMBRO DE 2018

BANCA AVALIADORA

Professora Orientadora

Professor(a) Avaliador(a)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus, pela força e saúde que me proporcionou para conseguir concluir esta Pesquisa. Aos meus pais, por sempre estarem ao meu lado e me possibilitarem cursar Direito. À instituição e ao corpo docente, por me proporcionarem o ambiente propício ao aprendizado e ferramentas para elaboração do trabalho. Por fim, em especial, agradeço à Natália, grande companheira, que esteve comigo nos momentos mais difíceis, e sem a qual este trabalho não seria possível.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar a compatibilidade do Novo Regime Fiscal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, com a Regra de Ouro estabelecida pela Constituição Federal, no Art. 167, inciso III. A Emenda é alvo de intensas críticas por parte de diversos segmentos da sociedade, em face da imposição de limites aos gastos primários. O discurso oficial é de que essa medida é fundamental para o reequilíbrio das contas públicas, retomada do crescimento econômico e diminuição da Dívida Pública, o que se caracterizaria como austeridade fiscal. Pretende-se analisar esse discurso junto à realidade prática e a compatibilidade com a Regra de Ouro, a presente monografia, utiliza-se da metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, assim como da análise jurisprudencial. Inicialmente estuda o Ciclo Orçamentário e a Regra de Ouro, o que possibilita, então, observar as questões envolvendo as receitas e despesas públicas, além de examinar o Novo Regime Fiscal, em sua vigência, limites impostos e método utilizado em sua fixação. Por fim, faz a análise do Acórdão 1322/2018 do TCU, que emitiu parecer sobre as contas do Presidente, do ano de 2017, para poder à luz destas informações determinar a prejudicialidade do Novo Regime Fiscal ao cumprimento da Regra de Ouro.

Palavras-chave: Direito Financeiro. Orçamento Público. Teto dos Gastos Públicos. Emenda Constitucional nº 95/2016. Novo Regime Fiscal. Regra de Ouro. Austeridade Fiscal. Despesas públicas.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 06 |
| 2. O ORÇAMENTO NO BRASIL..... | 09 |
| 2.1. O ORÇAMENTO PLURIANUAL E A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS... 10 | |
| 2.2. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL..... | 13 |
| 2.3. DOS COMPONENTES DO ORÇAMENTO: RECEITA E DESPESA..... | 18 |
| 2.3.1. RECEITA..... | 19 |
| 2.3.2. DESPESA..... | 22 |
| 2.4. A “REGRA DE OURO” E A ORGANIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS..... | 26 |
| 3. O NOVO REGIME FISCAL E ANÁLISE DA ADI 5658..... | 29 |
| 3.1. POLÍTICA FISCAL COMO POLÍTICA ECONÔMICA..... | 29 |
| 3.1.1. A POLÍTICA FISCAL PÓS-KEYNESIANA..... | 30 |
| 3.1.2. A POLÍTICA FISCAL NA ABORDAGEM CONVENCIONAL NEOCLÁSSICA.... | 31 |
| 3.2. O NOVO REGIME FISCAL..... | 33 |
| 3.2.1. DO PERÍODO DE VIGÊNCIA E A ABRANGÊNCIA DA LIMITAÇÃO DOS GASTOS..... | 34 |
| 3.2.2. MÉTODO DE FIXAÇÃO DOS LIMITES DO NRF..... | 38 |
| 3.3. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5658..... | 41 |
| 4. NOVO REGIME FISCAL: ESTUDO DE JURISPRUDÊNCIA E A ADEQUAÇÃO À REGRA DE OURO..... | 45 |
| 4.1. EXPOSIÇÃO DO ACÓRDÃO 1322/2018 do TCU..... | 45 |
| 4.2. ANÁLISE DA HIPÓTESE: ADEQUAÇÃO À REGRA DE OURO..... | 59 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 65 |
| 6. REFERÊNCIAS..... | 67 |

1. INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como objetivo analisar o Novo Regime Fiscal, também conhecido como Teto dos Gastos Públicos, e sua compatibilidade com o Sistema Orçamentário-Financeiro brasileiro, em especial quanto à chamada “Regra de Ouro”, imposta pela Constituição Federal de 1988. O tema da pesquisa é objeto de muito debate e inquietação no cenário político-econômico atual, especialmente depois dos maus desempenhos da economia brasileira a partir de 2012, assim como a explosão dos níveis de endividamento público no que diz respeito à União.

A mudança foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que acrescenta os artigos 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias- ADCT. É uma tentativa governamental de conter a expansão da dívida pública, através da política de contração dos gastos federais. Derivou-se de um processo crescente de mudança no pensamento político-econômico, aliando-se à própria evolução do Estado. Isso porque, o Estado Moderno em seus primórdios, se confundia com o detentor do Poder, e, portanto, este dispunha das finanças daquele como se suas próprias fossem.

Entretanto, com o processo de luta e limitação do poder dos Soberanos, ocorre uma mudança de paradigma e o surgimento do Estado Liberal, no qual a receita pública tem como base a tributação, prezando de forma especial pelo equilíbrio das finanças públicas e máquina estatal enxuta. A este segue-se, principalmente a partir dos anos 40, o chamado *welfare state*, profundamente marcado por teorias keynesianas, um rompimento com o paradigma liberal de não intervencionismo econômico. Neste momento, o Estado cresce e intervêm na Economia para estimulá-la, tendo por fim atingir o Bem-Estar social.

No ponto de vista orçamentário, o modelo do *welfare state* estimula o déficit fiscal planejado, ou seja, a contração de empréstimos públicos não só extraordinariamente ou como antecipação de receitas, mas também para financiar investimentos em certas áreas-chave da sociedade, como, por exemplo, a Educação. Isso porque era considerado importante que os Estados em desenvolvimento aproveitassem épocas de baixa econômica para “aquecer” a economia. No caso brasileiro, foi período definido pelo endividamento e grandes oscilações na inflação.

O final do século XX se encontrou num contexto de inveterado desequilíbrio fiscal, gerador de um círculo vicioso, tornando-se característica marcante das contas públicas brasileiras. Neste período as dificuldades de financiamento do governo aumentaram o percentual de risco default da dívida pública, o que culminou com o aumento do custo de

rolagem da dívida vincenda e a colocação de novos títulos da dívida no mercado, piorando a capacidade do governo para financiamento.

Neste panorama surge o Estado Fiscal, no qual há a tentativa de se reorganizar o Estado brasileiro, principalmente com a edição de Leis intendendo garantir a eficiência de administração dos recursos públicos. Nesse sentido, a Lei nº 4320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101- LRF), que dificultaram, ao lado da Constituição Federal de 1988, o acesso às operações de crédito.

Entretanto, no que pese todo o endurecimento na disposição do Orçamento Nacional, para de evitar crises fiscais, as políticas públicas, fiscais e econômicas adotadas nas gestões dos anos 1990 até meados de 2015 ocasionaram instabilidades econômicas. A concessão de incentivos fiscais com o intuito de aquecer a economia interna e as reduções diversas de juros para atração de investimentos, embora tenham tornado possível o cumprimento de certos direitos fundamentais, desencadearam um processo de retrocesso social da nação pela atrofia da indústria e economia brasileiras.

Nesse contexto se insere a reforma objeto de estudo nesta monografia, o Novo Regime Fiscal de teto para os gastos públicos, como forma de tentar diminuir a progressão dos percentuais da Dívida Nacional. O foco é na área de Direito Financeiro, em específico relativo ao equilíbrio fiscal, sem análise da questão relativa aos Direitos Fundamentais ou o Processo Legislativo de aprovação da Emenda nº 95/2016, apenas de documentos neste que justificam a Reforma. O Ciclo Orçamentário se restringe ao da União como ente federativo, pois o Novo Regime foi proposto apenas a essa, assim, não há análise de efeitos reflexos ao resto do Sistema.

No primeiro capítulo, a partir do uso de pesquisa bibliográfica, são tratados os conceitos gerais afetos ao tema, de modo a definir como ocorre o Ciclo Orçamentário e as Leis que o compõem, com ênfase na Lei Orçamentária Anual. Nesta, são abordadas as três contas que a integram, visto serem necessárias para determinar a abrangência do Regime trazido pela Emenda 95/2016. Após, são especificados os componentes das contas do Orçamento, com os conceitos de Receita e Despesa, assim como as subclassificações utilizadas pela Reforma. Ao final, aborda-se no capítulo, em tópico separado, a Regra de Ouro a que o NRF visa resguardar.

No segundo capítulo, aproveitando-se do arcabouço teórico construído, assim como da pesquisa bibliográfica e documental, é analisada a Reforma Fiscal, com sua caracterização e mudanças promovidas. Preliminarmente, é tratada a Política Fiscal adotada. De forma complementar, são analisadas as informações contidas nos autos da ADI 5658, que, embora

não tenha manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal, é, das ADI's relativas à Emenda Constitucional 95/2016 a que conta com a maior participação de *Amici curiae*, e, por força disso, foi escolhida para averiguação nesta pesquisa.

Exposta a fundamentação teórica e efetuada a análise do tema, no terceiro capítulo realiza-se um estudo de caso sobre o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) em seus últimos julgados, com revisão da literatura. Com isto atende-se aos objetivos da pesquisa, observando e expondo as alterações efetivadas pelo Novo Regime nas contas públicas ao enrijecer o Orçamento, e como objetivo específico, a análise da compatibilidade deste regime de Teto dos Gastos com a Regra de Ouro introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O presente trabalho não tem a intenção de esgotar o assunto , que se demonstra muito complexo, apenas apresentar, dentro do contexto aqui delimitado, as visões dentro da área de Financeiro. No que pese ser tema relativamente novo, com pouca análise do mesmo na literatura, demonstra-se importante o seu estudo, posto que se relaciona diretamente à forma de manejo dos recursos públicos, num cenário de escassez em que decisões errôneas levam a grande prejudicialidade a toda a sociedade pelo aumento do endividamento do Estado e possível paralização dos serviços públicos.

2. O ORÇAMENTO NO BRASIL

A primeira parte do trabalho busca definir e contextualizar os termos pertencentes ao âmbito do Direito Financeiro relativos ao tema a ser discorrido, para tanto é importante, sem esgotar o conteúdo de pesquisa, estabilizar o conceito de Orçamento, que será utilizado ao longo de toda a monografia.

Orçamento, de forma simplificada, é a peça composta pelas despesas e receitas de certo período. O mesmo vale para o caso dos Entes Públicos, com a diferença de que deixa de ser apenas um documento de caráter contábil para conter toda a vida do Estado, não sendo apenas um simples plano de ação de determinado Governo, mas representa a vontade popular. É eminentemente político, o que justifica a importância da atuação legislativa no campo orçamentário¹. Nas palavras do autor Aliomar Baleeiro:

“O orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”²

Quanto à definição, primeiramente, impende ressaltar que na parte de arrecadação de receitas, não mais é necessária a inclusão na Lei Orçamentária de tributo para que o mesmo possa ser arrecadado, respeitadas as regras de Direito Tributário. Em segundo, pode-se observar a caracterização do ato como autorizativo, sendo o meio, com a obtenção de receitas e realização de gastos públicos, para um fim, que é o atendimento dos objetivos do Estado brasileiro, listados no artigo 3 da Constituição Federal³.

O Orçamento é um documento de conteúdo político-econômico formulado de acordo com técnicas contábeis e normas de Direito Financeiro⁴. Quanto a sua natureza jurídica não há dúvidas em nosso sistema de que é a de lei ordinária, conferida pela Constituição Federal no artigo 165, inciso III⁵, que trata dos atos que compõem o Orçamento como “Leis de iniciativa do Poder Executivo” e pelo fato de não haver exigência de quórum especial para aprovação, conforme artigo 166 da Constituição⁶. Em relação às demais leis, difere-se por ser de efeito

¹ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. p. 149

² BALEIRO. Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 397

³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988.

⁴ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 274

⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988.

concreto, discriminando receitas e despesas à Administração, assim como tem prazo determinado.

O Orçamento no Brasil é formado por três leis, listadas no artigo 165 da Constituição⁶, que serão: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja importância conduz ao exame específico de cada um nos tópicos a seguir.

2.1. ORÇAMENTO PLURIANUAL E A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Esta peça foi trazida pela Constituição Federal de 1988, na qual é prevista, no art. 165, §1º, como sendo o documento onde será estabelecido⁷:

“[...] de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

No artigo 167, §1º repete-se esta última parte, proibindo que qualquer investimento “cuja execução ultrapasse um exercício financeiro” seja “iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual [...]”. Uma prova de sua importância advém da obrigatoriedade de que os planos e programas a serem elaborados de forma nacional deverão estar em consonância com o mesmo, conforme redação do §4º do mesmo artigo.

Como define Kiyoshi Harada⁸, o Orçamento (plurianual) nos dias atuais desempenha um papel de programação econômica. É um direcionamento da ação governamental a longo prazo, não sendo suficiente apenas uma Lei Orçamentária anual, pois faz-se necessário garantir a realização de obras e serviços de duração prolongada. Essa característica de médio e longo prazo, de acordo com Marcus Abraham⁹, é o que impõe a norma constitucional citada no art. 167 §1º.

O artigo 165, §9º, da Constituição de 1988, impõe à Lei Complementar “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual

⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988

⁸ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. p. 96

⁹ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.p. 303.

(...)”. Tal lei não foi editada, e o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰ que dele tratava foi vetado (art. 3º da referida lei). Assim, segue-se o disposto no art. 35, §2º do ADCT¹¹, com o início de sua vigência no segundo ano do mandato presidencial e sendo finalizado ao final do primeiro ano do mandato posterior.

É através do PPA que se inicia o ciclo orçamentário, com apenas estimativa dos valores que projeta, não sendo limitadores de despesas no futuro¹². Nesse ponto, ressalta Denis Camargo Passerotti, citando Marco Antonio Hatem Beneton¹³, que a atribuição de retratar os interesses e objetivos estatais, ao demonstrar as circunstâncias de realização dos investimentos públicos, acaba por influenciar a iniciativa privada na condução de suas atividades. Por este fator, dentre os próprios princípios basilares do Direito Financeiro, torna-se necessário que seja realizada uma mudança de concepção quanto aos objetivos da peça orçamentária e uma maior vinculação e obrigatoriedade de cumprimento.

Quanto ao seu conteúdo, além de abranger os programas de duração continuada, direciona a administração pública no tocante às despesas de capital e outras delas decorrentes, cujas implicações serão tratadas em tópico próprio. Isto posto, faz-se necessário destacar outra peça atinente ao Ciclo Orçamentário, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, regulamentada no artigo 165, inciso II, da Constituição Federal.

Conforme o parágrafo 2º do mesmo artigo, deve-se compreender as metas e prioridades da administração pública federal, com inclusão das “despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”¹⁴. Além disso, irá nortear a formulação da lei orçamentária anual, assim como “disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.¹⁵ Nas palavras de Ricardo Lobo Torres:

¹⁰ BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2000.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹² BENETON, Marco Antonio Hatem apud PASSEROTTI, Denis Camargo. O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20052016-105731/>>. Acesso em: 2018-09-23. p. 77.

¹³ BENETON, Marco Antonio Hatem apud PASSEROTTI, Denis Camargo. O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20052016-105731/>>. Acesso em: 2018-09-23. p. 78.

¹⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988. Art. 165, §2º.

¹⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988.

“[A Lei de Diretrizes Orçamentárias] é, em suma, um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a ulterior elaboração da proposta orçamentária no Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público.”¹⁶

Sua natureza, portanto, é formal, com conteúdo de planejamento operacional do governo de curto prazo num período anual¹⁷, transitória, mas de essencial importância para o sistema orçamentário brasileiro e sua organização.

Às exigências dispostas na Constituição, foram acrescentadas outras pela Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como ressalta Régis Fernandes de Oliveira.¹⁸ Entre elas, exige-se do administrador público, no art. 4, inciso I, que disponha sobre o equilíbrio de receitas e despesas, assim como a limitação de empenho - que, segundo o doutrinador supracitado, é o que se busca: A limitação da vinculação pecuniária, não uma simples barreira à realização de operações financeiras. Ademais, também é exigido pela LRF que na LDO se estipulem normas relativas ao “controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”¹⁹, o que visa a impedir compras de produtos ou serviços a preços diversos do mercado, decorrentes de aumentos artificiais como forma de lucro em detrimento do Poder Público²⁰.

Em continuidade, a alínea “f”, trata sobre a necessidade de normas relativas a critérios para medir os resultados de programas com financiamento de recursos orçamentários, pois, como trata Régis Fernandes, “não há sentido em financiar programa qualquer, [...], e, depois não ter qualquer controle sobre ele”²¹. Por fim, a LDO deverá fixar “demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”²², comando que permite o estabelecimento de requisitos por parte do ente que irá

¹⁶ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário, 19ª ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2013. p. 174-175.

¹⁷ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017.p. 304.

¹⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. 6ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 602-609.

¹⁹ BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de maio de 2000. Art. 4, inciso I, alínea “e”.

²⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. 6ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.p. 603.

²¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. 6ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 603.

²² BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2000. Art. 4, inciso I, alínea “e”.

efetuar as transferências, podendo ser inclusive de caráter meramente formal, como a destinação do repasse.²³

O parágrafo 1º, do artigo 4 da LRF, prevê que a LDO também conterà Anexo de Metas Fiscais, no qual serão fixadas metas a serem implementadas no exercício financeiro a que se refere a lei e nos dois seguintes. Conforme Ricardo Lobo Torres²⁴, tal disposição é uma anomalia no sistema brasileiro trazida da Lei de Política Orçamentária neozelandesa, que se completaria com o Plano Plurianual num prazo total de oito exercícios. O artigo da LRF que tratava do PPA (art. 3) foi vetado, impedindo que se utilizasse o modelo que inspirou essa disposição. Finalmente, haverá também a necessidade de conter o Anexo de Riscos Fiscais (§3º, art. 4 da LRF), onde devem ser discriminados os riscos com capacidade de impactar as contas públicas e as respectivas cautelas a serem tomadas.

