

**ESTUDO DA EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE RONDÔNIA NO CUMPRIMENTO DA
REGRA DO TETO DOS GASTOS APLICADA AOS ESTADOS EM 2018 E 2019.**

RODRIGO CÉSAR SILVA MOREIRA

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

CARLOS ANDRÉ DA SILVA MÜLLER

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

ERASMO MOREIRA DE CARVALHO

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

EMILIANO DE SOUSA MARINHO FILHO

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

FRANCISCO LOPES FERNANDES NETTO

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

ESTUDO DA EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE RONDÔNIA NO CUMPRIMENTO DA REGRA DO TETO DOS GASTOS APLICADA AOS ESTADOS EM 2018 E 2019.

RESUMO

O estudo buscou discutir a experiência do Estado de Rondônia no cumprimento do teto dos gastos no biênio 2018-2019. Quanto ao objetivo a pesquisa se apresenta como descritiva, quanto ao método ela se enquadra em uma pesquisa quantitativa. A estratégia delineada na pesquisa foi a pesquisa documental, o corpus de pesquisa foi constituído pelas normas federais sobre o teto dos gastos, leis orçamentárias anuais do Estado, relatórios de controle interno e de execução orçamentária do período, tendo como lentes teóricas a teoria incremental e teoria do equilíbrio pontuado aplicadas ao orçamento público. Como resultados foram encontrados indícios de que o teto aplicado aos Estados apresentou uma diferença de critério em relação à regra da União. Mais da metade dos Estados que aderiram não conseguiu cumpri-lo nos dois anos. O Estado de Rondônia conseguiu. Mas se viu diante de um cenário de desconhecimento do teto real durante a execução do orçamento. Isso implicou em um custo de oportunidade acumulado no período de R\$ 237.194.406,18. Os maiores impactos foram nas áreas da saúde, judiciária, segurança pública e educação. O teto dos gastos, para ser cumprida, obrigatoriamente, implicava em descumprimento de lei orçamentária. Criando um cenário em que o administrador público se deparava com a necessidade de decidir qual norma descumprir.

Palavras Chaves: Teto dos Gastos. Orçamento Público. Custo de Oportunidade. Rondônia.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Novo Regime Fiscal (NRF), como ficou conhecida a Emenda Constitucional nº 95, popularmente chamada de Emenda do Teto dos Gastos Públicos foi promulgada em 15 de dezembro de 2016. Essa reforma teve como objetivo limitar o crescimento dos gastos públicos primários no âmbito federal e, assim, diminuir o ritmo de crescimento da dívida pública federal (Segundo Filho, 2019).

Para Gambiagi e Tinoco (2019), a aprovação da Emenda Constitucional 95 representou um divisor de águas na gestão da despesa pública e no controle do crescimento das despesas primárias. Segundo os mesmos autores em uma trajetória de 25 anos, até a aprovação do Teto dos Gastos, a despesa primária total da União, incluindo as transferências para estados e municípios, passou de 14% para 24% do produto interno bruto (PIB). Mesmo havendo discursos que se contrapõem a esta política financeira, fica expresso, segundo dados dos autores citados, que alguma decisão política precisaria ser tomada para atenuar ou mitigar a curva de crescimento do endividamento dos entes federativos visto que as limitações trazidas pelas políticas anteriores, em especial a lei complementar 101/2000, já não vinham produzindo resultados necessários para a gestão do endividamento estatal.

Bronzin (2019) destaca que o debate sobre a necessidade de um ajuste fiscal no Brasil surgiu em função do aumento do endividamento bruto para financiar o desequilíbrio fiscal. Segundo o autor, nesse debate surgiram duas linhas de raciocínio fundamentadas na teoria macroeconômica propriamente dita com críticas ao expansionismo do que deveria ser uma contração fiscal e outra fundamenta numa análise de conjuntura com base em leitura de indicadores.

O fato é que a dívida bruta do setor público, entre 2014 e 2016, atingiu seu ponto mais elevado chegando a 70% do Produto Interno Bruto e a dívida líquida chegou a 50% do PIB no mesmo período (ENAP, 2020, p. 6). Esse cenário, constituiu uma situação financeira e política fértil para incentivar a tramitação de um projeto de emenda constitucional que impusesse limites

ao gasto público por um determinado período visando equilibrar receitas e despesas públicas (BRONZIN, 2019; FREITAS; MENDES, 2016), compõe ainda esta conjuntura outros fatores como as metas de inflação e a resseção econômica no período que compreendeu 2014 e 2017, corroborando com uma queda de 6,2% nas receitas do Governo (LEITE; 2018).

Tanto a propositura quanto a aprovação do Novo Regime Fiscal foram temas de debate no meio acadêmico. Por um lado, Mariano (2017), Pereira et. al. (2017), Filho (2019) e Cassi e Gonçalves (2020) se posicionam de forma contrária ao teto dos gastos. Mariano (2017) e Pereira et. al. (2017) afirmam claramente sua discordância ao Novo Regime Fiscal, enquanto Filho (2019) afirma ser uma medida insuficiente para se atingir os resultados esperados e Cassi e Gonçalves (2020) concluem que, em 2017 seu primeiro ano, os resultados da medida foram considerados insatisfatórios.