Pode-se notar que esses dispositivos têm como finalidade evitar o indesejado desequilíbrio orçamentário. Como afirma Marcus Abraham, isso decorre do “legítimo espírito da nova cultura de gestão fiscal responsável trazida pela LRF [...]”²⁵, para proteger a estabilidade das finanças públicas e permitir ao Estado a disponibilidade de recursos suficientes ao cumprimento de seus objetivos, uma vez que a Atividade Financeira é apenas meio instrumental.

2.2. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Com o terreno preparado pelas demais peças, vem a Lei Orçamentária Anual com a intenção de dar maior concretude ao planejamento financeiro do Estado, assim sendo, “É o documento básico e fundamental para a realização da atividade financeira do Estado”²⁶. Está disposta no artigo 165, inciso III e §5º a 8º, da Carta Magna de 1988, dispositivo que faz menção, de forma geral, ao conteúdo desta Lei:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

III - os orçamentos anuais.

²³ OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. 6ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 603.

²⁴ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário, 19ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. p. 174-175.

²⁵ ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada, 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017. p. 105.

²⁶ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017. p. 305.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.²⁷

Da leitura dos dispositivos, pode-se apreender que comporão a Lei Orçamentária o Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos e Orçamento da Seguridade Social, os quais serão tratados no decorrer do presente capítulo. Ademais, deve o projeto de Lei ser encaminhado conjuntamente a demonstrativo regionalizado do efeito de qualquer renúncia fiscal, que deverá ser compensada com o aumento de receita ou redução de despesas. Inclusive, de forma ao ressaltar a importância de cada conta do orçamento, o §7º explicita a função de reduzir desigualdades inter-regionais, subsumida ao critério populacional²⁸. E, por fim, vem o §8º com a finalidade de assegurar o princípio da exclusividade, pelo qual no orçamento só poderá constar a matéria de previsão de receita e destinação de receita.²⁹

A iniciativa de elaboração do projeto de Lei é do Executivo, da mesma forma que as demais Leis Orçamentárias, em conformidade com o art. 165 da CF supracitado. Devido ao seu caráter de duração anual, resolveu-se por definir, no artigo 34 da Lei nº 4.320/64, a coincidência do ano financeiro com o ano civil, portanto, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano³⁰. Seu tratamento na Lei Complementar nº 101 complementa a Constituição, no

²⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988. Art.165.

²⁸ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017. p. 100.

²⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. 6ª Ed. 2015. p. 607.

³⁰ CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 84-85.

sentido de destacar em seu art. 5º³¹ a obrigação de elaborá-la em conformidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em relação à imperatividade do Orçamento, pode ser considerado como impositivo ou apenas autorizativo. No impositivo, haveria uma obrigação do Executivo de esgotamento de verbas previstas em dotações orçamentárias conforme o texto aprovado, enquanto que no autorizativo, em direção contrária, a mera autorização dada pelo Legislativo não se transforma em obrigação de esgotamento da verba.³² No caso brasileiro, entretanto, pode-se considerar que a natureza do Orçamento Público é híbrida, como aduz Marcus Abraham:

Atualmente, podemos afirmar que o orçamento público no Brasil possui um perfil dúplice: em parte é impositivo, e em parte é autorizativo. É impositivo na parte cuja execução faz-se obrigatória (despesas constitucionais e legais), e autorizativo na parcela remanescente, passível de contingenciamento e de não execução. Assim, a nosso ver, restam superados os entendimentos que generalizavam e afirmavam ser meramente autorizativo o orçamento público no Brasil.³³

Isso faz com que as palavras de Regis Fernandes de Oliveira encontrem plena conexão com a realidade. Isso porque o jurista declara que a lei Orçamentária pode ser considerada como a “lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público”.³⁴ Entretanto, não se pode generalizar, devendo ser lembrado que parte do orçamento público federal nos dias de hoje ainda é objeto de despesas discricionárias, como é o exemplo da DRU – Desvinculação de Recursos da União, que de acordo com a Emenda 93/2016, modifica o art. 76 do ADCT³⁵ e introduz os

³¹ BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de maio de 2000: Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o §6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

³² HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017. p. 102 -106.

³³ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017. p. 321.

³⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.p.366.

³⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988. Atos de Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 76.

artigos 76-A e 76-B, na base de 30% da arrecadação de impostos e contribuições até 31/12/2023.³⁶

O Orçamento de Investimento, que compõe a Lei Orçamentária Anual, se refere ao investimento a ser realizado em empresas Estatais ou nas quais a União detenha “maioria do capital social com direito a voto”³⁷. Não será o foco deste trabalho, pois o mesmo não é afetado pela introdução da Emenda 95 de 2016 no Ordenamento Jurídico brasileiro, uma vez que o mesmo é excluído da abrangência deste, conforme leitura do artigo 106 do ADCT, que institui o Novo Regime Fiscal apenas “no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”.³⁸

Dessa maneira, após a análise conceitual da Lei Orçamentária Anual, enfatiza-se no presente sub-tópico, o conteúdo alterado com o advento do Novo Regime Fiscal, que estão abarcados no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, e serão analisados na referida ordem.

O Orçamento da Seguridade Social é afetado pela Reforma imposta na Emenda Constitucional nº 95, sob o qual são impostas certas limitações. A Seguridade Social, *per si*, encontra-se definida no artigo 194 da Constituição³⁹, compreendendo ações na área da Saúde, Previdência e Assistência Social. Em razão do Princípio da Unidade, os três Orçamentos irão compor um único Orçamento Anual, sendo também chamados de “Contas”. Contudo, o cálculo é realizado de forma separada e a razão para isso, é explicada nas palavras do autor Valdecir Fernandes Pascoal:

“A razão da desvinculação dessas ações do orçamento fiscal para um suborçamento específico da seguridade social é a garantia de que esses recursos não serão desviados para qualquer fim, como aconteceu durante muitos anos no Brasil, gerando o déficit na previdência pública. Visa, pois, a conferir transparência à gestão da seguridade social.”⁴⁰

Tais valores a título de serviços e benefícios a serem pagos à população, em geral, deverão possuir uma fonte de custeio própria e no caso, a Seguridade Social é financiada por

³⁶ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017. p. 297-327.

³⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988. Art. 165, §5º, inciso II.

³⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988. Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 106.

³⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988.

⁴⁰ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito Financeiro e Controle Externo, 9 ed., Rio de Janeiro: Método, 09/2015. p.50.

toda a sociedade, conforme dispõe a própria Carta Magna em seu artigo 195. Com o intuito de garantir que hajam recursos disponíveis, a Lei Complementar 101/2001, em seu artigo 24⁴¹ impõe a obrigação de que, para criar, majorar ou estender benefício ou serviço relativo à Seguridade Social, será necessária a indicação da fonte de custeio total, com as relativas exceções.

De acordo com o doutrinador Marcus Abraham⁴², tal dispositivo tem o objetivo de garantir o equilíbrio fiscal, tendo em vista o caráter contributivo conferido pela EC 20/1998 às despesas previdenciárias, condicionando a criação, majoração ou ampliação de despesas da Seguridade à indicação da fonte de custeio, tal qual a Constituição Federal. Inclusive, o mesmo autor cita a lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro relativa ao artigo 24 da LRF:

“[O] intuito do art. 24 é muito claro, pois, como tantos outros, quer evitar que o Poder Público conceda vantagens ou benefícios sem que demonstre a existência de recursos orçamentários para atender à despesa”.⁴³

Sempre houve uma grande preocupação por parte do legislador originário e derivado, com o equilíbrio necessário entre despesas e receitas da Seguridade Social, inclusive, deixando claro que a previsão destas deverá constar na Lei Orçamentária Anual, embora deva ser lembrado que a execução de despesas que não sejam vinculadas não é obrigatória, dada a natureza autorizativa do orçamento nestes casos. Assim, foram impostas despesas vinculadas pela Emenda Constitucional 86/2015, que fixam parte da Receita Corrente Líquida a ser aplicada em certas áreas de Atuação Governamental, como é o caso da Saúde (a qual consta no Orçamento da Seguridade) e Educação. Os efeitos da Emenda 95 de 2016 nestas disposições serão objeto de análise no próximo capítulo deste trabalho.

Dessa forma, seguindo com o âmbito de alteração do Novo Regime Fiscal, tem-se o último dos componentes da Lei Orçamentária Anual, o Orçamento Fiscal, e, como será observado no capítulo subsequente, o mais afetado pela Reforma imposta pela Emenda 95 de 2016. De acordo com o parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição Federal:⁴⁴

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

⁴¹ BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de maio de 2000. Art. 24.

⁴² ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017. p. 189.

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella apud ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017. p. 189.

⁴⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988. Art. 165.

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

Assim, como pode ser observado, será o maior “Capítulo” da Lei Orçamentária, contendo o balanço de receitas e despesas referentes a todos os integrantes da União, ou seja, os três Poderes, assim como seus respectivos órgãos, fundos, entidades e fundações. Tal dispositivo que consagra essa união, de acordo com Regis Fernandes de Oliveira, visa a consagrar o princípio da universalidade. Isso porque, “a peça única (princípio da unidade) conterá o orçamento de todas as entidades que detenham ou recebam dinheiro público”.⁴⁵

Interessante é observar também o objetivo que a Constituição deixa explícito do Orçamento Fiscal, em seu parágrafo sétimo, do artigo 165:

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Ou seja, o Orçamento Fiscal e de Investimentos deverão ser compatibilizados com o plano plurianual, embora não faça sentido que não o fossem, uma vez que tornaria o Plano Plurianual inócuo e sem utilidade, de modo que, deverão ser formulados de forma a reduzir desigualdades inter-regionais. Portanto, todas as despesas e receitas dos componentes deverão ser submetidas ao Orçamento Fiscal, o qual, como obrigatório, deve ter como função a diminuição de desigualdades inter-regionais.

2.3. DOS COMPONENTES DO ORÇAMENTO: RECEITA E DESPESA

Como anteriormente tratado, o Orçamento é composto pela previsão de Receitas e Despesas de certo Período. Este tópico, subdividido, tem a intenção de tratar de forma específica destes componentes do Orçamento, assim como adentrar nos conceitos de Receita Corrente, Receita de Capital, bem como nas classificações das definições de Despesas e Receitas, necessárias ao embasamento teórico do capítulo seguinte referente ao Novo Regime Fiscal.

⁴⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. 6ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.p. 607.

2.3.1. RECEITA

A receita, para o Direito Financeiro, nada mais é que a entrada, de forma definitiva nos cofres do Estado, de recursos necessários ao pagamento de suas necessidades. De forma mais específica, Kiyoshi Harada aduz que as receitas públicas serão os ingressos de pecúnia aos cofres estatais para atender suas finalidades através das despesas públicas, assim, a “aplicação dos recursos financeiros ingressados de conformidade com as diversas dotações fixadas na Lei Orçamentária Anual”.⁴⁶

É importante diferenciar a Receita Pública de mero ingresso ou entrada⁴⁷ nos cofres. Assim, como definido, a Receita Pública é entrada, mas, entrada *definitiva*. Ao contrário disso, a entrada provisória não pode ser considerada como receita. Regis Fernandes de Oliveira explica:

“Há entradas que ingressam provisoriamente nos cofres públicos, podendo neles permanecer ou não. Destinam-se a ser devolvidas. Daí as entradas provisórias (também chamadas pelo referido autor de movimentos de caixa) ”⁴⁸

Exemplo destas são as fianças, que se destinam à devolução, ou mesmo os empréstimos públicos⁴⁹, pois, numa linguagem mais contábil, nas meras entradas, para um referido ativo, haverá uma correspondência no passivo. Impende mencionar também o conceito dado pela Lei 4.320/64, juntamente com a observação de Kiyoshi Harada a respeito:

“[...] [A] Lei n° 4.320, de 17-3-1964, [...], não perfilhou a conceituação doutrinária de receita pública, ditada por financistas. A lei não elege como requisito indispensável à configuração da receita pública o ingresso de dinheiro sem contrapartida no passivo nem o acréscimo patrimonial da entidade política.

Conquanto não tenha definido expressamente o que seja receita pública, pelo exame de seu art. 11 e parágrafos, permite identificá-la como tal todo ingresso de recursos financeiros ao tesouro público, com ou sem contrapartida no passivo e independentemente de aumento patrimonial, por força do princípio de unidade de tesouraria [...]. ”⁵⁰

⁴⁶ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017. p. 42.

⁴⁷ Regis Fernandes de Oliveira faz menção à divisão que alguns autores fazem entre ingresso e entrada. Entretanto, à semelhança deste, adotou-se neste trabalho a consideração de ambas como sinônimos. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 6ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 233-234.

⁴⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 6ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 234-235.

⁴⁹ §8º, art. 165 da CF. Motivo pelo qual não podem constar na Lei Orçamentária Anual. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 6ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p.235.

⁵⁰ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017. p. 43.

Essa definição diferenciada exposta pela Lei, que não dá importância à perenidade ou não do ingresso, remete a uma forma de classificação diferente dessa exposta pela doutrina. Devido a isso, o Manual Técnico Orçamentário – MTO 2018⁵¹ classifica as receitas, quanto a sua natureza, entre Ingressos Extraorçamentários e Receitas Orçamentárias. Em relação ao primeiro, seria o que a doutrina chama de meros ingressos, ou simples Movimentos de Caixa, nos quais o Estado será mero depositário dos recursos, como é o caso da já mencionada fiança e Depósitos em Caução.

Quanto à segunda classificação, são recursos financeiros que consistem em componente novo para o patrimônio público, “fonte de recursos utilizada pelo Estado em *programas e ações* cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade”⁵². O artigo 57 da Lei 4.320/64 deixa estabelecido de forma clara que excetuando as receitas (entradas) extraorçamentárias, “todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito”⁵³, serão consideradas orçamentárias, ainda que não previstas na LOA.

A doutrina tem diversas outras formas de classificar as receitas, assim como as despesas, além de sua natureza. Considerado isso, aqui apenas serão utilizadas as definições que importam à fundamentação teórica da pesquisa, que se restringe ao âmbito da União como ente federativo e à classificação de acordo com a Lei de Normas Gerais do Direito Financeiro⁵⁴. Nela, mais especificamente em seu artigo 11, classificam-se as receitas de acordo com a Categoria Econômica:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas:
Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

⁵¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Fiscal. Manual Técnico Orçamentário. Ed 2018. p. 15.

⁵² BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Fiscal. Manual Técnico Orçamentário. Ed 2018. p. 15.

⁵³ BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, de 23 de março de 1964. Art. 57.

⁵⁴ BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, de 23 de março de 1964.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

Assim, ao longo desse subtópico serão realizadas as definições de Receitas Correntes e Receitas de Capital, respectivamente.

As receitas correntes compreendem, conforme o texto do §1º, do artigo 11, da Lei 4.320/64⁵⁵, em suma, as decorrentes do poder de Império do Estado, como é o caso dos tributos, e também as derivadas da exploração do patrimônio público e atividades econômicas⁵⁶. Disso decorre a constatação de que as receitas correntes têm uma estabilidade característica, no sentido de decorrerem de arrecadação ordinária e não eventual pelo ente, sendo consideradas para a elaboração do orçamento.

Também é necessário definir o conceito de Receita Corrente Líquida, em razão do regime de vinculação que foi instituído pela Emenda 86/2015 à Constituição, fixando a certas despesas uma quantia mínima das Receita Corrente Líquida (RCL). Assim, fazendo uso da breve explicação de Kiyoshi Harada⁵⁷, a receita corrente líquida compreenderá o total da receita pública (de tributos, serviços e patrimônios) com exclusão das transferências constitucionais (FPE e FPM).

Em relação às receitas de capital, já podem ser consideradas como opostas às correntes, de forma preliminar. Isso porque, em sua maioria, são as decorrentes da captação externa de recursos por parte do Estado⁵⁸, com a constituição de dívidas. Como se pode observar do §2º, do artigo 11, da Lei 4320/64, também são consideradas nesta categoria a conversão, em espécie, de bens e direitos, que serão o capital advindo da alienação de bens móveis, imóveis e direitos de uso. Além disso, as transferências de capital, que podem ser provenientes de outros entes, ou de empresas privadas.

Pelo Manual Técnico Orçamentário de 2018, também se considera receita corrente a Amortização de empréstimos, que são os “ingressos financeiros provenientes da amortização de financiamentos ou empréstimos que o ente público haja previamente concedido”⁵⁹, posto

⁵⁵ BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, de 23 de março de 1964.

⁵⁶ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017.p. 45.

⁵⁷ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017.p. 105.

⁵⁸ PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro, 6.ed. Rio de Janeiro: Método, 10/2017.p. 99.

⁵⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Fiscal. Manual Técnico Orçamentário. Ed 2018. p. 21.

que juros são uma remuneração de capital. Há também o que se classifica como “Outras Receitas de Capital”⁶⁰, que são receitas que não conseguem se enquadrar em nenhuma das classificações dadas pela Lei, que é o caso do resultado do Banco Central e a Remuneração das Disponibilidades do Tesouro.

O Superávit do Orçamento Corrente também compõe o §2º, do artigo 11, da Lei 4320/64, que, segundo definição de Jair Cândido da Silva, é correspondente à “diferença positiva entre as operações das receitas e das despesas correntes, uma vez que esses recursos irão financiar o déficit das operações de capital”.⁶¹ Ou seja, os recursos excedentes das transações correntes são canalizados para as transações de capital. Este sistema é de fácil definição, porém, de grande importância para a vida econômica do Estado, visto que Orçamentos Superavitários na visão de longo prazo são vitais para a Economia saudável e manutenção da Dívida Pública em patamares controláveis.⁶²

2.3.2. DESPESA

Definida a Receita Pública como a Entrada de recursos nos cofres públicos de forma definitiva, faz-se necessário definir também o que são as Despesas Públicas. Pode-se afirmar que estas se resumem à finalidade da obtenção de Receitas, ao mesmo tempo em que sua razão última é a geração de bem-estar público através de investimentos públicos, posto que a Atividade Financeira Estatal é meio para obtenção disso.

Diante do exposto, pode ser feito uso do conceito tradicional de Aliomar Baleeiro relativo a este instituto, segundo o qual, a Despesa Pública, primeiramente designaria um agrupamento dos gastos do Estado para possibilitar a execução de serviços públicos, ou mesmo a aplicação de montante específico de recursos pelo administrador público, “dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”⁶³. Nota-se deste conceito a menção à necessária autorização legislativa, que se dá através da aprovação do Orçamento pelo Congresso Nacional e também a finalidade para a qual se utiliza a despesa pública: Os serviços Públicos.

⁶⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Fiscal. Manual Técnico Orçamentário. Ed 2018. p. 21.

⁶¹ SILVA, Jair Cândido da. Lei n. 4.320/64 Comentada – Uma Contribuição para a elaboração da Lei Complementar (§9º do art. 165 da CF/88). Brasília: Editora Thesaurus, 2007.

⁶² Neste caso, como poderá ser observado no capítulo seguinte, concordam as principais correntes econômicas analisadas:

⁶³ BALEEIRO. Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 81.

Sem prejuízo da definição mencionada, Marcus Abraham⁶⁴ faz importante comentário no sentido de compreender a despesa pública numa perspectiva mais ampla no plano financeiro, no sentido de desvincular seu conceito apenas da esfera de atendimento às necessidades básicas coletivas. Assim deverá se dar, segundo esse autor, porque além das necessidades básicas coletivas, o Estado irá destinar parte de suas receitas ao fomento social e econômico, motivo pelo qual a despesa pública se relacionará diretamente com a política fiscal, instrumento utilizado para a administração dos recursos, conforme planejamento direcionado à realização de fim específico.

Disso desponta que as despesas públicas terão características de forma econômica, política e jurídica, conforme dita o autor supracitado⁶⁵. A característica econômica abrangeria do elemento que a constitui, a pecúnia, com abrangência da Atividade Financeira do Estado, que movimenta recursos para determinado fim, afinal, para concretizar a sua missão o Estado necessita de recursos, o que se pode observar pela presença do Princípio da Reserva do Possível – que, de acordo com Manoel Ison Cordeiro Rocha⁶⁶, apoiando-se na doutrina, é um princípio limitador dos Direitos Fundamentais, condicionando o atendimento destes à existência de recursos.

Ademais, o viés político se demonstra nas escolhas estatais para realização do dispêndio. Enquanto isso, o aspecto jurídico se demonstra na despesa pública por meio da obrigação de sua previsão no orçamento, com permissão legislativa, devendo “encontrar respaldo constitucional ou legal”⁶⁷.

A partir disso, salienta-se o aspecto de classificações de despesa, essencial para uma distinção conceitual entre receita e despesa.

À semelhança da situação da classificação das Receitas Públicas, a doutrina classifica de modos variados as despesas. Como já citado, não se pode valorar tais classificações como corretas ou erradas, apenas observar qual a mais adequada no caso em questão. Assim, será seguido o determinado pela Lei de Normas Gerais do Direito

⁶⁴ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017. p. 199.

⁶⁵ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017. p. 200.

⁶⁶ ROCHA, Manoel Ison Cordeiro Rocha. A doutrina da reserva do possível e a garantia dos direitos fundamentais sociais. Revista Ciência et Praxis, Minas Gerais, Volume 4, n. 7. Págs 27-38, jan./jun. 2011.

⁶⁷ Oliveira, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 255.

Financeiro⁶⁸, na qual classificam-se as despesas segundo a classe econômica, entre despesas correntes e de capital. A referida Lei, em seu artigo 12, dispõe:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

⁶⁸ BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, de 23 de março de 1964.

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

A Lei de certa forma é autoexplicativa, listando o que compõe as Despesas Correntes, que no caso serão as Despesas de Custeio e as Transferências Correntes, assim como as define, nos parágrafos 1º e 2º, respectivamente. Nessa toada, as Despesas de Custeio correspondem a um crédito destinado à preservação de serviços já criados, incluindo-se nesta a conservação e adaptação de bens imóveis pertencentes ao patrimônio público. Quanto a esta, Jair Cândido da Silva⁶⁹ adverte que todos os recursos aplicados com a finalidade de manutenção de certo serviço serão encaixados em tal título, como os referentes a limpeza e conservação, energia elétrica e salários, por exemplo.

Há também nesta categoria as transferências correntes, que segundo o texto da lei se classificam como créditos para despesas periódicas que não geram contraprestação específica. Como exemplo disso, Marcus Abraham⁷⁰ cita as próprias transferências financeiras entre os entes federativos, baseando-se na redação do artigo 13 da Lei 4.320/64.⁷¹ Por fim, em relação às subvenções citadas no §3º do artigo 12 da Lei Geral de Direito Financeiro, destinam-se a cobrir despesas de custeio de entidades beneficiadas, ou seja, tais despesas visarão apenas à “manutenção de uma estrutura já formada e estabelecida.”⁷²

Já as despesas de capital, conforme define Tathiane Piscitelli⁷³, serão aquelas de que resulte a majoração do patrimônio estatal e sua capacidade de produção. A intenção não deve ser apenas manter, e sim aumentar e melhorar a estrutura já existente, posto que a motivação por trás da contração de dívidas pelo Estado através de operações de crédito é justamente a intenção de realizar investimentos públicos para melhoria do bem-estar.

⁶⁹ SILVA, Jair Cândido da. Lei n. 4.320/64 Comentada – Uma Contribuição para a elaboração da Lei Complementar (§9º do art. 165 da CF/88). Brasília: Editora Thesaurus, 2007. p. 53

⁷⁰ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017. p. 206.

⁷¹ BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, de 23 de março de 1964.

⁷² PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro, 6ª ed. Rio de Janeiro: Método, 10/2017. p. 111.

⁷³ PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro, 6ª ed. Rio de Janeiro: Método, 10/2017. p. 112.

Assim, os investimentos são os primeiros gastos citados nesta categoria, cujas espécies são citadas no art. 13 da Lei 4.320/1964, sendo, entre outras as obras públicas e aquisição de equipamentos e instalações, sendo simplesmente gastos com intenção de aumento do patrimônio⁷⁴. Tal objetivo é o mesmo das inversões financeiras, à diferença de que estas servem à aquisição de imóveis ou bens de capital, títulos representativos de capital ou constituição ou aumento do capital de entidades e empresas com fins comerciais.

Finalmente, há as transferências de capital, definidas no §6º do artigo 12, que tem base conceitual igual à citada nas transferências correntes, entretanto, são dotações de investimentos ou inversões financeiras a serem transferidas.

2.4. A “REGRA DE OURO” E A ORGANIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Como forma de finalização do capítulo deve ser levada em conta a intenção do estabelecimento do Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC 95/2016, como se verá à frente, é a organização das contas públicas e redução da Dívida e endividamento públicos por meio do congelamento de despesas. Assim, em exame de organização das finanças públicas, não se pode deixar de mencionar uma importante regra estabelecida no Ordenamento Jurídico brasileiro: O estabelecimento da regra que ficou conhecida como “Regra de Ouro”, na Constituição Federal.

Conforme estabelecido nos tópicos anteriores, o Ciclo Orçamentário depende de cuidadoso planejamento e execução como medida de sucesso dos mais diversos segmentos do Estado, com o cálculo das Receitas e Despesas de acordo com cada caso. Ademais, percebe-se que dentro das categorias econômicas nas quais aquelas se dividem, há as Despesas e Receitas Correntes e as Despesas e Receitas de Capital, cada uma com sua função. As primeiras, de forma resumida serão referentes à manutenção dos serviços e patrimônio estatais sem nada criar. Enquanto isso, as segundas objetivam o incremento do patrimônio público através de investimentos.

Do ponto de vista lógico, sabe-se que não há como ocorrer uma miscigenação de ambos, pois equivaleria a uma família vender sua moradia (neste caso comparando-se a receita de capital) para compra de comida (uma despesa corrente). Ou seja, ocasionaria uma deterioração e esvaziamento do patrimônio público que prejudicaria a prestação de serviços

⁷⁴ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. P. 208

por parte do Estado, ocasionando, por fim, um regresso Social, com a população saindo como a maior prejudicada na situação.

Assim, o emprego de recursos de capital possui restrições, e a principal delas está estabelecida pelo legislador, no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal que veda esse financiamento de despesas correntes:

Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;⁷⁵

Com esse estabelecimento, segundo Marcus Abraham⁷⁶, a regra de ouro tem a intenção de balancear as receitas e despesas públicas, permitindo ao Estado “dispor de recursos necessários e suficientes à realização de toda a sua atividade, garantindo, assim, seu crescimento sustentado”⁷⁷, inclusive acrescentando que essa forma de gestão trouxe “racionalidade às finanças públicas no Brasil”.⁷⁸ Neste sentido também aduz a autora Danielle Martins Duarte Costa⁷⁹, que acrescenta que esse dispositivo impede o pagamento de despesas correntes, como gastos de pessoal através de recursos obtidos por operações de crédito.

A tais observações dos autores citados no parágrafo anterior, pode-se adicionar a fala pontual de Kiyoshi Harada⁸⁰ interpretando Aliomar Baleeiro, de que, a ideia não é nem o equilíbrio orçamentário, pois este não é fim por si mesmo, apenas “instrumento de progresso de uma nação”⁸¹, com objetivo de equilibrar a própria economia nacional, “de forma que os investimentos absorvam toda a poupança, sem excedê-la ou ficar abaixo dela”⁸².

⁷⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988.

⁷⁶ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017.p. 367.

⁷⁷ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017.p. 367.

⁷⁸ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017.p. 367.

⁷⁹ COSTA, Danielle Martins Duarte et. al. Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a situação econômico-financeira dos municípios mineiros. XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, Fortaleza, Viçosa: UFV, p.1-16, 2009. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/979/979>>. Acesso em: 09 mar. 2018.

⁸⁰ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017. p. 84

⁸¹ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017. p. 84.

⁸² HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017. p. 84.

Desta forma, dá-se por completa a parte referente ao embasamento teórico deste trabalho, demonstrando-se o ciclo Orçamentário a ser afetado como um todo pela reforma introduzida com a Emenda 95/2016, assim como os componentes do Orçamento e suas Contas, importantes para a delimitação da abrangência da referida reforma.

Assim, chega-se ao fim do presente tópico, e conseqüentemente, do primeiro capítulo da monografia, representado por uma fundamentação teórica acerca do tema de pesquisa, deixando ao tópico posterior, com a devida utilização do arcabouço teórico aqui construído, a análise do Novo Regime Fiscal como Política Fiscal e o exame da ADI 5658 sobre o tema.

3. O NOVO REGIME FISCAL E ANÁLISE DA ADI 5658

Esta parte do trabalho tem como intuito realizar a análise do Novo Regime Fiscal, introduzido pela Emenda 95 de 2016. Definido no capítulo anterior, tal mudança é operada no Orçamento brasileiro, com o objetivo de controlar a forma como se darão os gastos, para transformar o Orçamento Fiscal, de certa forma em Orçamento Impositivo. Antes de adentrar à análise propriamente dita, impende considerar que essa mudança é fruto de uma forma de gestão das finanças da Nação, ou seja, uma Política Fiscal.

3.1. POLÍTICA FISCAL COMO POLÍTICA ECONÔMICA

Esta parte do trabalho tem como intuito realizar à análise do Novo Regime Fiscal, introduzido pela Emenda 95 de 2016. Definido no capítulo anterior, tal mudança é operada no Orçamento brasileiro, para controle da forma como se darão os gastos, transformando o Orçamento Fiscal, de certa forma em Orçamento Impositivo. Antes de adentrar à análise propriamente dita, impende considerar que essa mudança é fruto de uma forma de gestão das finanças da Nação, ou seja, uma Política Fiscal.

A política fiscal utilizada é a Política de Consolidação Fiscal. Como define Judas Tadeu Grassi Mendes⁸³, a política fiscal se resume na “atuação do governo em relação à arrecadação de impostos e aos gastos públicos”. De forma mais aprofundada, na Salem Press Encyclopedia define-se (tradução livre):

“Política Fiscal é uma prática governamental de regular o percentual de tributos ou receita, e percentual de gastos, numa tentativa de influenciar o sistema econômico de uma nação. [...]. Há inúmeras metas gerais nas decisões da política fiscal, incluindo a melhoria na alocação de recursos específicos nos setores público e privado, aumentando o nível de atividade, e aumentando a distribuição da receita.”⁸⁴

⁸³ MENDES, Judas Tadeus Grassi. Economia: Fundamentos e aplicações. Ed: Pearson. 2012. P. 99

⁸⁴FIDLIN, D. Fiscal Policy. Salem Press Encyclopedia, 2014. Disponível em:

<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ers&AN=87322132&lang=pt-br&site=eds-live&authtype=ip,uid>>. Acesso em: 20 jul. 2018. Texto Original: “Fiscal policy is a government practice that refers to adjusting tax rates, or revenue, and spending levels, or expenditures, in an attempt at influencing a nation’s economic system. [...]. There are a number of overarching goals in fiscal policy decisions, including improvement in the allocation of specific resources within the government and private sectors, increasing the level of economic activity, and increasing the distribution of income.”

Assim sendo, pode-se dizer que a Política Fiscal é a forma como determinado Governo rege seu Orçamento, através da alocação de recursos para certas áreas específicas focalizadas por aquele, assim como a concessão de subsídios ou isenções fiscais com o objetivo de estimular à economia. Já o Manual Técnico Orçamentário de 2018, considera, como objetivo primordial da política fiscal:

“O objetivo primordial da política fiscal do governo é promover a gestão equilibrada dos recursos públicos, de forma a assegurar a manutenção da estabilidade econômica e o crescimento sustentado. Para isso, atuando concomitantemente com as políticas monetária, creditícia e cambial, o governo procura criar as condições necessárias para a queda gradual do endividamento público líquido em relação ao PIB, a redução das taxas de juros e a melhora do perfil da dívida pública.”⁸⁵

Não é diferente, por motivos óbvios, da própria definição fornecida pelo Tesouro Nacional em sua página oficial⁸⁶, a qual considera a Política Fiscal como agregado de procedimentos através dos quais serão arrecadados recursos, com três objetivos: Alocar recursos, redistribuir renda e estabilizar a macroeconomia.

Em relação a estes objetivos, há diversas formas de enxergar o modo como serão priorizados. De forma geral, tais teorias se dividem entre os defensores de um Estado com maior Intervenção na Economia, prezando pelo desenvolvimento e investimentos, e os defensores da Priorização de Equilíbrio nas Finanças Estatais, almejando sempre metas superavitárias e a quitação de dívidas. Uma vez que o Novo Regime Fiscal decorre da mudança de paradigma entre tais pensamentos, estes serão tratados nos subtópicos a seguir, antes da análise da mudança efetuada na Constituição.

3.1.1. A POLÍTICA FISCAL PÓS-KEYNESIANA

A política Fiscal defendida por Keynes tem como ponto central a atuação do Estado como promovedor da prosperidade de economias de mercado, através dos gastos públicos. Tal

⁸⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Fiscal. Manual Técnico Orçamentário. Ed 2018. p. 94-95.

⁸⁶ TESOURO NACIONAL. Política Fiscal. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-politica-fiscal>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

atitude visa, numa perspectiva do surgimento do Estado de Bem-Estar Social, atingir a situação de pleno emprego e a garantia dos Direitos Sociais básicos⁸⁷.

O Orçamento Público, neste ponto, se tornará uma peça-chave, no Pós-keynesianismo, para combater a deterioração ocasionada por crises financeiras⁸⁸. Assim, como consideram os autores Marcelo Curado e Lucas L. Dezordi⁸⁹, utilizando argumentos do pensador pós-keynesiano Minsky, a atuação de um Governo e um Banco Central são essenciais para tanto, ou seja, aliando as diversas políticas econômicas, entre elas a Fiscal, para promoção do Bem-Estar.

Esta postura mais ativa por parte do Estado deve decorrer da natureza instável do sistema econômico, impedindo os movimentos cíclicos advindos de crises através de movimentos anticíclicos – o que estava sendo o método utilizado pelo Governo Brasileiro até a proposição da PEC do Teto dos Gastos Públicos, que culminou na Emenda 95/2016. Portanto, ao contrário da política Clássica, nesta linha de pensamento faz sentido aceitar déficits temporários nas contas públicas⁹⁰. Entretanto, neste caso, e conforme a teoria, somente devem ser aceitos quando necessários à recuperação da economia em grave crise recessiva, visando o longo prazo.

3.1.2. A POLÍTICA FISCAL NA ABORDAGEM CONVENCIONAL NEOCLÁSSICA

Ao contrário da abordagem Keynesiana, a Neoclássica tem seu foco na utilização da política fiscal pelo Estado apenas como forma de possibilitar o equilíbrio das contas públicas necessário à formulação de outras políticas econômicas. Em especial, mostra-se neste ponto a abordagem da austeridade fiscal e a política fiscal contracionista. Estas podem se dar, conforme Marcos S. Vasconcelos⁹¹, através da redução do gasto público ou ampliação dos impostos. Neste caso, restringe-se à dinâmica do Novo Regime Fiscal, que funciona como redução de gastos.