Por outro lado, autores como Leite (2018), INSPER (2020) e Freitas e Mendes (2016) apresentaram estudos argumentando de maneira favorável à Emenda Constitucional nº 95. Enquanto Sant'Ana e Oliveira Júnior (2021) afirmam que ainda não é possível avaliar os impactos do Novo Regime Fiscal em razão da contemporaneidade, complexidade e amplitude do tema.

Fato é que, mesmo já em vigor, o Novo Regime Fiscal não é consenso no meio acadêmico sendo matéria de relevante debate diante do cenário complexo do ciclo do orçamento público brasileiro. Acontece que a exemplo da Emenda Constitucional nº 95 publicada em 15 de dezembro de 2016, foi, também, publicada a Lei Complementar nº. 156/2016 em 28 de dezembro de 2016. Essa Lei trata do Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e de medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. Nesse sentido por força do Art. 4º desse instrumento normativo os Estados que buscassem auxílio ou negociação de dívida junto ao Governo Federal deveriam assinar um contrato se obrigando a limitar o crescimento das despesas primárias correntes a variação do acumulado anual do IPCA a exemplo do que ocorre com a União em relação ao Novo Regime Fiscal. Porém, os Estados e Distrito Federal só estariam obrigados a cumprir esse teto de gastos pelos dois anos subsequentes a assinatura do contrato ou termo aditivo.

A exemplo das demais Unidades Federativas cada uma a sua época, o Estado de Rondônia precisou renegociar sua dívida em 2017, assinando um termo aditivo de forma que o dispositivo do artigo 4º da Lei Complementar nº. 156/2016 foi aplicado nos exercícios de 2018 e 2019. Sendo regulamentada pelo Decreto Federal nº. 9.056/2017 que em sua redação estabeleceu parâmetros sensivelmente diferentes das regras seguidas pelo Governo Federal o que tornou ainda mais complexa a sua aplicação no processo orçamentário dos Estados.

Por se tratar de execução orçamentária de políticas públicas, Carvalho (2017) apresenta diferentes teorias que embasam o debate da matéria que são: a teoria do incrementalismo, teoria dos múltiplos fluxos, teoria do equilíbrio pontuado, coalizões de defesa e institucionalismo. Fontaine (2015) separa o modelo mental de análise que fundamenta essas teorias em racionalista, cognitivo e institucionalista.

Diante disso o presente estudo tem o objetivo de descrever e discutir a experiência do Estado de Rondônia na aplicação dos normativos estabelecidos na Lei Complementar nº. 156/2016 e Decreto Federal nº. 9.056/2017 que ficou conhecido como Teto dos Gastos dos Estados com base nas teorias do incrementalismo e do equilíbrio pontuado.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Uma das visões sobre o Estado entende que ele tem entre suas funções o dever de promover o bem comum. Isso significa que o ele precisa fornecer serviços que atendam a sociedade em diversas áreas de atuação como: saúde, educação, assistência social, segurança entre outras áreas. Campos e Assunção (2020) afirmam que para tal, o Estado precisa de

recursos financeiros que devem ser transformados em um planejamento econômico-financeiro e político que se materializa através do orçamento público.

A discussão referente a aplicação desse regramento está fundamentada em duas teorias que tratam do planejamento e execução do orçamento público e políticas públicas sendo elas a teoria incremental e a teoria do equilíbrio pontuado. A escolha dessas teorias se justifica por estarem fundamentadas na abordagem racionalista do planejamento e execução orçamentária (FONTAINE, 2015).

A teoria incremental é considerada por Carvalho (2017) a forma mais racional de orçamentação. A ideia do incrementalismo é a de que as dotações orçamentárias são relativamente estáveis ao longo do tempo uma vez que o orçamento corrente é baseado em gastos do ano anterior. Sendo, a base orçamentária, o valor autorizado pelo congresso no ano anterior com mudanças marginais incrementais. Ollaik et. al. (2011) entende que a teoria incremental tem dificuldades em explicar mudanças bruscas no orçamento. Isso ocorre ao elevado número de alterações orçamentárias que ocorrem no exercício financeiro fazendo com que a análise incremental tenha que focar apenas nas mudanças mais relevantes.

Já a teoria do equilíbrio pontuado estuda padrões de estabilidade e mobilização do orçamento público. O termo equilíbrio pontuado é o nome dado a uma teoria das ciências biológicas e foi aplicado ao estudo orçamentário por Baumgartner & Jones (1993). Essa teoria busca avaliar o movimento combinado de crescimento marginal com mudanças em larga escala. Nas palavras de Carvalho (2017), a escolha orçamentária é multifacetada, marcada por limitações cognitivas e a racionalidade limitada e reconhece que a execução orçamentária sofre com períodos de estabilidade e períodos de pontuação ocasionados por choques exógenos ou endógenos contingenciais.

Costa et. al. (2020) traz à discussão o fato de que o orçamento público deve ser entendido, entre outras coisas, como um compromisso assumido pelo governo com os seus contribuintes provedores de recursos financeiros para o cumprimento da função social do poder público.

Gadelha (2017) chama atenção para o fato de que o orçamento público, além de ser um instrumento de planejamento é também uma lei. É importante conhecermos os instrumentos de planejamento que constituem o orçamento público. Esses instrumentos estão previstos na Constituição Federal de 1988 e são eles: plano plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo Gadelha (2017), eles regem o ciclo orçamentário no Brasil e são estritamente relacionados entre si, formando um sistema integrado de planejamento e orçamento que deve ser adotado pelos entes da Federação.

Esse ciclo orçamentário e seus prazos legais são de alta relevância para analisarmos as consequências da aplicação do Novo Regime Fiscal aos Estados nos anos de 2018 e 2019. Estando demonstrados na tabela abaixo.

Tabela 1 – Os principais procedimentos do ciclo orçamentário

Situação/ Instrumento	PPA	LDO	LOA
Envio ao Poder Legislativo	Até 4 meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo Governante (31/08).	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04).	Até 4 meses antes do final do exercício financeiro anterior a sua vigência (31/08).
Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12).	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17/07).	Até o encerramento da sessão legislativa do ano de seu envio (22/12).
Vigência	4 anos Obs.: Até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente.	12 meses (anual)	12 meses (anual)

Fonte: Gadelha (2017).

Essa rigidez no ciclo orçamentário brasileiro demonstrados na tabela acima, em especial quanto aos prazos para seu planejamento, envio e aprovação. Normas estas anteriores ao Novo Regime Fiscal, que em conjunto com os parâmetros estabelecidos pelo teto dos gastos acaba por criar um cenário dicotômico entre o Governo Federal e Estados tanto na elaboração da Lei Orçamentária Anual, sua aprovação e a execução orçamentária conforme passamos a discutir ao analisar o critério aplicado à União e o critério aplicado aos Estados.

O Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95 de dezembro de 2016 representou um fato novo que nasceu envolto a polêmicas e instigou um considerável debate acerca da conveniência e oportunidade da proposição, seus efeitos na curva de efetividade dos direitos sociais e ainda na integridade e funcionamento do sistema de controle ele pode ser entendido como um fator que gerou um período de pontuação na execução orçamentária dos estados de acordo com a teoria do equilíbrio pontuado.

A principal medida adotada pelo Novo Regime Fiscal foi a limitação do descimento das despesas primárias ao acumulado anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para os 20 anos seguintes a partir de 2018.

Silva (2019) conceitua as despesas primárias como sendo o total das despesas orçamentárias deduzidas as despesas com juros e amortização da dívida interna e externa, com a aquisição de títulos de capital integralizado e as despesas com concessão de empréstimos com retorno garantido. São, portanto, as despesas não-financeiras. Podendo ser entendida também como o conjunto de gastos que possibilitam a oferta de serviços e bens à sociedade, como saúde e educação, deduzidas as despesas financeiras.

A limitação do crescimento da despesa primária está definida no Art. 1º § 1º II da Emenda constitucional nº 95/2016. Nesse artigo o Novo Regime Fiscal estabelece entre outros parâmetros que:

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.

Diante deste normativo pode-se entender que o procedimento para determinar o teto das despesas primárias correntes seria as despesas primárias do exercício anterior corrigidas pelo IPCA acumulador de 12 meses num período de junho do ano anterior a junho do momento da elaboração do projeto de lei orçamentária para ser executada no ano seguinte. Essa característica permite ao executivo elaborar uma Lei Orçamentária Anual com todos os parâmetros para limitação de suas despesas primárias conhecidos.

Assim, o com a aprovação do Poder Legislativo, o orçamento pode ser executado da forma na qual foi planejado, sendo ajustado, evidentemente, através de processos corriqueiros que acontecem todos os anos.

Os Estado ao renegociar suas dívidas com a União, em razão da Lei Complementar nº. 156/2016 publicada semanas após a publicação do Novo Regime Fiscal, foram obrigados a assumir o compromisso de atender ao teto dos gastos públicos para os 2 anos subsequentes a assinatura dos seus respectivos termos aditivos.

No caso do Estado de Rondônia, objeto de análise deste estudo, a Lei 4.163 de 31 de outubro de 2017 autorizou o Poder Executivo a celebrar termos aditivos aos acordos firmados com a assinatura dos termos aditivos o Estado de Rondônia restou-se obrigado a atender o disposto no Artigo 4º da Lei Complementar Federal nº 156/2016

Diante disso, como apenas em 2017 foi publicada a Lei Estadual nº. 4.163/17, o disposto no artigo supracitado da Lei Complementar Federal nº. 156/2016 se aplica ao Estado nos anos de 2018 e 2019. Assim, Rondônia se comprometeu a manter o crescimento da Despesa Primária Corrente (DPC) limitado à variação anual do IPCA para os exercícios de 2018 e 2019.