⁸⁷ CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Equilíbrio Fiscal e Política econômica Keynesiana. Brazil South America: Análise Econômica, 2009. Universidade do Rio Grande do Sul: Sistema Eletrônico de Editoração de Periódic (SEER. UFRGS). p. 2-4.

⁸⁸ DEZORDI, Lucas Lautert, CURADO, Marcelo. Crises Financeiras e o Papel da Política Econômica: Uma Abordagem Pós Keynesiana. Rio Grande do Sul: Análise Econômica, 2015. p. 106.

⁸⁹ DEZORDI, Lucas Lautert, CURADO, Marcelo. Crises Financeiras e o Papel da Política Econômica: Uma Abordagem Pós Keynesiana. Rio Grande do Sul: Análise Econômica, 2015. p. 107.

⁹⁰ MONTES, Gabriel Caldas, ALVES, Romulo do Couto. O Debate acerca dos Objetivos e condução da Política Fiscal: Uma Abordagem Crítica à Visão convencional. Economia e Sociedade: Universidade Estadual de Campinas, v.21.2012. p. 10-11.

⁹¹ VASCONCELLOS, Marco S. Introdução à Economia. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 296.

Conforme artigo de Francisco Luiz C. Lopreato⁹², o movimento neoclássico surge de críticas às políticas keynesianas de gestão dos gastos públicos, considerando que o regime de gestão fiscal deve corresponder à dinâmica capitalista baseando-se na valorização de estoques de riquezas. A previsibilidade decorrente disto é tida como trunfo do Governo para atração de novos investimentos. Há uma preocupação adicional com a sustentabilidade da dívida pública, tendo a consolidação fiscal como caminho a ser seguido, em especial por países em desenvolvimento.

Inclusive, segundo o autor Francisco Luiz C. Lopreato⁹³, na literatura convencional, a Análise com base no ideário de “contrações fiscais expansionistas” – caso do Novo Regime Fiscal- argumenta que mesmo em face de efeitos contracionistas no curto prazo, estes serão solucionados quando se alcance a credibilidade dos investidores no comportamento da economia no futuro. Assim, conclui o citado autor que a política econômica considerada nestas condições retira a grande importância dada pela visão keynesiana à política fiscal, lhe relegando apenas:

“[A concentração na constituição de] condições de estabilidade e de credibilidade da política econômica, pois, assim, estará contribuindo para o aprimoramento das condições de oferta e pavimentando o caminho da retomada do crescimento sustentável.”⁹⁴

Em outro momento, Francisco Luiz C. Lopreato⁹⁵ defendeu, em face dos teóricos convencionais, que foi a expansão dos gastos correntes primários a responsável pelo baixo percentual de investimentos públicos, embora não a considere como única motivadora, ou mesmo o seu corte como única solução, observando que urge, portanto, a organização de um pacote de medidas para a reformulação da política econômica brasileira, dentre elas, o Corte de gastos correntes.

Diferencia-se a análise feita na obra “Austeridade e Retrocesso”, feita pela FES, SEP e Plataforma de Política Social⁹⁶, que considera a austeridade fiscal como uma medida contraditória a ser utilizada na economia, uma vez que o corte de gastos públicos impossibilita

⁹² LOPREATO. Francisco Luiz C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. IE/UNICAMP, Campinas, n.119, fev. 2006. p. 26-29.

⁹³ LOPREATO. Francisco Luiz C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. IE/UNICAMP, Campinas, n.119, fev. 2006. p. 26-29.

⁹⁴ LOPREATO. Francisco Luiz C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. IE/UNICAMP, Campinas, n.119, fev. 2006. p. 28.

⁹⁵ LOPREATO. Francisco Luiz C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. IE/UNICAMP, Campinas, n.119, fev. 2006. p. 39-43

⁹⁶ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FES). FÓRUM 21. PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). Austeridade e retrocesso – Finanças públicas e política fiscal no Brasil. v.1. set. 2016.

o crescimento e torna sempre necessária a redução de gastos. Portanto, tal política conservadora de manutenção do Estado como Mínimo e busca constante de Superávits primários tornam o regime fiscal impróprio aos investimentos públicos, sendo apenas uma medida de curto prazo.

Amaury P. Gremaud, Marco Antonio S. De Vasconcellos e Rudinei Toneto Júnior, em seu livro “Economia Brasileira Contemporânea”⁹⁷ argumentam que uma crítica importante contra a utilização da política fiscal como forma de atuar na economia (a forma keynesiana) é justamente a defasagem temporal da atuação. Isto ocorre quando a intervenção pública ocorre após a ocorrência da flutuação, fazendo com que, em realidade, se desestabilize mais ainda a economia. Aliado a isso, tem-se o endividamento público crescente em face de gastos públicos cada vez maiores, inclusive resultando em uma futura insolvência.

Devido aos resultados econômicos insatisfatórios e uma perspectiva de crescimento da Dívida Pública brasileira, justificado por um certo desvirtuamento da política keynesiana, o Governo decidiu pela formação de uma proposta de Novo Regime Fiscal, composto por determinadas alterações fiscais, sobre tudo pelo predomínio de conceitos de políticas econômicas neoclássicas, em especial no âmbito da austeridade fiscal, que a longo prazo funcionará como um congelamento de gastos e sua redução real. Contudo, o novo Regime de Teto dos Gastos será tratado em tópico específico no presente capítulo.

3.2. O NOVO REGIME FISCAL

O Novo Regime Fiscal, como observado anteriormente, foi introduzido pela Emenda 95 de 2016, resultado da tramitação das PEC's nº 55/2016 perante o Senado Federal e 241/2016 perante o Congresso Nacional. É uma limitação de gastos introduzida como regra constitucional-orçamentária, posto que o Orçamento, conforme o capítulo 1 é a via correta para tratar dos recursos e despesas públicas. Tal limite decorre de política fiscal contracionista do Governo à época, na tentativa de conter o crescimento da Dívida Pública Federal.

Para este capítulo, serão considerados o período de vigência dos Teto de Gastos, sua abrangência no Sistema Financeiro Orçamentário, ou seja, quais órgãos e entidades diretamente afetados, assim como a forma de fixação dos limites. Disso decorre que, por não serem diretamente relacionados ao tema desta pesquisa, não serão abordados os institutos não

⁹⁷ GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Atlas.2016. p. 209-210.

incluídos na reforma (como única exceção a isso: O pagamento de serviços da Dívida), penalidades às entidades que não cumpram com o Novo Regime Fiscal, nem o dispositivo de exclusão da Responsabilidade Estatal.

3.2.1. DO PERÍODO DE VIGÊNCIA E A ABRANGÊNCIA DA LIMITAÇÃO DOS GASTOS

Como afirmado, caberá a este tópico a análise da duração de tempo das mudanças provocadas pela referida Emenda nas contas públicas federais, e o aspecto de abrangência do limite dos gastos no Regime Fiscal. Impende demonstrar que foram acrescentados ao ADCT os artigos 106 a 114, sendo que o primeiro já inicia colocando o limite temporal de 20 anos:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.⁹⁸

A justificativa para tamanho período de vigência foi indicada de forma pouco fundamentada na EMI nº 00083/2016 MF MPDG, que apenas o considera como “tempo necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida permaneça em patamar seguro”⁹⁹. Em relação a este prazo extenso, impende mencionar o comentário de Kiyoshi Harada:

“[...] limitar despesas indiscriminadamente, incluindo, por exemplo, as de investimentos por 20 anos, poderá comprometer as gerações futuras. Não há como sustentar o desenvolvimento econômico, exigido pela expansão populacional, sem investimentos em áreas de infraestrutura. Outrossim, [...] sem que tenha condições de prever as inúmeras variações conjunturais, dentro e fora do país, nesse interregno, e sem considerar a crescente demanda pelos serviços públicos básicos, decorrente do crescimento da população e do grau de politização e conscientização da sociedade em geral, é uma medida que atenta contra o princípio da razoabilidade. A solução está no cumprimento rigoroso das leis orçamentárias pelo emprego eficiente dos mecanismos de fiscalização e controle previstos na LRF e nas normas constitucionais.”¹⁰⁰

⁹⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988. ADCT. Art. 106

⁹⁹ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição 241/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 27 mai. 2018. p. 5.

¹⁰⁰ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017. p. 22.

Assim, para esse doutrinador, importa mais o modo como é efetuada a despesa pública, sua qualidade, como no caso de investimentos, cuja falta, como já abordado, poderia levar a uma queda de arrecadação, inclusive com risco de estagnação econômica. Com este entendimento, corroboram diversos autores, seja pela grande perda em setores das despesas primárias devido ao longo período de tempo – como a educação, que terá prejuízos acumulados na ordem dos R\$ 433 bilhões num cenário de crescimento de 2% do PIB ao ano¹⁰¹. O posicionamento é praticamente unânime, em especial àqueles que consideram aspectos relativos aos Direitos Fundamentais e a obrigação de sua proteção pelo Estado¹⁰².

Uma observação neste ponto há de ser feita: A partir do décimo ano há uma regra mais flexível à alteração deste regime, permitindo ao Presidente que apresente um Projeto de Lei Complementar que altere o método de correção dos limites das despesas (que como se verá à frente, é o IPCA), de acordo com a inteligência do art. 108, *caput* e parágrafo único do ACDT:

“Art. 108. 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.”¹⁰³

Esta possibilidade de alteração, conjuntamente ao argumento de que as despesas globais não impedem o contingenciamento de outras áreas do Orçamento para a aplicação

¹⁰¹ CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. Nota técnica sobre a PEC 241/2016. Disponível em: <http://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2016/06/NOTA_CONJUNTA_CONASS_CONASEMS_PEC241.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2018.

¹⁰² Quanto a este ponto, citam-se diversos artigos publicados (sem haver esgotamento dos mesmos): Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: MARIANO, Cynara Monteiro. Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais. v. 4, n. I. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>>. Acesso: 08 jun. 2018; ROSSI, Pedro. DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cad. Saúde Pública. vol. 32. no.12. Rio de Janeiro. 2016. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2016001200501&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso: 08/06/2018; PINTO, Élidea Graziane. Novo Regime Fiscal e a constitucionalização do contingenciamento das despesas primárias obrigatórias. Physis. vol. 26. no. 4. Rio de Janeiro. out./dez. 2016. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312016000401097>. Acesso: 08 jun. 2018.

¹⁰³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988. Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 108.

em Saúde e Educação é um dos argumentos principais daqueles que consideram a medida estabelecida um acerto para reenquadrar a economia brasileira¹⁰⁴.

Após a abordagem dos limites temporais da reforma do Teto dos Gastos, faz-se necessário a análise de quais os Setores Federais afetados de forma direta. Estes estão listados nos artigos 106, 107, incisos I a V, e artigo 110 do ADCT, *in verbis*:

“Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário.

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”¹⁰⁵

Neste ponto, há que se afirmar não haver muito a ser acrescentado à redação dos artigos, por serem estes autoexplicativos. De forma simplificada, Kiyoshi Harada¹⁰⁶ considera que o NRF fixa uma meta de expansão da despesa primária total, a qual é atribuída à

¹⁰⁴ Neste sentido: OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. Contas à vista - O que há de bom na proposta do novo regime fiscal?. 08 nov. 2016. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2016-nov-22/contas-vista-bom-proposta-regime-fiscal> >. Acesso em: 08 jun. 2018.

MEIRELLES, Henrique. Artigo: O Novo Regime Fiscal. São Paulo: Folha de S. Paulo. ed. 7 ago. 2016. Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br/sala-de-imprensa/artigos/2016/artigo-o-novo-regime-fiscal> >. Acesso em: 08 jun. 2018

¹⁰⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988. Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 107 – 110.

¹⁰⁶ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017.p. 22

implementação do programa de governo previsto na LOA, excetuando-se a despesa destinada ao pagamento dos serviços da dívida pública¹⁰⁷.

Em relação à forma como aborda a EMI nº 00083/2016 MF MPDG¹⁰⁸, esta faz uma crítica à gerência Fiscal de períodos anteriores ao afirmar que haveriam aumentado os Gastos Públicos de forma descentralizada e porosa:

“[O] processo descentralizado e disperso de criação de novas despesas gerou crescimento acelerado e descontrolado do gasto. Isso posto, faz-se necessário a introdução de limites ao crescimento da despesa global, ao mesmo tempo em que se preservam as prerrogativas dos poderes constituídos para alocarem os recursos públicos de acordo com as prioridades da população e a legislação vigente.”¹⁰⁹

Assim que, é uma limitação por completo do financiamento à máquina pública, e como já afirmado, uma de várias medidas para a mudança da situação econômica em que o país se encontra. Tal redução visa a tornar o Orçamento superavitário para poder pagar os juros da dívida pública.

Contrariamente a esse entendimento, um estudo apresentado pelo IPEA em 2013, “Gasto Público, Tributos e Desigualdade de Renda no Brasil”¹¹⁰ conclui que o real efeito negativo da política fiscal na economia não advém do financiamento da máquina, e sim de salários do setor público desproporcionais em relação aos pares públicos. Isso, segundo a referida pesquisa, afeta na desigualdade de renda no Brasil, além de ser responsável por absorver grandes quantias de receita dos impostos. Diretamente aliado a isso, a Previdência também contribui com a desigualdade e desequilíbrio econômico na medida em que possuía teto desigual entre RGPS e RPPS, o qual persistirá por décadas¹¹¹.

¹⁰⁷ Da mesma forma: ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017. P. 240/242.

¹⁰⁸ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição 241/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 27 mai. 2018. EMI nº 00083/2016 MF MPDG. p. 5

¹⁰⁹ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição 241/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 27 mai. 2018. EMI nº 00083/2016 MF MPDG. p. 04.

¹¹⁰ IPEA. MEDEIROS, Marcelo; Souza, Pedro. Gasto Público, Tributos e Desigualdade de Renda no Brasil. Texto Para Discussão 1844. 2013. Disponível em: ><http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1281><

¹¹¹ Observa-se aqui que, à época ainda não havia sido imposto o teto do RPPS, entretanto, o estabelecimento deste não torna as conclusões dessa pesquisa inúteis, pois os efeitos da desigualdade duram por muito tempo.

Os gastos com salários e os efeitos da Previdência Pública sobre a economia afetariam diretamente a economia¹¹², anulando os efeitos positivos da Assistência Social, a qual, por não ter um sistema contributivo à semelhança da Previdência Social¹¹³, será apenas mais um gasto caro ao Orçamento Público. Da mesma forma, no texto “Austeridade e Retrocesso”¹¹⁴, considera-se que o Novo Regime Fiscal não é a melhor alternativa, além de que deveria ser substituída a forma de como o Governo busca a meta fiscal, neste caso, centrando-se na busca pelo superávit primário. Isso transformaria a política fiscal em pró-cíclica, por não levar em consideração a possibilidade de mudanças abruptas no ritmo de crescimento econômico.

Portanto, observa-se que a abrangência deste limite de gastos é bem contestada. Apesar disso, tem grande apoio por parte do Governo e instituições Internacionais, como o FMI, que recomenda a certas economias a instituição de medidas de austeridade fiscal¹¹⁵, relegando parte de sua discussão também à qualidade dos gastos públicos, o que não será tópico deste trabalho.¹¹⁶

Além da abrangência deste regime, parte-se para a abordagem quanto ao método utilizado para fixar os limites no Novo Regime Fiscal, no tópico seguinte.

¹¹² IPEA. MEDEIROS, Marcelo; Souza, Pedro. Gasto Público, Tributos e Desigualdade de Renda no Brasil. Texto Para Discussão 1844. 2013. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1281>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

¹¹³ Em realidade, o custeio da Seguridade Social (Saúde, Assistência e Previdência) e feito como um todo. Mas, ao contrário da Previdência, a Assistência Social não é contributiva, gerando um peso ao Sistema.

¹¹⁴ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FES). FÓRUM 21. PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). Austeridade e retrocesso – Finanças públicas e política fiscal no Brasil. v.1. set. 2016.

¹¹⁵ Veja: LAMUCCI, Sérgio. BASILE, Juliano. FMI sugere austeridade ao Brasil. Valor Econômico, 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/3510508/fmi-sugere-austeridade-ao-brasil>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

¹¹⁶ Para mais informações sobre o tema, há os questionamentos lançados na matéria publicada por: MENDONÇA, Eduardo. O fetiche da despesa pública: sobre a proposta de limitação constitucional dos gastos públicos por vinte anos, apelidada de “PEC do fim do mundo”. JOTA, Opinião & Análise, nov. 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-fetiche-da-despesa-publica-22112016>>. Acesso em: 8 jun. 2018.

3.2.2. MÉTODO DE FIXAÇÃO DOS LIMITES DO NRF

Remanesce a verificação do método utilizado para fixação dos limites impostos pela Emenda Constitucional 95/2016. Este estará fixado nos artigos 107, §§ 1º, 2º, 4º e 5º, assim como nos artigos 110 e 111, abaixo transcritos:

"Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 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.

[...]

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

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

"Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do **caput** do art. 212, da Constituição Federal; e
II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

Art. 111. 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.”¹¹⁷

O método utilizado para fixar os gastos públicos, foi a Inflação. Assim, os gastos apenas terão crescimento fixado à taxa da inflação, sem crescimento real, num congelamento das despesas, a partir de 2017, no qual apenas ocorre a correção dos percentuais de 2016. A explicação para tal escolha se encontra na própria Exposição de Motivos do Projeto de Emenda, EMI nº 00083/2016 MF MPDG¹¹⁸, na qual é abordado o crescimento médio de 5,8% das despesas ao ano num período dos anos 1990 até 2015.