Como se pode observar acima, o art. 4º § 3º da Lei 156 impôs ao Poder Executivo Federal o estabelecimento de critério de avaliação do cumprimento desta medida. Para isso foi publicado o Decreto Federal nº. 9.056/2017. O artigo 1º do Decreto Federal nº. 9.056/2017 traz a seguinte redação:

“Art. 1º A limitação do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto quanto às transferências constitucionais a Municípios e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pafep, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, será aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, conforme disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016”.

Neste ponto fica evidenciado o perfeito alinhamento entre a Lei Complementar Federal nº. 156/2016 e o Decreto Federal nº. 9.056/2017 onde estabelecem o crescimento da DPC a uma variação ou acumulado anual do IPCA para os Exercícios de 2018 e 2019.

Em seu art. 1º “§ 2º, o Decreto Federal 9.056/2017 faculta aos Estados e ao Distrito Federal escolher a base de cálculo para aplicação do critério estabelecido, conforme podemos observar a seguir:

§ 2º Os Estados e o Distrito Federal poderão escolher, no ato de celebração do termo aditivo ao contrato de refinanciamento, como base para o cálculo de que trata o § 1º as informações referentes:

I - ao exercício de 2016;

II - à média aritmética entre os valores do exercício de 2015, corrigidos pela variação do número índice médio do IPCA entre os anos de 2015 e 2016 e os valores do exercício de 2016; ou

III - ao exercício de 2017.

Diante disso, Rondônia optou pelo Inciso III, ou seja, tomar como base a DPC do Exercício de 2017. Porém o estabelecimento de critério objetivo para limitação do crescimento da DPC para os exercícios 2018 e 2019, se encontra no art. 4º do Decreto Federal nº. 9.056/2017, como se pode observar a seguir:

Art. 4º Os Estados e o Distrito Federal que firmarem termo aditivo referente ao art. 1º e ao art. 3º da Lei Complementar nº 156, de 2016, deverão encaminhar o Demonstrativo de Cumprimento do Limite para Despesas Primárias Correntes, conforme modelo do Anexo I deste Decreto, até o vigésimo dia do mês subsequente a cada um dos quatro semestres, nos quais deverá ser apurada a limitação para o crescimento das despesas primárias correntes de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 156, de 2016.

Parágrafo único. O cálculo da correção monetária do limite para as despesas primárias correntes considerará a variação percentual

III - entre o número-índice do IPCA nacional de dezembro de 2017 e o do mês anterior ao da elaboração do Demonstrativo de que trata o caput, na hipótese em que o ente federativo tiver escolhido como base para o cálculo que trata o § 1º do art. 1º as informações referentes ao exercício de 2017, na forma estabelecida no inciso III do § 2º do art. 1º.

Como se pode observar, o Estado de Rondônia se enquadra no inciso III do parágrafo único deste artigo. Assim, o acumulado anual do IPCA a ser aplicado como fator limitante ao crescimento da DPC abrangeria o período de dezembro de 2017 a o mês anterior à elaboração do demonstrativo, ou seja, dezembro de 2018.

Como já discutido anteriormente, o critério tal qual como aplicado aos estados, no caso deste estudo em Rondônia. Não permitia que a equipe de planejamento conhecesse a taxa de inflação a ser aplicada para determinar as despesas primárias para os exercícios de 2018 e 2019,

uma vez que o acumulado anual estava sendo computado durante o exercício de execução orçamentária sendo: dezembro de 2017 a dezembro de 2018 para o exercício de 2018 e, dezembro de 2018 a dezembro de 2019 para o exercício de 2019.

Cenário bastante diverso do encontrado pelo Governo Federal cujo o acumulado anual da inflação para corrigir a DPC foi aferido no período de junho de 2016 a junho de 2017 para o exercício de 2018 e, de junho de 2017 a junho de 2018 para o exercício de 2019. Como observamos anteriormente, a proposta de lei orçamentária deve ser enviada ao legislativo até o dia 31/08. Assim, o executivo federal pôde concluir a elaboração da proposta da LOA conhecendo o índice de inflação a ser aplicado para determinar o teto das despesas primárias. E, uma vez aprovada, a LOA poderia ser executada sem a necessidade de maiores ajustes.

Já para Estado de Rondônia, e demais unidades federativas que aderiram ao teto dos gastos, só era possível conhecer o índice que limita as despesas primárias uma vez que o exercício já estivesse concluído. Pois, o IPCA de dezembro só é divulgado em janeiro do ano subsequente.

Essa que pode parecer, para alguns, uma simples diferença procedimental e metodológica gerou, tanto no ciclo do planejamento orçamentário, quanto na execução orçamentária e prestação de serviços públicos do Estado de Rondônia, implicações relevantes que precisam ser debatidas a fim de se aprimorar o processo orçamentário público.

3. METODOLOGIA

O presente estudo fundamentou-se, quanto ao seu objeto em numa abordagem descritiva para discutir a experiência do Estado de Rondônia no cumprimento do teto dos gastos no biênio 2018-2019. Segundo Oliveira (2011), as pesquisas descritivas têm como finalidade a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou situação em detalhe. E, considerando que o presente estudo se fundamenta na teoria incremental e na teoria do equilíbrio pontuado, Carvalho afirma que a abordagem da análise incremental é descritiva ao apontar mudanças no processo orçamentário.

Foi procedida a técnica de análise documental, quando se busca revelar novas relações ainda não claras acerca de determinados fenômenos com base em documentos de suporte (PIMENTEL, 2001). Para tal, aplicou-se fundamentos da pesquisa quantitativa no sentido proposto por Malhotra (2019). Segundo o autor, enquanto a pesquisa qualitativa oferece melhor entendimento do contexto do problema de pesquisa, a pesquisa quantitativa busca quantificar os dados e aplica alguma forma da análise estatística. Assim, os dados quantitativos serviram como base para análise das implicações uma vez que se mensurou o custo de oportunidade, para Rondônia, em se cumprir o teto dos gastos públicos no biênio.

A escolha do Estado de Rondônia como objeto de estudo se justifica nas características econômicas de crescimento anual da arrecadação do Estado que configura a disponibilidade de recursos para honrar seus compromissos, além da sua saúde financeira avaliada pela Secretaria do Tesouro Nacional com conceito “A” na sua capacidade de pagamento das dívidas (STN, 2021). No Brasil apenas Rondônia e Espírito Santo possuem esse conceito que é um indicativo de solvência do Estado.

A coleta de dados baseou-se nos seguintes documentos: a Lei Complementar Federal nº. 156/2016 e o Decreto Federal nº. 9.056/2017, as leis orçamentárias anuais 2018 e 2019, o Quadro de Detalhamento da Despesa 3º Quadrimestre dos dois anos, os Relatórios de Controle Interno do período estudado e o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2020 ano base 2019 da Secretaria do Tesouro Nacional. As informações sobre leis e normativos e Relatórios de Controle Interno foram obtidas através do portal da transparência do Governo Federal e do

Estado de Rondônia. Já as informações referentes aos QDD de 2018 e 2019 foram obtidas através da transparência passiva do Estado pelo canal e-SIC Acadêmico, canal criado pelo executivo estadual através do qual a academia pode solicitar informações para fins científicos.

Uma vez que a teoria incremental como pontuado por Carvalho (2017) e Barcelos (2008) prega que o orçamento parte de uma autorização prévia ocorrida no ano anterior e que sofre alterações incrementais no decorrer do exercício financeiro, enquanto a teoria do equilíbrio pontuado, segundo os mesmos autores, entende-se que o planejamento e execução orçamentária passam por períodos de estabilidade e de pontuações (mudanças mais significativas). A pesquisa buscou alicerçar a análise documental em instrumentos que refletissem a autorização prévia (Leis Orçamentárias Anuais) e as mudanças incrementais ou significativas (QDD, Relatórios de Controle Interno).

A análise dos dados se deu com base na comparação entre a execução orçamentária dos anos de 2018 e 2019 e o cálculo do teto dos gastos, para cada ano, calculado de acordo com a regra estabelecida para os Estados, aplicando o acumulado anual do IPCA do ano da execução orçamentária.

A regra aplicada à União previa a aplicação do acumulado anual do IPCA de junho a junho iniciando a contagem no ano anterior a elaboração da LOA. Já a regra aplicada aos Estados indicava a utilização do acumulado anual do exercício da execução orçamentária. Assim a execução orçamentária da LOA em 2018 e 2019 ocorria sem o conhecimento do teto real. Convencionou-se chamar de custo de oportunidade o GAP entre o teto e o orçamento executado em cada ano. Isso porque o teto dos gastos apenas se aplica às despesas primárias correntes. Então se o orçamento é elaborado com base na projeção de receita. E, também, como este estudo ocorre depois do orçamento executado e da divulgação do teto real. Pode-se afirmar a disponibilidade, à época, de recursos para a aplicação em serviços públicos conforme aprovado em lei orçamentária. Por isso, o conhecimento prévio do teto real, permitiria aos planejadores converter os valores que excedessem o teto para investimento. Pois, este não sofria qualquer restrição.