Segundo a mensagem supracitada¹¹⁹, o limite às despesas observará a inflação de acordo com o IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - e terá como dificuldade na prática o momento de determinação deste índice, que usualmente é no período posterior. Assim, a solução apresentada é o cálculo da taxa de inflação de acordo com estimativa do poder Executivo, em sede de Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo aquela retificada sempre que necessário.

Também é explicado na EMI nº 00083/2016 MF MPDG¹²⁰ que a motivação para tais escolhas advém da necessidade de retirar a “estrutura de gastos pró-cíclica” ao evitar fixar o percentual à receita ou PIB. Isso porque seriam essas as medidas responsáveis pela expansão descontrolada dos gastos nos momentos de sucesso econômico. Assim como levou a grande aumento na assistência estatal, haveria de levar a grandes cortes, de tal forma que a ideia do Novo Regime Fiscal é fixar os gastos numa constante anticíclica, evitando variações de acordo com o momento econômico do país.

A respeito disso, Élide Graziane Pinto¹²¹ afirma que a prática à qual se refere como “contingenciamento preventivo” já era utilizada através da imposição de limites a empenhos e

¹¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988. ADCT. Arts. 107, 110 e 111.

¹¹⁸ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição 241/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 27 mai. 2018. EMI nº 00083/2016 MF MPDG. p. 5-8.

¹¹⁹ BRASIL. Proposta de Emenda a Constituição 241/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 27 mai. 2018. EMI nº 00083/2016 MF MPDG. p. 5-8.

¹²⁰ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição 241/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 27 mai. 2018. EMI nº 00083/2016 MF MPDG. p. 5-8

¹²¹ PINTO. Élide Graziane. Novo Regime Fiscal e a constitucionalização do contingenciamento das despesas primárias obrigatórias. *Physis*, v. 26, n.4, Rio de Janeiro, out./dez, 2016. Disponível em:

movimentações financeiras nos períodos de 2002-2008. Mas, ao tratar que com a crise econômica advinda no período posterior, a partir de 2014, no Brasil, houve a necessidade de “constranger o comportamento progressivo das despesas primárias obrigatórias”¹²².

Conclui então a autora Élide Graziane¹²³ que essa medida nada mais foi do que a passagem de um modelo de controle de gastos através dos decretos de programação financeira para a própria Constituição, e a principal medida a ser realizada, não o foi: A realização de um aperfeiçoamento das receitas de forma equitativa, além da ausência de um parâmetro para a Dívida Pública da União.

Logo, há bastante debate quanto à política fiscal a ser adotada pelo Estado, assim como em relação aos critérios a serem aplicados à Reforma. Em virtude deste piso para os gastos públicos estabelecido no art. 107 do ADCT, principalmente no que se refere a Saúde e Educação, sobre o qual não pode haver aumento real apesar do aumento populacional, gerou grandes polêmicas. Em virtude da possível inobservância a preceitos Fundamentais¹²⁴, foram ajuizadas diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade visando a declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 95/2016, ou apenas de alguns de seus dispositivos. Embora o tema deste trabalho não envolva a apreciação Constitucional do tema, há argumentos apresentados nos processos que são da matéria adstrita ao Direito Financeiro e Orçamentário, motivo pelo qual optou-se por tratar disso em tópico separado, a seguir.

3.3. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5658

A escolha da ADI 5658¹²⁵ dentre todas propostas é motivada pela maior participação de *Amicci curiae*, tendo em vista o maior número de contribuições à discussão. A Petição Inicial foi elaborada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, fazendo uso da

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312016000401097>. Acesso em: 22 set. 2018.

¹²² PINTO. Élide Graziane. Novo Regime Fiscal e a constitucionalização do contingenciamento das despesas primárias obrigatórias. *Physis*, v. 26, n.4, Rio de Janeiro, out./dez, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312016000401097>. Acesso em: 22 set. 2018.

¹²³ PINTO. Élide Graziane. Novo Regime Fiscal e a constitucionalização do contingenciamento das despesas primárias obrigatórias. *Physis*, v. 26, n.4, Rio de Janeiro, out./dez, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312016000401097>. Acesso em: 22 set. 2018.

¹²⁴ Aqui usa-se “possível inobservância” devido ao fato de não haver manifestação definitiva do STF no assunto.

¹²⁵ As demais ADI’s a tratar sobre o Novo Regime Fiscal são: 5633, 5643, 5680, 5715 e 5734. Fonte: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>>. Consulta: 20 set. 2018

legitimidade dada pela Lei e Constituição Federal aos partidos políticos para ajuizar este tipo de Ação.

Quanto ao objeto da peça vestibular, foi a Emenda Constitucional 95/2016, à época do ajuizamento, ainda em fase de Tramitação Legislativa, como PEC nº 55/2016 no Senado Federal, e PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados. Neste sentido, pede a inconstitucionalidade do artigo 108 do ADCT, no que tange à expressão “a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal”¹²⁶, além da mudança de interpretação dos artigos 107 e 113 do ADCT.

Dentre os diversos argumentos, a Inicial¹²⁷ considera que nesta situação o que foi feito é um “entrincheiramento” de mecanismo de controle dos gastos públicos, retirando do campo da política a decisão sobre meios de atingir o equilíbrio fiscal, terminando por afetar a 5 governos (haja vista a duração de 20 anos).¹²⁸ Assim, considera a perspectiva do crescimento econômico, uma vez que os Direitos Fundamentais seriam profundamente afetados com o fim da proporcionalidade entre a Receita e as Despesas, especialmente quanto aos gastos mínimos com Saúde e Educação.

Nesse ponto, diferencia-se deste trabalho, que pretende demonstrar a quebra do Princípio do Equilíbrio Fiscal nos casos de Gastos Mínimos em face da economia em déficit. A própria Petição Inicial aborda que a medida tomada pelo Governo pode ser um acerto, mas o limite temporal exposto é deveras extremado.

Nessa esteira, parte para a análise de modelos comparados para demonstrar que o Brasil não se compara a nenhum dos países que adotaram tetos de gastos, pelo prazo extremamente longo. Além de quê, o princípio da Responsabilidade Fiscal apenas institui a ideia de uma correlação entre a arrecadação e as despesas públicas. Mas, segundo o texto da Petição Inicial, a referida Emenda vai além ao romper a correlação entre arrecadação e gastos, o que seria medita inédita no mundo. Junta-se a isso o fato de que aquela não permite nenhum aumento real de gastos, o que se diferencia dos modelos europeus explicitados.

¹²⁶ ADI 5658. Relatora: Min. Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>>. Acesso: 08 jun. 2018.

¹²⁷ ADI 5658. Relatora: Min. Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>>. Acesso: 08 jun. 2018.

¹²⁸ Caso não se faça uso da faculdade outorgada ao Presidente pelo art. 108 do ADCT, qual seja, a proposição de Lei Complementar para flexionar a regra.

Junto à Petição Inicial está anexa a Nota Técnica do IPEA 28/2016¹²⁹ que analisa os impactos deste Novo Regime ao Financiamento da Saúde e Educação no Brasil. Nela trata-se, inicialmente, a evolução do Financiamento à Saúde e Educação, que, por problemas nos anos 90, tornou-se imperiosa a constitucionalização de disposição expressa de Gastos Mínimos para tais áreas. Com isso, parte-se para a análise dos argumentos utilizados para desvinculação dos recursos da Receita Corrente Líquida.

A Nota considera a possibilidade de manter os crescentes investimentos necessários para a Saúde e Educação, o que demandaria a redução em outras despesas, algo inviável, uma vez que a própria Administração mal se sustém com a quantidade de recursos destinados à mesma. Outro fator posto em consideração pela referida Nota Técnica é o envelhecimento da população, que afetará a economia no futuro e conclui como prejudicado o financiamento à saúde pública no Brasil, algo segundo a qual, já é precário. Aliado a isso estará a desigualdade social, com tendência ao aumento pela não efetivação do direito à Saúde, portanto, o modelo de teto dos Gastos públicos, do modo como está feito virá a prejudicar o desenvolvimento do País.¹³⁰

Acompanham estes entendimentos exarados na Petição Inicial as demais entidades atuantes como *Amici Curiae*, como a Sociedade Brasileira de Bioética, FINEDUCA, entre outras, afora as que até o momento de fechamento deste trabalho não se manifestaram. Como contraponto, argumentam a representação do Senado em seu parecer, e a da Câmara dos Deputados, assim como a União em sua manifestação¹³¹.

Dessas manifestações, abstraindo-se de argumentos puramente formais e relacionados aos elementos específicos à Ação de Inconstitucionalidade, a maior parte reflete o que já foi abordado sobre os motivos legitimadores da reforma. Dentre eles pode-se incluir o déficit alcançado à época de 170 bilhões, assim como um percentual de 67,5% da Dívida Bruta do Governo em relação ao PIB. Isso permitiria a utilização das medidas da contração

¹²⁹ IPEA. VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. Os Impactos do Novo Regime Fiscal para o Financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do Direito à Saúde no Brasil. Nota Técnica 28/2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589>. Acesso em: 08 jun. 2018.

¹³⁰ IPEA. VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. Os Impactos do Novo Regime Fiscal para o Financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do Direito à Saúde no Brasil. Nota Técnica 28/2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589>. Acesso em: 08 jun. 2018. p. 21-22. Interessante a frase colocada na sentença final desta Nota Técnica: “Que visão de futuro se tem para o Brasil? Espera-se ter um país socialmente mais desenvolvido daqui a vinte anos? Então, é preciso refletir sobre os impactos de uma decisão que ocasionaria o desfinanciamento de políticas que promovem a saúde e a inclusão social no país.”

¹³¹ Todas as peças podem ser encontradas em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=5132872>. Acesso: 08 jun. 2018.

fiscal expansionista, abordada no primeiro tópico deste capítulo, que são justamente a contração dos gastos fiscais e a diminuição da atuação do Estado para ganhar a confiança dos agentes econômicos.

Abordam tais peças que a Dívida Pública Brasileira tem como peculiaridade a alta taxa de juros que faz com que seu risco seja alto e, portanto, a Reforma que entre seus objetivos quer resguardar o equilíbrio fiscal é uma medida hábil e válida a ser utilizada neste momento histórico. Contesta-se também o argumento de que o engessamento de regras financeiras no ADCT além de efetivamente terem caráter transitório – no sentido de que vinte anos seriam um tempo razoável para mudanças na economia - não propriamente um “engessamento”. Embasam isso no sentido de haver uma regra de flexibilização, assim como nada impediria que um Governo posterior, ao mobilizar nova maioria no Congresso Nacional, revogue a Emenda 95 por meio de outra.

Finalmente, outro argumento utilizado pelas partes integrantes do setor Público, foi a consideração que outros diversos países já se utilizaram de regras de austeridade fiscal para reger suas economias em períodos de crise, citando modelos como o Europeu, dos componentes da União Europeia. Assim, como forma de abordar o tema de maneira mais específica, a comparação entre aqueles e o modelo brasileiro de contenção de gastos será realizada no próximo capítulo, que também irá efetuar a análise do tema mais específico desta pesquisa, que diz respeito ao Novo Regime Fiscal e o Equilíbrio Fiscal, e até que ponto aquele será influenciado positivamente por este, ou se há possibilidade de que a Regra de Ouro seja quebrada em função desta reforma.

4. NOVO REGIME FISCAL: ESTUDO DE JURISPRUDÊNCIA E A ADEQUAÇÃO À REGRA DE OURO

Como examinado nos capítulos anteriores deste Trabalho, o mau desempenho da Economia brasileira, em decorrência de diversos fatores, entre eles a má gestão orçamentária, resultou em sucessivos déficits nas Contas Públicas. Foi escolhida, dentre as formas possíveis para tentar contornar a situação, a utilização da Política Fiscal como instrumento de Política Econômica, através da chamada contração fiscal expansionista. Embora não tenha sido a única medida de recuperação proposta pelo Governo, nessa, através da austeridade fiscal e contingenciamento das contas públicas, intende-se retomar a confiança do investidor para que a economia seja reaquecida.

Além da recuperação de ritmo de investimentos, há a necessidade de adequação dos Gastos às Receitas Públicas, evitando contratações de operações de crédito excessivas, assim como estabelecido pela Constituição com a Regra de Ouro das Finanças. Conforme exposto no capítulo anterior, o Novo Regime Fiscal introduziu a limitação ao crescimento das despesas Orçamentárias à taxa da Inflação anual, ou seja, sem crescimento real. Quanto aos excedentes, são utilizados para pagar os juros da Dívida Pública.

Neste contexto, se reserva este último capítulo para o tratamento das principais propostas da Monografia, com o Estudo de Caso do Parecer Prévio das contas do Presidente da República de 2017. Isso se dará através da observação da dinâmica de aplicação do Novo Regime Fiscal e resposta da problemática desta Monografia, sobre a medida em que a Reforma do Teto dos Gastos Públicos se compatibiliza com o Princípio do Equilíbrio Fiscal. De forma inicial, são expostas as informações do acórdão 1322/2018 do Tribunal de Contas da União, demonstrando-se os principais pontos relativos ao tema deste trabalho, e após, feita análise crítica do posicionamento deste Tribunal quanto à aplicação do Novo Regime Fiscal. Em seguida, com uso do arcabouço teórico e analítico da Pesquisa construída, há o exame da compatibilidade da Emenda 95/2016 com a Regra de Ouro das Finanças.

4.1. EXPOSIÇÃO DO ACÓRDÃO 1322/2018 DO TCU

O marco para início da vigência do Novo Regime Fiscal foi o ano 2016, a partir do qual despesas apenas serão ajustadas através do índice de inflação IPCA. Considerado o lapso de aproximadamente 2 anos entre seu estabelecimento e este Trabalho, já houve análise por

parte do Tribunal de Contas da União relativa ao tema. Inicialmente, a perspectiva da pesquisa era o estudo de modelo comparado entre o brasileiro, mas levando em conta as peculiaridades de cada caso prático ocorrido de austeridade fiscal e a existência de análise do Tema pelo referido Tribunal, escolheu-se a análise do tema de uma perspectiva interna.

No parecer em questão, exarado em sessão plenária de 13 de junho de 2018, os Ministros do Tribunal de Contas da União aprovaram o Parecer sobre as Contas de 2017 do Executivo Federal¹³². Consideraram que foram observados princípios e normas constitucionais e legais, mas foram deixadas ressalvas. Assim, inicialmente são expostas as informações trazidas no acórdão, para a posterior exposição da Análise feita pelos Ministros.

Conforme a introdução de Relatório do Acórdão, a análise das contas da Presidência pelo Tribunal das Contas é instrumento de *accountability* perante a sociedade, com a produção de informações antes de emissão do parecer prévio, para auxílio do Poder Legislativo quando do julgamento das Contas¹³³. É composto também de duas “opiniões” oferecidas pelo TCU, sendo a primeira referente à “fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas”¹³⁴, enquanto a segunda examina o cumprimento da Constituição e Legislação, e em especial da Lei Orçamentária Anual (LOA), nas operações em que foram utilizados os recursos públicos federais.

Assim, em resumo, o relatório se divide em seis capítulos além da Introdução. No capítulo seguinte ao introdutório, são tratados o panorama financeiro, orçamentário e econômico da União em 2017, incluindo-se neste a análise da política fiscal e indicadores da dívida pública, razão pela qual é importante ao Trabalho. O terceiro capítulo, por sua vez, o TCU analisa o desempenho do Governo na Execução dos programas temáticos definidos no PPA 2016-2019. O capítulo quarto registra os resultados obtidos pelo referido tribunal quanto à conformação da gestão financeira e orçamentária do ano de 2017.

¹³² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

¹³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.1-2. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

¹³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.1. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

O quinto capítulo apresenta o “embasamento para a opinião do TCU sobre o Balanço Geral da União”¹³⁵, com relatos, resultados e conclusões da auditoria feita, também tornando este capítulo do Relatório importante a este trabalho. Para os capítulos sexto e sétimo restam a “análise do cumprimento de recomendações e observância de alertas exarados nos relatórios sobre as contas do Presidente”¹³⁶ e a conclusão.

Assim, passa-se à análise do Relatório e Acórdão, com a premissa de veracidade das informações nele expostas, para fins desta pesquisa.

Dentre os indicadores macroeconômicos analisados, está a taxa de inflação, que obteve queda em comparação aos anos anteriores, registrada em 2,95%¹³⁷, devida à política monetária do Governo ao mudar os limites de tolerância para a taxa da inflação¹³⁸. Quanto ao nível de Emprego, observou-se o recorde de desemprego desde 2012¹³⁹, equivalente a 11,8% da população nacional em idade para o trabalho¹⁴⁰.

Em relação ao PIB, teve aumento real de 0,98% no ano de 2016, quedando no montante de R\$ 6.559.940 milhões, apesar de advindo da queda de 3,54% em 2015 e 3,46% em 2016, enquanto que o PIB *per capita*, nas mesmas condições, se retraiu em 0,4%, 4,3% e 4,2%, de 2014 a 2016¹⁴¹. Ademais, importa observar a análise efetuada da carga tributária nacional no período. Neste sentido, o relatório resume os dados às conclusões de que houve diminuição da Carga Tributária em relação ao PIB do ano anterior, e também queda relativa à

¹³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.1-2. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

¹³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.1-2. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

¹³⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.3-4. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

¹³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.4-7. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

¹³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.4-7. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

¹⁴⁰ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/primeiros_resultados/analise01.shtm>. Acesso em: 04 set. 2018.