Assim, considerando que a diferença entre o teto dos gastos e o orçamento executado em cada ano poderia, ou ser aplicado em serviços públicos já aprovados em LOA, ou ser convertido de maneira planejada em investimento. O presente estudo convencionou chamar essa diferença de custo de oportunidade

Os dados extraídos dos documentos que compõem o corpus de pesquisa serão tratados quantitativamente com a organização e elaboração de tabelas com informações nominais (ou reais) absolutos (ou padronizados). Reconhece-se a riqueza dos dados do corpus de pesquisa e a primeira decisão de pesquisa necessária foi que: dos documentos apenas serão extraídos os dados necessários para produção de informações suficientes para entregar o objetivo da pesquisa. Isto não foi uma tarefa singela devido a imensa e rizomatica diversidade de dados trazidas pelos documentos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Entre as 26 Unidades Federativas e o Distrito Federal, 18 se submeteram as regras estabelecidas na a Lei Complementar Federal nº. 156/2016 e o Decreto Federal nº. 9.056/2017 que estabelecem a limitação das despesas primárias correntes para os anos de 2018 e 2019 e 9 deles não aderiram. A Secretaria do Tesouro Nacional (STF), organismo federal responsável pela análise do cumprimento do teto dos gastos por parte dos Estados, emitiu em 2020 um relatório demonstrando o resultado a seguir:

TABELA 2 – Comprimento da Regra do Teto dos Gastos pelos Estados em 2018 e 2019

Estado	Cumprimento do Teto dos Gastos em 2018	Cumprimento do Teto dos Gastos em 2019
Acre	Não	Não
Alagoas	Sim	Sim
Ceará	Não	Não
Espírito Santo	Sim	Sim
Goiás	Não	Não
Minas Gerais	Sim	Sim
Mato Grosso do Sul	Sim	Sim
Mato Grosso	Não	Não
Pará	Não	Não
Paraíba	Não	Não
Pernambuco	Não	Não
Paraná	Sim	Sim
Rio de Janeiro	Não	Não
Rondônia	Sim	Sim
Rio Grande do Sul	Não	Não
Santa Catarina	Não	Não
Sergipe	Sim	Não
São Paulo	Sim	Sim

Fonte: STN (2020, p. 93) adaptado

Esta macro informação, apesar de não ser a essência da pesquisa, entendeu-se necessária trazê-la para iniciar a discussão específica sobre a situação do ente federativo em análise. Vê-se que dos 18 Estados que recorreram à União para renegociar suas dívidas, buscando o alongamento do prazo de quitação e redução das parcelas, apenas 7 deles conseguiram cumprir a regra nos dois anos. Isso significa que aproximadamente 61% dos Estados que aderiram a regra do teto dos gastos não conseguiram cumpri-lo nos dois anos de aplicação da regra e perderam os benefícios fornecidos pela Lei Complementar Federal nº. 156/2016.

O Estado de Rondônia conseguiu cumprir o teto dos gastos nos dois anos. De modo que, o que se passa a discutir são as implicações, ou custo de oportunidade, de se ter cumprido essa regra. Em primeiro lugar, nota-se um impacto no processo orçamentário de planejamento devido ao fato de o índice de inflação utilizado (IPCA) não estar definido no momento da elaboração da Lei Orçamentária Anual. Assim, a LOA 2018 foi elaborada sem a definição exata do teto e baseou-se na expectativa de arrecadação do Estado. Pois, o índice que define o teto referente a 2018 só pôde ser conhecido em janeiro de 2019 por se tratar de um acumulado calculado em dezembro de 2018 momento que o orçamento do ano já estava executado completamente. Isso implica em afirmar que o orçamento 2018 do Governo do Estado de Rondônia foi executado sem o conhecimento exato do limite imposto às despesas primárias correntes.

Analisando a Lei Orçamentária Anual de 2018 e sua dotação atualizada apresentada no Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) do terceiro quadrimestre de 2018, nota-se que as peças orçamentárias tal qual foram elaboradas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo já nasceram extrapolando a regra do teto dos gastos como se pode observar a na tabela 3.

TABELA 3 – Comparação do Orçamento Aprovado para o Exercício 2018 com a Aplicação da Regra do Teto dos Gastos.

Inflação - IPCA	3,75%		31 de dezembro	
Poder	Teto de gastos (Dezembro/2018)	Dotação Aprovada (31-dez/2018)	Extrapolação do Teto dos Gastos	
Poder Executivo	R\$ 5.152.394.425	R\$ 5.444.238.509	-R\$	291.844.084
Assembleia Legislativa	R\$ 212.476.942	R\$ 216.582.725	-R\$	4.105.783
Tribunal da Justiça	R\$ 840.568.639	R\$ 912.102.839	-R\$	71.534.200
Tribunal de Contas	R\$ 127.728.715	R\$ 153.346.727	-R\$	25.618.013
Ministério Público	R\$ 266.961.312	R\$ 275.476.002	-R\$	8.514.690
Total	R\$ 6.600.130.032	R\$ 7.001.746.802	-R\$	401.616.770

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa 3º Quadrimestre (2018) – Rondônia (adaptado)