¹⁴¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.7-10. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

Parcela disponível à União pelas quedas resultantes do déficit na Previdência¹⁴². Outro ponto é o fator risco-país, que conforme o relatório se refere à:

“[Comparação da] diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de 21 países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos Estados Unidos da América. [...] indica ao investidor que o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país é mais ou menos elevado”¹⁴³.

Um dos pontos da reforma fiscal da emenda constitucional 95, como anteriormente abordado foi a tentativa de recuperação da confiança dos agentes econômicos na economia brasileira, através do demonstrativo de que é possível ao Estado lidar com o desajuste em suas contas¹⁴⁴. Essa recuperação da reputação, tem influência nos juros fixados para os títulos da dívida pública, através da redução do risco-país¹⁴⁵.

É o que registra também o relatório do Acórdão ao demonstrar as mudanças que sofreu o país, ainda dentro do ano de 2017, no indicador EMBI+ (unidade do risco-país) em face de “turbulências nos campos político e fiscal”¹⁴⁶. Especificamente no subtópico 2.3, o relatório trata da política fiscal, a qual já foi definida nesta monografia como a forma em que determinado Governo gere a dinâmica entre recursos e gastos.

Inicialmente é feita uma análise das definições atinentes à política fiscal, assim como a busca pelo resultado primário. Aduz-se ser um importante indicador para apreciação do “impacto da política fiscal sobre a demanda agregada da economia”¹⁴⁷, na medida em que os

¹⁴² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.10-13. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

¹⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.10-13. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. p. 15. Acesso em: 03 set. 2018.

¹⁴⁴ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. Nota Técnica nº 15497/2016-MP. Mandado de Segurança nº 34448/2016 e Nota Técnica PGR/SRI nº 82/2016 que tratam da Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016, a qual institui o Novo Regime Fiscal e dá outras providências.p.4, Brasília, 26 out. 2016. ADI 5658. Relatora: Min. Rosa Weber. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>>. Acesso: 08 jun. 2018.

¹⁴⁵ MONTES. Gabriel Caldas. TIBERTO. Bruno Pires. Gestão da Dívida Pública, reputação fiscal e risco país: Evidências empíricas para o Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas PPP, São Paulo, n. 44. jan./jun. 2015.

¹⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.13-18. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

¹⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.22-23. Disponível em:

superávits primários representarão a possibilidade de redução da dívida pública, enquanto que os déficits demonstram o contrário.

Desse ponto, parte-se para análise detida das receitas e despesas primárias, das quais a LDO 2017¹⁴⁸ considerou que o resultado primário haveria de ser deficitário em 139 bilhões de reais, mas, após alteração do anexo de metas fiscais dessa lei, o déficit foi aumentado à monta de 159 bilhões de reais. Deu-se atenção às receitas primárias, que apesar de crescentes desde 2013, tiveram desempenho abaixo do esperado, o que teve influência, em parte, da queda de arrecadação tributária pela Receita Federal e RGPS¹⁴⁹.

Após, ocorre observância às Transferências Constitucionais, que têm seu impacto nas receitas disponíveis para a União, e que tiveram grande redução no ano de 2017 em comparação com os anos anteriores em face da “retração da economia na arrecadação de alguns tributos e, por conseguinte, no repasse desses recursos.”¹⁵⁰

Em relação às despesas primárias, tiveram evolução entre os anos de 2013 e 2017, com extensa redução das despesas discricionárias em relação à participação com o PIB em 2017¹⁵¹. Apesar disso, no momento da execução das despesas, observa o Relatório que houve grande contingenciamento, de R\$ 58,1 bilhões nas entidades afetadas pelo Novo Regime Fiscal, para possibilitar o cumprimento da meta deficitária estabelecida inicialmente na LDO¹⁵². Nesse sentido, o Relatório observa crescimento das despesas obrigatórias até 2015, com queda em 2016 e constância em 2017, enquanto que o cenário das despesas discricionárias é de redução significativa em todos os anos, incluído 2017, com órgãos que

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

¹⁴⁸ BRASIL. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2017/lei-13408_26dez2016_texto-ldo-2017.pdf/view>. Acesso em: 05 set. 2018.

¹⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.24-28. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 05 set. 2018.

¹⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.26-28. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 05 set. 2018.

¹⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.26-28. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 05 set. 2018. p. 29.

¹⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.21. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 05 set. 2018.

chegaram a cortes percentuais de 47% (Ministério das Cidades), além dos cortes nos demais Poderes¹⁵³.

Quanto à LOA 2017, prossegue o relatório ao afirmar que a receita primária líquida foi inferior em 2,8% ao previsto, entretanto, as despesas também foram menores na razão de 3,6%. Em relação aos benefícios concedidos, por afetarem os montantes de receita do Estado, também são considerados no relatório de julgamento das contas do Presidente da República, mas não tem afetação direta ao tema deste trabalho, motivo pelo qual deixarão de ser aqui especificados, assim como a especificação quanto aos métodos de cálculo das contas do Governo (abaixo e acima da linha). No que se refere aos regimes de Previdência, considera o relatório que o percentual gasto com a previdência tem aumentado desde 2015, concluindo que:

“Levando em conta a restrição imposta pelo Novo Regime Fiscal, que limita a despesa total ao patamar do ano anterior mais a inflação, conclui-se que a tendência de crescimento contínuo dos gastos com a previdência levará inevitavelmente ao achatamento das demais despesas públicas, com consequências negativas para a qualidade e extensão dos serviços públicos prestados pela União. A preservação das políticas atualmente oferecidas depende do controle dos gastos previdenciários [...]”¹⁵⁴

Assim, continua o relatório ao observar que o déficit do Regime Geral de Previdência Social tem crescido mais aceleradamente do que os demais, tendo sido o maior responsável pelo déficit da Previdência Federal desde 2015¹⁵⁵, sendo que em 2017 utilizou a quantia referente a 37% da Receita Corrente Líquida da União¹⁵⁶. Apesar de o relatório especificar o déficit relacionado a cada área da Previdência, entendeu-se não ser diretamente relacionada à atual pesquisa, motivo pelo qual são deixadas de fora, bastando a informação total relativa ao déficit.

¹⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.34. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 05 set. 2018.

¹⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.57. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 05 set. 2018.

¹⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.59. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 05 set. 2018.

¹⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.59. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 05 set. 2018.

No tópico referente ao Orçamento propriamente dito, demonstra-se que as receitas correntes arrecadadas em 2017 se mantiveram estáveis em relação ao período dos últimos três anos analisados em sua comparação ao PIB. Apesar disso, as receitas de capital foram objeto de grandes variações no mesmo período, sendo que em 2017, caíram ao patamar de 17%, em detrimento dos 22% do PIB em receitas correntes, por dinâmicas referentes à procura dos títulos da Dívida Pública¹⁵⁷.

Quanto às despesas orçamentárias, observa o relator que as despesas obrigatórias chegam a 93% do total de gastos, com redução progressiva das despesas não obrigatórias, o que afeta diferentes iniciativas de Governo. Nesse ponto do relatório é importante observar que as despesas referentes à amortização e refinanciamento da dívida estão em franca diminuição, enquanto que o pagamento de juros e encargos se mantém de forma estável¹⁵⁸, afóra os gastos com a previdência, anteriormente tratados neste capítulo, que se mantém altos.

Assim, finaliza-se aqui as principais informações trazidas no acórdão sobre a conjuntura fiscal dos últimos anos, de forma que no próximo subtópico será abordada a análise feita pelos Ministros do Tribunal de Contas e recomendações.

Quanto à análise feita no relatório do Ministro Vital do Rêgo sobre os dados trazidos¹⁵⁹, este inicia abordando que a Regra de Ouro imposta pela Constituição não veda absolutamente o financiamento de despesas correntes por receitas de operações de crédito, apenas impõe óbices ao Processo Legislativo para tanto¹⁶⁰. Assim, parte para calcular os requisitos da regra de ouro, chegando à seguinte constatação¹⁶¹:

¹⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.70-74. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 05 set. 2018.

¹⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.157-164. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018. p. 77.

¹⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.157-164. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

¹⁶⁰ Trata-se da exceção

¹⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.160. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

Figura 1 – Tabela de Apuração do Cumprimento da “Regra de Ouro” em 2017 nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

| Apuração do Cumprimento da “Regra de Ouro” – Execução 2017 | |
|--|--------------------|
| Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social | |
| | R\$ milhares |
| Receita/Despesa | Execução |
| Receitas de Operações de Crédito | 949.153.791 |
| (-) Variação positiva do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União ¹ | 78.973.753 |
| Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I) | 870.180.038 |
| Despesa de Capital (B) | 898.979.680 |
| (-) Incentivos Fiscais a Contribuintes | - |
| (-) Incentivos Fiscais a Contribuintes por Instituições Financeiras | - |
| Despesas de Capital Líquidas² (II) | 898.979.680 |
| Resultado para Apuração da Regra de Ouro (III) = (I - II) | -28.799.643 |

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Dezembro 2017.

¹ Esses valores correspondem a receitas de operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal que não foram aplicadas em despesas neste mesmo exercício, tendo seus recursos permanecidos depositados na subconta Dívida Pública da Conta Única da União.

² Despesas de Capital: conforme critério adotado pela STN, consistem nas despesas executadas (liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados) com investimentos, inversões financeiras e amortização/refinanciamento da dívida.

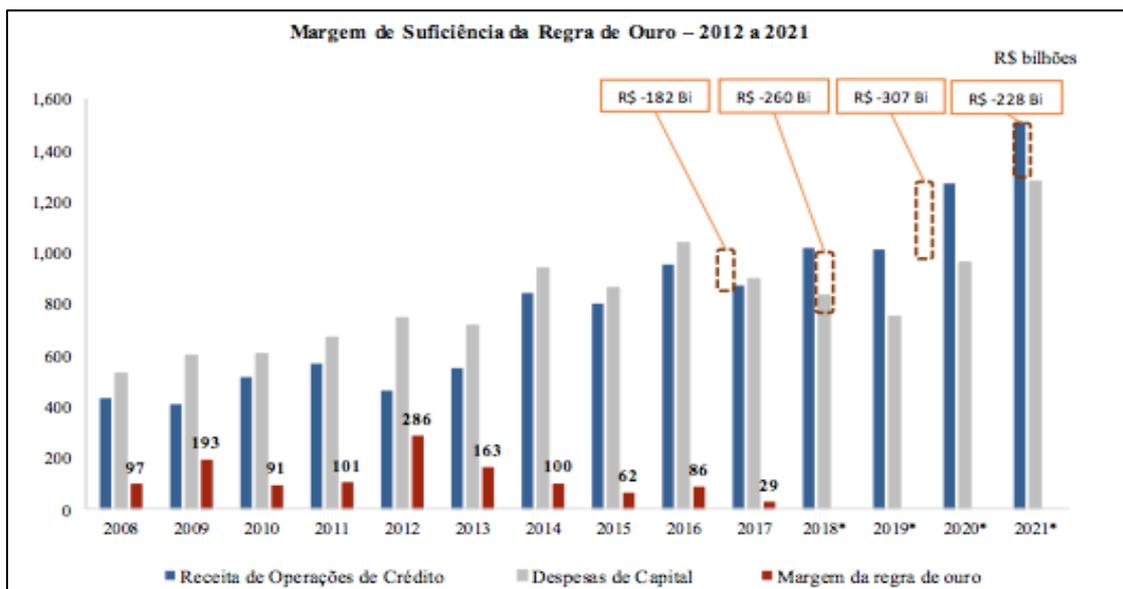
Fonte: Acórdão 1322/2018. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

Nisso, observa o Ministro¹⁶², foi respeitada a Regra de Ouro no exercício de 2017, pois as despesas de capital foram maiores que as receitas obtidas com Operações de Crédito. Apesar disso, traz à tona que com o decorrer dos anos, tem sido diminuída a Margem de Suficiência da “Regra de Ouro”. Assim, como denota o gráfico exposto no acórdão, em pouco tempo, no modelo atual, será ultrapassado o limite imposto pela Regra de Ouro:

¹⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.160. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

Figura 2 – Gráfico: Margem de Suficiência da Regra de Ouro de 2012 a 2021



Fonte: Acórdão 1322/2018. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

Além disso, acrescenta o Relatório que a maior parte das medidas propostas com o fito de cumprir a Regra de Ouro no ano de 2018, depende de decisões legislativas incertas¹⁶³. Esse risco de violação ao normativo do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, é potencial gerador de implicações econômicas e jurídicas, e, em piores cenários, levará à falta de recursos para pagamento de pessoal, juros da dívida mobiliária, ou mesmo inviabilizar a execução de políticas públicas¹⁶⁴. Diante disso, é fixado o alerta ao Poder Executivo, nestes termos:

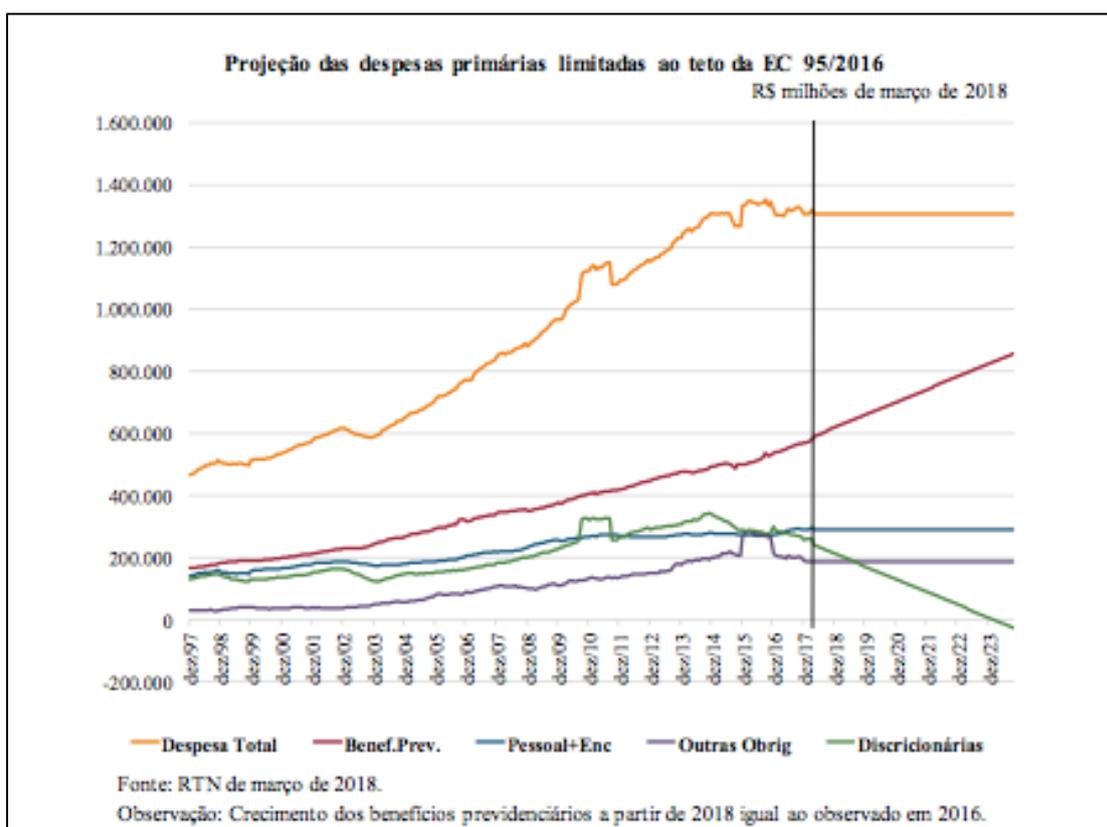
“[Alerta] o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, §1º e no art. 59, §1º, inciso V, ambos da LC 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.”

¹⁶³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.163. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

¹⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.163. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

Junto a este cenário, verificou-se no mencionado Acórdão a adequação do Orçamento de 2017 com o disposto na EC 95/2016¹⁶⁵, mas observa-se o achatamento das despesas discricionárias pelo aumento de despesas obrigatórias, em especial o crescimento de gastos com pessoal e gastos previdenciários, que pode resultar numa nulificação daquelas até 2020, conforme o seguinte gráfico¹⁶⁶:

Figura 3 - Gráfico



Fonte: Acórdão 1322/2018. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

¹⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.168-170. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

¹⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.171. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

Assim, o acórdão chama a atenção para a dicotomia entre a instituição do Teto de Gastos Públicos no mesmo ano em que foram concedidos aumentos salariais que pressionaram o limite das despesas¹⁶⁷. Portanto, é emitido o seguinte alerta¹⁶⁸:

“[Alerta] o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, §1º e no art. 59, §1º, inciso V, ambos da LC 101/2000, de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias, em especial das despesas previdenciárias e das despesas com pessoal, acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela EC 95/2016 e/ou grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.”

Outro ponto importante se refere aos benefícios tributários, financeiros e creditícios. Conforme consta no Relatório do Acórdão¹⁶⁹, o total destes benefícios no ano de 2017 se deu no montante de R\$ 354,72 bilhões, o que equivaleria a pouco mais de 30% da receita primária líquida, sendo que destes, R\$ 270,4 bilhões se deram em benefícios tributários¹⁷⁰.

Desta feita, em sede de conclusão acerca das análises feitas, pondera o Ministro no sentido de que a tendência do crescimento do PIB é “declinante”, sendo que o PIB *per capita* também “apresenta a mesma tendência”¹⁷¹. Junto a isso, em termos de política fiscal, houve o descolamento entre as receitas e despesas primárias desde 2014¹⁷², conforme demonstrado em gráfico¹⁷³:

¹⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.173-174. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

¹⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.175. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

¹⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.38-39. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

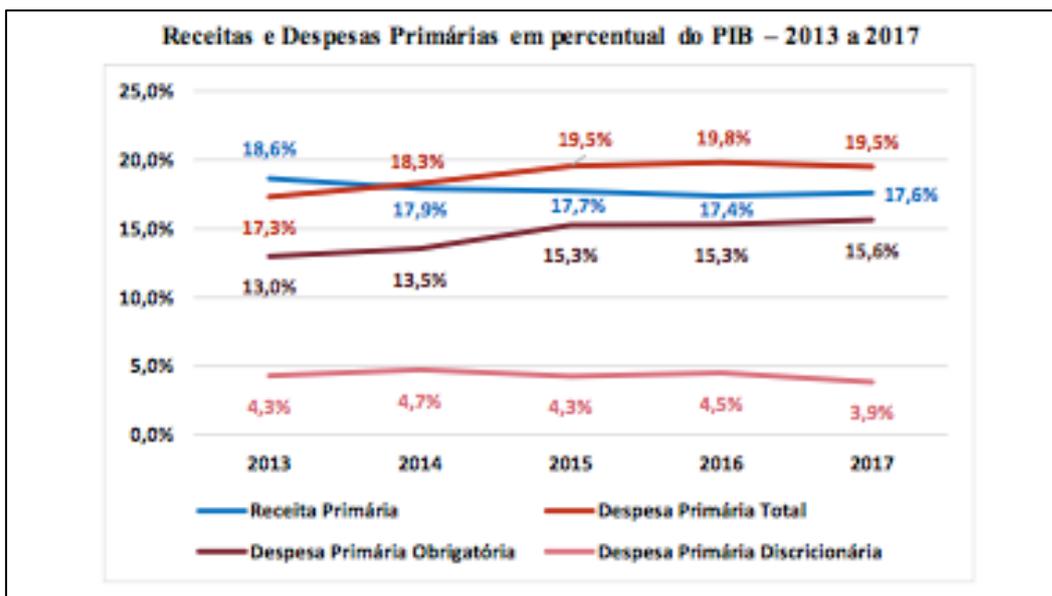
¹⁷⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.39. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

¹⁷¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.297. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

¹⁷² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.298. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

¹⁷³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.298. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

Figura 4 – Gráfico- Receitas e Despesas Primárias em Percentual do PIB – 2013 a 2017



Fonte: Acórdão nº 1322/2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 06 set. 2018.

É perceptível, na visão do Ministro Vital do Rêgo¹⁷⁴, o aumento das despesas primárias obrigatórias e das despesas como um todo desde 2013, à medida em que a receita primária e a despesa Discricionária vão declinando. Junto a estes fatores há o déficit primário do Governo, que inteirou R\$ 119,4 bilhões em 2017, grande retrocesso ao comparar-se com o resultado primário de 2008, que foi no montante de R\$ 71,3 bilhões¹⁷⁵.

Por conseguinte, o princípio do equilíbrio fiscal manifestado no art. 167, inciso III da Constituição tem como objetivo impedir o endividamento do Estado para custeio de despesas correntes, o que foi cumprido em 2017 apesar da margem reduzida, enquanto o Novo Regime Fiscal contribui para este enforcamento¹⁷⁶, na medida em que congelou os gastos para

¹⁷⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.299. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁷⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.300. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁷⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.306. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

aumento de acordo com a inflação, independentemente da receita disponível ao Estado no exercício. Diante destes fatos, conclui o Ministro¹⁷⁷:

“[...] o Novo regime Fiscal não é suficiente para conter a tendência de crescimento das despesas primárias. [...], há riscos significativos de descumprimento dos limites estabelecidos naquele dispositivo ou, riscos de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para prestação de serviços públicos aos cidadãos. ”

O cumprimento dessas duas disposições constitucionais corre risco, pela necessidade de realização, por parte do Tesouro Nacional, de operações creditícias para pagamento das despesas de custeio da máquina, sendo destacado no relatório as despesas com a Previdência, pagamentos de pessoal e os juros da dívida.¹⁷⁸ Deste modo, conclui o Ministro Vital do Rêgo pela aprovação das contas de 2017 do Presidente da República, com ressalvas citadas¹⁷⁹, além de outras que não importam a esta pesquisa¹⁸⁰.

Em relação às demais declarações de voto¹⁸¹, a saber, prestadas pelos ministros Augusto Nardes, Benjamin Zymler, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz de Oliveira, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Bruno Dantas, apenas alguns destes chegaram a ressaltar aspectos referentes à Regra de Ouro ou à Emenda Constitucional nº 95.

Desses, o ministro Augusto Nardes reafirma o entendimento do relator de que deve haver emissão de alerta ao Poder Executivo Federal ante à eminente possibilidade de paralização de serviços e investimentos públicos para se fazer cumprir às disposições da Emenda 95¹⁸², além de considerar pertinente o tratado pelo relator quanto à Regra de Ouro, ou seja, a constatação de que haverá grande dificuldade em cumpri-la nos exercícios vindouros

¹⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.314. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁷⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.315. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁷⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.332. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁸⁰ Referente a percentuais para irrigação.

¹⁸¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.344-365. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁸² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.345. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

em face da conjuntura econômico-fiscal atual. Nestes termos, adere à proposta do Relator, assim como o faz o Ministro José Múcio Monteiro¹⁸³. Nesse tom se dá o voto da Ministra Ana Arraes, com o adicional de considerar que o referido cenário:

“[Denota-se] a urgente necessidade de reformas estruturais nas finanças da União, com o propósito de estabilizar, no curto prazo, as despesas obrigatórias e, com isso, não paralisar o fornecimento de serviços públicos essenciais”¹⁸⁴.

O Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, por sua vez, apenas chega a citar que tal conjuntura econômica é também resultado de forte aumento dos gastos tributários por parte da União¹⁸⁵. O Ministro Bruno Dantas, neste ponto, chama a atenção, demandando que sejam realizadas reformas pelo Poder Executivo, para “extirpação de benefícios fiscais indiscriminados”¹⁸⁶.

Os referidos benefícios fiscais, em 2017, foram concedidos no montante de R\$ 354 bilhões enquanto que o déficit fiscal foi de R\$ 119,4 bilhões, e, no entender do Ministro, serviriam ao atendimento dos interesses de certas classes¹⁸⁷, muito embora as justificativas utilizadas para conceder tais benesses são os possíveis benefícios à população, através do aumento de empregos e crescimento da economia, o que não ocorreu¹⁸⁸. Assim, recomenda o Min. Bruno Dantas que o Poder Executivo formule novas metodologias para as renúncias financeiras, tributárias e creditícias, como forma de realmente atingir ao seu objetivo¹⁸⁹.

¹⁸³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.358-359. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁸⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.361. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁸⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.355-357. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁸⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.363. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁸⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.364. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁸⁸ Vide dados fornecidos nas páginas 47-48

¹⁸⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.365. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

Destas análises e recomendações dos Ministros do TCU, no acórdão, resolveu-se por aprovar as contas do Presidente da República no Período referente a 2017.

Terminada a análise e disposição dos dados e avaliações do Acórdão 1322/2018 do TCU, será feita no próximo tópico a análise da hipótese deste trabalho, que examina justamente a adequação do Novo Regime Fiscal à Regra de Ouro disposta na Constituição, assim como as motivações do sucesso ou não da norma.

4.2. ANÁLISE DA HIPÓTESE: ADEQUAÇÃO À REGRA DE OURO

Com os dados e informações obtidos nos tópicos anteriores, pode-se observar que o Novo Regime Fiscal e a Regra de Ouro estabelecida pelo artigo 167, inciso III da Constituição Federal estão interligados quanto ao seu objetivo de equilibrar as contas públicas. Sabe-se também que não são as únicas medidas estabelecidas para esse fim, mas ambas foram instituídas com a intenção de impedir que ocorra uma paralização generalizada dos serviços públicos pela má administração dos recursos.

No caso da Regra de Ouro, visa impedir que o Estado se utilize de Receitas obtidas através de operações de crédito para financiamento de despesas correntes, embora seja prevista exceção. O Novo Regime Fiscal, por sua vez, surge como uma das medidas de Governo para a Política Fiscal que visam ao combate da crise através da recuperação da confiança dos investidores e a diminuição dos gastos com a máquina pública, através de congelamento.

De forma preliminar, observa-se que o Novo Regime Fiscal é questionado por ADI's perante o STF. A ADI 5658 foi a escolhida para análise, abordada no tópico 2.3., na qual são trazidos alguns argumentos específicos quanto à incompatibilidade com as normas de Direito Financeiro. Dentre eles, está a ausência de possibilidade de flexibilização do Regime, que no período mínimo de 10 anos só poderá ser alterado por meio de Emenda à Constituição, e, o outro argumento ressaltado é a crítica ao modelo de austeridade, que não levaria ao desenvolvimento.

Fixado isso, partiu-se para a disposição das informações contidas no Acórdão 1322/2018 do Tribunal de Contas da União, assim como o Parecer e entendimento desse Tribunal a respeito da aplicação tanto do Novo Regime Fiscal, como da Regra de Ouro da Constituição. Disso, pode-se perceber que há um processo nos últimos anos, muito em função

da crise Econômica pela qual o país passa, de redução das Receitas Primárias pela queda de arrecadação, enquanto existem diversas despesas obrigatórias que não podem ser reduzidas.

Assim, o que se apreende, na mesma linha do afirmado pela conclusão do acórdão é a eminente desobediência à Regra de Ouro, pois as receitas primárias estão caindo à medida em que são aumentadas despesas como a Previdência e Salários. Ademais, o Novo Regime Fiscal é uma medida que piora a situação, no sentido de que não resolveu o problema do desequilíbrio fiscal, apenas trabalhando dentro da Margem de obediência à Regra de Ouro que ainda existe, e por grandes contingenciamentos, que se repetidos levariam à completa ineficiência da máquina estatal.

Os Ministros acompanharam o relator quanto a limitarem seu voto a advertir o Poder Executivo que medidas devem ser feitas para corrigir essa situação e evitar o déficit que compromete a prestação de serviços e funcionamento do Estado¹⁹⁰. Importa ressaltar, entretanto, o voto do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, que imputa a culpa destes problemas no Orçamento, em boa parte aos gastos tributários, que foram aumentados pela União na última década, ao passo que o resultado primário da União teve grande redução¹⁹¹.

Do mesmo modo, o Ministro Bruno Dantas faz duras críticas aos benefícios tributários, que ao seu ver são feitos de forma indiscriminada e não atendem às argumentações utilizadas para os justificarem, como o conseqüente aumento de empregos ou crescimento de economia. Neste ponto o argumento é endossado pelo relatório elaborado pelo Min. Vital do Rêgo¹⁹²:

“Em que pese a queda do volume dos gastos tributários em percentual da arrecadação em 2017, ainda se revela um patamar preocupante no atual quadro fiscal, em razão do contexto de crise das finanças federais com recorrentes e elevados déficits nas contas públicas desde 2015. Significa dizer, em outros termos, que o crescimento das desonerações federais desde o exercício de 2011 acarretou perdas com receitas federais, trazendo impacto direto na capacidade financeira do Estado para financiar as políticas públicas inseridas no orçamento da União.”

¹⁹⁰ Observe-se: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p. 344-365. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. Voto Min. Aroldo Cedraz de Oliveira. p. 355-357. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.40. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

O Ministro Bruno Dantas, por sua vez, chama a atenção e demanda reformas por parte do Poder Executivo, para “extirpação de benefícios fiscais indiscriminados”¹⁹³. Isso porque, em 2017 foram concedidos benefícios fiscais no montante de R\$ 354 bilhões enquanto que o déficit fiscal foi de R\$ 119,4 bilhões, e, no entender do Ministro, serviriam ao atendimento dos interesses de certas classes¹⁹⁴, muito embora a justificativa utilizada para tanto sejam os possíveis benefícios à população, através do aumento de empregos e crescimento da economia. Assim, recomenda o Min. Bruno Dantas que o Poder Executivo formule novas metodologias para as renúncias financeiras, tributárias e creditícias, como forma de realmente atingir ao seu objetivo¹⁹⁵.

Neste ponto, há concordância com o afirmado por Ana Carla Abrão Costa, que considera o resultado fiscal de 2017 como um avanço, mas não afasta a gravidade do problema no sistema fiscal¹⁹⁶. Outro ponto citado pela mesma, que quase não é abordado na produção sobre o tema, mas tem bastante influência, são as concessões políticas feitas pelo Governo quando da tramitação das reformas no Poder Legislativo, o que acaba por impedir a sua efetiva implementação¹⁹⁷. Tal constatação se aplica inclusive à questão dos gastos tributários, que, em parte são fruto da ação de “forças corporativistas que são muito organizadas em defesa de seus privilégios”¹⁹⁸.

Além disso, no que se refere à compatibilidade entre o NRF e a Regra de Ouro, tratam-se de âncoras fiscais distintas, e nesse sentido podem ocorrer divergências de interpretação entre as normas aplicáveis ou mais importantes, que acabam por prejudicar a análise e diagnose dos problemas¹⁹⁹. Da mesma forma entende José Roberto Afonso²⁰⁰, o qual

¹⁹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.363. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.364. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.365. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

¹⁹⁶ COSTA. Ana Carla Abrão. Entrevista Ana Carla Abrão Costa: “Não vamos desperdiçar essa crise”. Revista Conjuntura Econômica, São Paulo, v.72, n.2, p.1, fev. 2018.

¹⁹⁷ COSTA. Ana Carla Abrão. Entrevista Ana Carla Abrão Costa: “Não vamos desperdiçar essa crise”. Revista Conjuntura Econômica, São Paulo, v.72, n.2, p.2, fev. 2018.

¹⁹⁸ COSTA. Ana Carla Abrão. Entrevista Ana Carla Abrão Costa: “Não vamos desperdiçar essa crise”. Revista Conjuntura Econômica, São Paulo, v.72, n.2, p.2, fev. 2018.

¹⁹⁹ COSTA. Ana Carla Abrão. Entrevista Ana Carla Abrão Costa: “Não vamos desperdiçar essa crise”. Revista Conjuntura Econômica, São Paulo, v.72, n.2, p.1-4, fev. 2018.

reputa a culpa dos problemas fiscais às práticas e vícios da aplicação diária das contas públicas, além de que a própria regra de ouro teve pouca exigência prática, havendo diversas manobras orçamentárias para maquiagem de resultados²⁰¹.

Assim, a Regra de Ouro não tem sido realmente aplicada na prática, dando lugar à criatividade para remanejamento de recursos como forma de encobrir o déficit primário e obedecer a regra de ouro artificialmente²⁰². Essa artificialidade é inclusive ressaltada por informe do Tesouro Nacional²⁰³:

“Vale destacar, no entanto, que o cumprimento da Regra de Ouro em 2017 contou com recursos extraordinários que reduziram a necessidade de receitas de operação de crédito. Destaca-se o retorno antecipado pelo BNDES de recursos que o Tesouro Nacional havia emprestado ao banco no valor de R\$ 50 bilhões. Nota-se, portanto, que esses recursos foram fundamentais para o cumprimento da Regra de Ouro no exercício de 2017.”

No que se refere à Regra de Ouro diante desta situação, o próprio Tesouro reconhece a necessidade de medidas para redução da rigidez no Orçamento juntamente ao aumento da obtenção de recursos, além da provável necessidade de se utilizar a exceção permitida pela Constituição no art. 167, inciso III²⁰⁴.

Assim, no Artigo “Uma Perspectiva Crítica do Novo Regime Fiscal para a Dinâmica de Curto e Longo Prazo da Economia Brasileira”²⁰⁵ os autores chegam à conclusão de que a reforma fiscal foi, de certa forma, uma aposta questionável por parte do Governo, pois

²⁰⁰ AFONSO. José Roberto. Constituição: entrave ou solução?. Macroeconomia. Revista Conjuntura Econômica, São Paulo, v.72, n.3, p. 18-21, mar. 2018. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92CC23104342>>. Acesso: 20 set. 2018

²⁰¹ Neste sentido, podem ser observadas as considerações do acórdão 1322 do TCU quanto à liberação de recursos: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

²⁰² Neste sentido: AFONSO. José Roberto. RIBEIRO. Leonardo. Regra de Ouro e Crise Fiscal. Macroeconomia. Revista Conjuntura Econômica, São Paulo, v.71, n.10, p. 22-25, out. 2017. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92CC23104342>>. Acesso: 15 set. 2018

²⁰³ SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública – COGEP. Regra de Ouro: Informe Dívida, Brasília, p.1-7, maio. 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/659854/Regra+de+Ouro+Informe+30-05/41c50e2b-ccf4-486a-905e-564973ad5394>>. Acesso em: 15 set. 2018.

²⁰⁴ SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública – COGEP. Regra de Ouro: Informe Dívida, Brasília, p.6, maio. 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/659854/Regra+de+Ouro+Informe+30-05/41c50e2b-ccf4-486a-905e-564973ad5394>>. Acesso em: 15 set. 2018.

²⁰⁵ PEREIRA. Hugo Carcanholo Iasco. TANURE. Tarik. TEIXEIRA. André. MISSIO. Fabrício J. Uma Perspectiva Crítica do Novo Regime Fiscal para a Dinâmica de Curto e Longo Prazo da Economia Brasileira. Rev. Econ. do Centro-Oeste, Goiânia, v.3, n.1, p. 51-69, 2017.

depende da aprovação de outras reformas para que dê certo, como a reforma da Previdência e Regime de Trabalho dos Servidores Públicos, algo que não ocorreu²⁰⁶.