O acumulado anual do IPCA em 2018 foi 3,75% e foi conhecido apenas em janeiro de 2019. Para se estabelecer o teto dos gastos para as despesas primárias correntes aplicou-se o acumulado do IPCA sobre a base de 2017 da despesas primárias correntes conforme estabelece o art. 1º “§ 2º III do Decreto Federal 9.056/2017. Comparando a dotação orçamentária planejada com a aplicação da regra do teto dos gastos nota-se que o Estado de Rondônia como um todo possuía uma lei orçamentária que extrapolava em R\$ 401,62 milhões a regra do teto dos gastos sendo necessário o contingenciamento das despesas e corte de gastos em todos os Poderes do Estado. Os Poderes que foram mais impactados com esse cenário foram o Executivo, se deparando com uma necessidade de corte de gastos na ordem R\$ 291,84 milhões; O Tribunal de Justiça com R\$ 71,53 e o Tribunal de Contas com R\$ 25,62 milhões de necessidade de ajuste para baixo no seu orçamento.

Como a taxa de inflação que define o teto só foi conhecida apenas em 2019. A equipe econômica trabalhava apenas com projeções e, diante das incertezas e do impacto que o não atingimento do teto poderia causar foi adotado uma postura pessimista projetando um acumulado anual do IPCA em 3,30%. Logo os contingenciamentos tomaram como base essa projeção o que ensejou no cenário que podemos observar na tabela 4.

TABELA 4 – Comparação do Orçamento Executado para o Exercício 2018 com a Aplicação da Regra do Teto dos Gastos.

Inflação - IPCA	3,75%		31 de dezembro	
Poder	Teto de gastos (Dezembro/2018)	DPC empenhadas até (31-Dezembro/2018)	Saldo	
Poder Executivo	R\$ 5.152.394.424,56	R\$ 5.089.384.805,83	R\$	63.009.618,73
Assembleia Legislativa	R\$ 212.476.942,34	R\$ 211.875.674,67	R\$	601.267,67
Tribunal da Justiça	R\$ 840.568.638,73	R\$ 813.452.344,69	R\$	27.116.294,04
Tribunal de Contas	R\$ 127.728.714,55	R\$ 127.160.002,89	R\$	568.711,66
Ministério Público	R\$ 266.961.312,28	R\$ 266.453.597,23	R\$	507.715,05
Total	R\$ 6.600.130.032,45	R\$ 6.508.326.425,31	R\$	91.803.607,14

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa 3º Quadrimestre (2018) – Rondônia (adaptado)

Quando comparado com índice real divulgado em janeiro de 2019, pode-se aferir os recursos que estavam planejados previamente para serem aplicados e não foram aplicados com o objetivo de atingir o teto dos gastos limitando as despesas primárias correntes. Assim, o Governo do Estado se deparou com o *trade off* entre seguir a LOA planejada e já autorizada pelo legislativo, e correr o risco de descumprir o teto, ou adotar a postura pessimista supra mencionada e garantir a limitação da DPC em 2018.

Diante disso, é possível afirmar que o custo de oportunidade do Estado de Rondônia para atingir o teto dos gastos em 2018 foi de R\$ 91,80 milhões. Pois, A Lei Orçamentária Anual aprovada com base na projeção da receita e alinhada aos projetos prioritários do PPA e à prestação de serviços públicos para a sociedade previa a aplicação desse recurso. E, a regra do teto dos gastos, tal qual foi aplicada, sem o conhecimento do acumulado anual do IPCA no momento de elaboração e aprovação das peças orçamentárias, bem como durante a execução do orçamento, implicou a não aplicação desse recurso que, poderia ser convertido, de forma planejada, em investimento caso já se conhecesse o teto fixado. Isso porquê os investimentos não estavam limitados pela regra.

Os Poderes mais afetados em seus respectivos planejamento foram o Executivo que deixou de aplicar R\$ 63 milhões e o Tribunal de Justiça com R\$ 27,1 milhões. Aplicando o conceito de Costa et. al. (2020), o orçamento público deve ser entendido como um compromisso assumido pelo governo com os seus contribuintes para o cumprimento da função social do poder público. Logo, depara-se com um cenário no qual a regra do teto dos gastos, na forma através

da qual foi aplicada, resultou em uma situação em que o Estado deixasse de cumprir o compromisso com a sociedade da forma que planejou fazer em 2018.

Para o exercício 2019 o processo orçamentário enfrentou o mesmo problema de desconhecimento da taxa a ser aplicada para se estabelecer o limite de crescimento das despesas primárias correntes. Isso quer dizer que, de igual modo ao ocorrido em 2018, a LOA 2019 foi elaborada e aprovada sem o conhecimento do teto real dos gastos o que culminou com o cenário que se observa na tabela 5:

TABELA 5 – Comparação do Orçamento Aprovado para o Exercício 2019 com a Aplicação da Regra do Teto dos Gastos.