Há autores²⁰⁷ que consideram a medida como um acerto que permite o ajuste gradual das contas²⁰⁸. Entretanto, deve-se discordar nesse ponto porque a reforma foi realizada em cima de um grande contingenciamento de despesas²⁰⁹, assim, não há que se falar em gradualismo. Juntamente a isso, há a redução dos gastos discricionários a curto prazo, com a “reafirmação do subdesenvolvimento”²¹⁰ e, a longo prazo, retira-se o controle da autonomia da política fiscal gerando juros mais altos e arrecadação menor²¹¹, ou seja, estagnação econômica com geração de maior desigualdade.

Limitam-se os gastos máximos em todas as áreas sem consideração da prioridade a ser dada pelas circunstâncias ou até mesmo pela política de Governo com a fixação dos gastos à inflação sem garantia de superávits primários ou mesmo a redução da dívida pública em comparação com o PIB²¹². Do mesmo modo, são observadas distorções na questão tributária²¹³, posto que o país é conhecido por ser um dos maiores no ranking de carga

²⁰⁶ Neste sentido: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.40. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018. FREITAS. Antônio Albano de. Uma crítica heterodoxa à proposta do Novo Regime Fiscal (PEC nº. 55 de 2016). Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v.44, n.4, p. 9-26, 2017. VOLPE. Ricardo Alberto. BIJOS. Paulo Roberto Simão. Novo Regime Fiscal: um passo relevante em direção ao equilíbrio das contas públicas. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XX, n.157, fev. 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18469&revista_caderno=4>. Acesso em: 20 set. 2018. COSTA. Ana Carla Abrão. Entrevista Ana Carla Abrão Costa: “Não vamos desperdiçar essa crise”. Revista Conjuntura Econômica, São Paulo, v.72, n.2, p.2, fev. 2018.

²⁰⁷ CORDES, T., T. KINDA, P. MUTHOORA & A. WEBER (2015). Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? IMF Working Paper no 15/29. Washington: International Monetary Fund, 2015.

²⁰⁸ VOLPE. Ricardo Alberto. BIJOS. Paulo Roberto Simão. Novo Regime Fiscal: um passo relevante em direção ao equilíbrio das contas públicas. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XX, n.157, fev. 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18469&revista_caderno=4>. Acesso em: 20 set. 2018.

²⁰⁹ PINTO. Élica Graziane. Novo Regime Fiscal e a constitucionalização do contingenciamento das despesas primárias obrigatórias. Physis, v. 26, n.4, Rio de Janeiro, out./dez, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312016000401097>. Acesso em: 22 set. 2018.

²¹⁰ PEREIRA. Hugo Carcanholo Iasco. TANURE. Tarik. TEIXEIRA. André. MISSIO. Fabrício J. Uma Perspectiva Crítica do Novo Regime Fiscal para a Dinâmica de Curto e Longo Prazo da Economia Brasileira. Rev. Econ. do Centro-Oeste, Goiânia, v.3, n.1, p. 18, 2017.

²¹¹ PEREIRA. Hugo Carcanholo Iasco. TANURE. Tarik. TEIXEIRA. André. MISSIO. Fabrício J. Uma Perspectiva Crítica do Novo Regime Fiscal para a Dinâmica de Curto e Longo Prazo da Economia Brasileira. Rev. Econ. do Centro-Oeste, Goiânia, v.3, n.1, p. 18, 2017.

²¹² FREITAS. Antônio Albano de. Uma crítica heterodoxa à proposta do Novo Regime Fiscal (PEC nº. 55 de 2016). Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v.44, n.4, p. 9-26, 2017. VOLPE.

²¹³ Observe-se: AFONSO. José Roberto R. GOBETTI. Sérgio Wulff. Impactos das reformas tributárias e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos: Caso do Brasil. Nações Unidas – CEPAL. Série Macroeconomia do Desenvolvimento, Santiago Chile, n. 167, p. 5-31, nov. 2015. Disponível em: <

tributária²¹⁴, mas, como afirmado e demonstrado no relatório do Acórdão 1322/2018²¹⁵, também realiza diversas renúncias tributárias a certos setores.

Assim, diante do exposto neste tópico, constata-se que até o momento foi possível manter a adequação da Regra de Ouro com o Novo Regime Fiscal. Entretanto, também foi observado que, caso não sejam realizadas novas reformas para diminuição dos gastos primários obrigatórios e a arrecadação de receita pública não sofra aumento de forma considerável, haverá a quebra da Regra de Ouro, ou, pelo menos, o aumento do endividamento público. Isso, de uma forma ou de outra pode acabar por demonstrar falha na instituição de teto dos gastos públicos, embora existam outras variáveis, como os gastos tributários.

<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/39363-impactos-reformas-tributarias-gastos-publicos-o-crescimento-os-investimentos-o>>. Acesso em: 20 set. 2018.

²¹⁴ VARSANO. Ricardo. PESSOA. Elisa de Paula. SILVA. Napoleão Luiz Costa da. AFONSO. José Roberto Rodrigues. ARAUJO. Erika Amorim. RAMUNDO. Julio Cesar Maciel. Texto para Discussão nº583: Uma Análise da Carga Tributária. Repositório do Conhecimento do IPEA, Rio de Janeiro, ago. 1998. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2439>>. Acesso em: 22 set. 2018.

²¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. p.40. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 07 set. 2018.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa analisou o Novo Regime Fiscal frente a Regra de Ouro das Finanças Públicas. Partiu da definição do Ciclo Orçamentário, no qual observam-se diversas travas à liberdade do gasto de Recursos Públicos, como forma de impor um bom aproveitamento destes. Neste sentido é inclusa no Ordenamento a Regra de Ouro das Finanças, que impede, como regra geral, o endividamento público para custeio de despesas corriqueiras.

Apesar dessa regra, entre as imposições orçamentárias, as contas públicas estão em cenário de desequilíbrio, com o aumento de gastos acima do crescimento de receitas. A Emenda Constitucional 95 de 2016, ao impor um teto de limite de gastos primários à União, visa alcançar o superávit primário e diminuir o crescimento da Dívida Pública, contudo, propagou um maior desafio ao cumprimento da regra de ouro. Essa Emenda é objetivo de questionamento quanto à constitucionalidade, por tratar-se de questão que afeta a Direitos Fundamentais, no entanto, na ADI 5658 analisada neste trabalho, observou-se o argumento de que já existem diversos mecanismos de controle dos gastos não plenamente utilizados, entre eles a Regra de Ouro, além de que há um limite temporal extremado do Teto, de 20 anos.

O cumprimento da referida regra, no ano de 2017, se deu por manobras extraordinárias por parte do Governo, quando da elaboração da LOA e sua Execução, para fazer com que fossem aumentadas as despesas de capital, aumentando assim a margem de liberdade para efetuarem-se operações de crédito. Contudo, essa margem tem se reduzido gradualmente nos últimos cinco anos, deixando claro que na permanência das atuais circunstâncias econômicas, a Regra de Ouro será desrespeitada, ou o Poder Legislativo deverá aprovar créditos suplementares, fazendo uso da exceção disposta no art. 167, III da Constituição Federal.

Mesmo essa situação, entretanto, deve ser provisória, posto que é insustentável ante a elevação da Dívida Pública. Em paralelo, ocorreu o aumento dos gastos obrigatórios por parte do Novo Regime Fiscal, que ocasiona a diminuição das despesas discricionárias e gera, a longo prazo, a paralisação dos serviços públicos, com grave prejuízo à sociedade. Junto a isso, o fato de que a reforma fiscal se trata de uma de muitas medidas que não puderam ser impostas por completo, por problemas atinentes às negociações políticas no processo legislativo.

Assim, da mesma forma como observado no trabalho de Hugo Carcanholo Iasco Pereira, Tarik Tanure, André Teixeira e Fabrício J. Missio, tem-se uma reforma incompleta realizada em cima de um Orçamento muito contingenciado. Isso porque há o aumento gradual e incessante de gastos obrigatórios, como fica claro no Acórdão 1322/2018 do TCU, independentemente da vigência da EC 95/2016, que ocorre com o Sistema Previdenciário, assistencial e de despesas com pessoal, com observância maior neste último, visto que as despesas com servidores, foram alvo das concessões feitas pelo Governo para conseguir constitucionalizar a austeridade fiscal.

Junto a todos esses fatores, inclui-se também a questão dos gastos tributários, que ocupam quantia superior ao Déficit Primário da União como reconhecido no próprio Acórdão do TCU examinado, como um dos quesitos a ser examinado quanto à sua eficiência.

Diante desse cenário, tem-se como conclusão desta Monografia que o Novo Regime Fiscal, no modo como está posto e diante dos indicadores fiscais e econômicos, não se mostra efetivo em combater a crise fiscal, e, embora não se possa afirmar expressamente que irá causar o descumprimento da Regra de Ouro, observa-se que, pelo enforcamento das despesas discricionárias, torna-se um dos obstáculos ao seu cumprimento, o que o desvirtua de seu objetivo central.

6. REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada, 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017. p. 105.

ADI 5658. Relatora: Min. Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>>. Acesso: 08 jun. 2018.

AFONSO. José Roberto. Constituição: entrave ou solução?. Macroeconomia. Revista Conjuntura Econômica, São Paulo, v.72, n.3, p. 18-21, mar. 2018. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92CC23104342>>. Acesso: 20 set. 2018

AFONSO. José Roberto R. GOBETTI. Sérgio Wulff. Impactos das reformas tributárias e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos: Caso do Brasil. Nações Unidas – CEPAL. Série Macroeconomia do Desenvolvimento, Santiago Chile, n. 167, p. 5-31, nov. 2015. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/39363-impactos-reformas-tributarias-gastos-publicos-o-crescimento-os-investimentos-o>>. Acesso em: 20 set. 2018.

AFONSO. José Roberto. RIBEIRO, Leonardo. Regra de Ouro e Crise Fiscal. Macroeconomia. Revista Conjuntura Econômica, São Paulo, v.71, n.10, p. 22-25, out. 2017. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92CC23104342>>. Acesso: 15 set. 2018

BALEEIRO. Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 397

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, de 23 de março de 1964.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2017/lei-13408_26dez2016_texto-ldo-2017.pdf/view>. Acesso em: 05 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Fiscal. Manual Técnico Orçamentário. Ed 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1322/2018. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 13/06/2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14817242&codPapelTramitavel=59508680>>. Acesso em: 03 set. 2018.

CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. Nota técnica sobre a PEC 241/2016. Disponível em: <http://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2016/06/NOTA_CONJUNTA_CONASS_CONASEMS_PEC241.pdf>.

Acesso em: 07 jun. 2018.

CORDES, T., T. KINDA, P. MUTHOORA & A. WEBER (2015). Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? IMF Working Paper no 15/29. Washington: International Monetary Fund, 2015.

COSTA, Danielle Martins Duarte et. al. Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a situação econômico-financeira dos municípios mineiros. In: XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 2009, Fortaleza. Artigo. Viçosa: UFV, 2009. p. 1 - 16. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/979/979>>. Acesso em: 09 mar. 2018.

COSTA. Ana Carla Abrão. Entrevista Ana Carla Abrão Costa: “Não vamos desperdiçar essa crise”. Revista Conjuntura Econômica, São Paulo, v.72, n.2, p.1, fev. 2018.

DEZORDI, Lucas Lautert, CURADO, Marcelo. Crises Financeiras e o Papel da Política Econômica: Uma Abordagem Pós Keynesiana. Rio Grande do Sul: Análise Econômica, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella apud ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 02/2017.

FIDLIN, D. Fiscal policy. Salem Press Encyclopedia, 2014. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ers&AN=87322132&lang=pt-br&site=eds-live&authtype=ip,uid>>.

FREITAS. Antônio Albano de. Uma crítica heterodoxa à proposta do Novo Regime Fiscal (PEC nº. 55 de 2016). Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v.44, n.4, p. 9-26, 2017.

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FES). FÓRUM 21. PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). Austeridade e retrocesso – Finanças públicas e política fiscal no Brasil. v.1. set. 2016.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: Atlas.2016.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 02/2017.

LAMUCCI. Sérgio. BASILE. Juliano. FMI sugere austeridade ao Brasil. Valor Econômico, 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/3510508/fmi-sugere-austeridade-ao-brasil>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua. Disponível em:<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/primeiros_resultados/analise01.shtm>. Acesso em: 04 set. 2018.

IPEA. MEDEIROS, Marcelo; Souza, Pedro. Gasto Público, Tributos e Desigualdade de Renda no Brasil. Texto Para Discussão 1844. 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1281>>

IPEA. VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. Os Impactos do Novo Regime Fiscal para o Financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do Direito à Saúde no Brasil. Nota Técnica 28/2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589>. Acesso em: 08 jun. 2018.

LOPREATO, Francisco Luiz C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. IE/UNICAMP, Campinas, n.119, fev. 2006.

MARIANO, Cynara Monteiro. Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais. v. 4, n. I. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>>. Acesso: 08 jun. 2018

MENDES, Judas Tadeus Grassi. Economia: Fundamentos e Aplicações. 2ª Edição. Ed: Pearson. 2012.

MENDONÇA. Eduardo. O fetiche da despesa pública: sobre a proposta de limitação constitucional dos gastos públicos por vinte anos, apelidada de “PEC do fim do mundo”. JOTA, Opinião & Análise, nov. 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-fetiche-da-despesa-publica-22112016>>. Acesso em: 8 jun. 2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. Nota Técnica nº 15497/2016-MP. Mandado de Segurança nº 34448/2016 e Nota Técnica PGR/SRI nº 82/2016 que tratam da Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016, a qual institui o Novo Regime Fiscal e dá outras providências.p.4, Brasília, 26 out. 2016. ADI 5658. Relatora: Min. Rosa Weber. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>>. Acesso: 08 jun. 2018.

MONTES, Gabriel Caldas, ALVES, Romulo do Couto. O Debate acerca dos Objetivos e condução da Política Fiscal: Uma Abordagem Crítica à Visão convencional. Economia e Sociedade: Universidade Estadual de Campinas, v.21.2012.

MONTES. Gabriel Caldas. TIBERTO. Bruno Pires. Gestão da Dívida Pública, reputação fiscal e risco país: Evidências empíricas para o Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas PPP, São Paulo, n. 44. jan./jun. 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. 6ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 602-609.

OLIVEIRA. Júlio Marcelo de. Contas à vista - O que há de bom na proposta do novo regime fiscal?. 08 nov. 2016. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2016-nov-22/contas-vista-bom-proposta-regime-fiscal> >. Acesso em: 08 jun. 2018.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito Financeiro e Controle Externo, 9 ed. Rio de Janeiro: Método, 09/2015.

PASSEROTTI, Denis Camargo. O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20052016-105731/>>. Acesso em: 2018-09-23.

PEREIRA. Hugo Carcanholo Iasco. TANURE. Tarik. TEIXEIRA. André. MISSIO. Fabrício J. Uma Perspectiva Crítica do Novo Regime Fiscal para a Dinâmica de Curto e Longo Prazo da Economia Brasileira. Rev. Econ. do Centro-Oeste, Goiânia, v.3, n.1, p. 51-69, 2017.

PEREIRA. Hugo Carcanholo Iasco. TANURE. Tarik. TEIXEIRA. André. MISSIO. Fabrício J. Uma Perspectiva Crítica do Novo Regime Fiscal para a Dinâmica de Curto e Longo Prazo da Economia Brasileira. Rev. Econ. do Centro-Oeste, Goiânia, v.3, n.1, p. 18, 2017.

PINTO, Élide Graziane. Novo Regime Fiscal e a constitucionalização do contingenciamento das despesas primárias obrigatórias. Physis. vol. 26. no. 4. Rio de Janeiro. Out./Dez. 2016. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312016000401097>. Acesso: 08 jun. 2018.

PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro, 6.ed. Rio de Janeiro: Método, 10/2017.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro Rocha. A doutrina da reserva do possível e a garantia dos direitos fundamentais sociais. Revista Ciência et Praxis, Minas Gerais, Volume 4, n. 7. Págs 27-38, jan./jun. 2011.

ROSSI, Pedro. DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cad. Saúde Pública. vol. 32. no.12. Rio de Janeiro. 2016. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2016001200501&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso: 08/06/2018

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública – COGEP. Regra de Ouro: Informe Dívida, Brasília, p.1-7, maio. 2018. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/659854/Regra+de+Ouro+Informe+30-05/41c50e2b-ccf4-486a-905e-564973ad5394>>. Acesso em: 15 set. 2018.

SILVA, Jair Cândido da. Lei n. 4.320/64 Comentada – Uma Contribuição para a elaboração da Lei Complementar (§9º do art. 165 da CF/88). Brasília: Editora Thesaurus, 2007.

TESOURO NACIONAL. Política Fiscal. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-politica-fiscal>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário, 19ª ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2013. p. 174-175.

VARSAÑO. Ricardo. PESSOA. Elisa de Paula. SILVA. Napoleão Luiz Costa da. AFONSO. José Roberto Rodrigues. ARAUJO. Erika Amorim. RAMUNDO. Julio Cesar Maciel. Texto para Discussão nº583: Uma Análise da Carga Tributária. Repositório do Conhecimento do IPEA, Rio de Janeiro, ago. 1998. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2439>>. Acesso em: 22 set. 2018.

VASCONCELLOS, Marco S. Introdução à Economia. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 296.

VOLPE, Ricardo Alberto. BIJOS, Paulo Roberto Simão. Novo Regime Fiscal: um passo relevante em direção ao equilíbrio das contas públicas. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XX, n.157, fev. 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18469&revista_caderno=4>. Acesso em: 20 set. 2018.