Inflação - IPCA		4,31%		31 de dezembro	
Poder	Teto de gastos (Dezembro/2018)	Dotação Aprovada (31-dez/2018)		Diferença	
Poder Executivo	R\$ 5.312.120.279	R\$ 5.754.315.349		-R\$	442.195.070
Assembleia Legislativa	R\$ 283.977.044	R\$ 232.031.178		R\$	51.945.866
Tribunal da Justiça	R\$ 876.797.147	R\$ 934.221.243		-R\$	57.424.096
Tribunal de Contas	R\$ 133.233.822	R\$ 147.267.838		-R\$	14.034.016
Ministério Público	R\$ 278.467.345	R\$ 283.343.429		-R\$	4.876.084
Total	R\$ 6.884.595.637	R\$ 7.351.179.037		-R\$	466.583.401

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa 3º Quadrimestre (2019) – Rondônia (adaptado)

Uma vez que o ambiente no qual se desenrolou o processo orçamentário de 2019 foi semelhante ao de 2018, a Lei Orçamentária Anual de 2019 também foi votada e aprovada extrapolando o teto dos gastos. E, da mesma forma, não é possível precisar o descumprimento ou a magnitude dele de forma exata. Pois, o acumulado do IPCA a ser aplicado no orçamento de 2019 só foi conhecido em janeiro de 2020. Uma vez conhecido o teto dos gastos notou-se que a LOA 2019 o extrapolava em R\$ 466,5 milhões. Apenas o orçamento da Assembleia Legislativa estava abaixo do teto com uma margem de aproximadamente 52 milhões de reais.

Logo, visando o cumprimento da regra para evitar a perda dos benefícios oferecidos pela Lei Complementar Federal nº. 156/2016, o Estado, através do esforço de todos os Poderes iniciam uma nova rotina de contingenciamentos e cortes de gastos, uma vez que a análise do cumprimento do teto dos gastos baseia-se na despesa empenhada. O cenário de execução orçamentária após o fechamento do exercício financeiro 2019 e conhecendo o índice de inflação a ser aplicado nas despesas primárias correntes se desenhou conforme tabela 6:

TABELA 6 – Comparação do Orçamento Executado para o Exercício 2019 com a Aplicação da Regra do Teto dos Gastos.

Inflação - IPCA		4,31%		31 de dezembro	
Poder	Teto de gastos (Dezembro/2019)	DPC empenhadas até (31-Dezembro/2019)		Saldo	
Poder Executivo	R\$ 5.312.120.278,97	R\$ 5.219.101.479,76		R\$	93.018.799,21
Assembleia Legislativa	R\$ 283.977.043,84	R\$ 222.080.122,36		R\$	61.896.921,48
Tribunal da Justiça	R\$ 876.797.147,06	R\$ 894.006.219,59		-R\$	17.209.072,53
Tribunal de Contas	R\$ 133.233.822,14	R\$ 129.317.880,46		R\$	3.915.941,68
Ministério Público	R\$ 278.467.344,84	R\$ 274.699.135,64		R\$	3.768.209,20
Total	R\$ 6.884.595.636,85	R\$ 6.739.204.837,81		R\$	145.390.799,04

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa 3º Quadrimestre (2019) – Rondônia (adaptado)

Seguindo o mesmo raciocínio aplicado a 2018. No exercício financeiro de 2019 foram deixados de ser aplicados recursos públicos na ordem de R\$ 145 milhões. Podendo caracterizar esse valor como um custo de oportunidade para se atingir o teto dos gastos. Em 2019 os poderes mais atingidos foram o Executivo com um corte de R\$ 93 milhões e o Legislativo com um corte de R\$ 61,8 milhões. O Poder Judiciário extrapolou o teto dos gastos em R\$ 17,2 milhões, mas

foi coberto pelo contingenciamento e corte da gastos dos demais Poderes do Estado. É importante lembrar que esses valores estavam aprovados em orçamento, distribuídos em programas e ações nas peças orçamentárias dos respectivos entes e havia recursos financeiros para sua regular execução. Esses valores seriam convertidos em políticas públicas ou ações governamentais que representariam prestação de serviços públicos para a sociedade do Estado de Rondônia em cumprimento da função social do Estado. Porém, a eficiência e eficácia da execução orçamentária restou comprometida pelo desconhecimento do índice de inflação a ser aplicado no momento do processo de planejamento orçamentário no biênio. O que representou um custo de oportunidade acumulado no biênio de R\$ 237,2 milhões.

O estudo buscou identificar as áreas de atuação governamental que sofreram os maiores cortes e contingenciamento devido a regra do teto dos gastos em Rondônia no biênio de execução. Silva (2019) afirma que as despesas primárias correntes podem ser entendidas como o conjunto de gastos que possibilitam a oferta de serviços e bens à sociedade. Assim é possível entender que o esforço para se atingir o teto dos gastos tenham reflexos diretos na oferta de bens e serviços públicos. Com base nas informações do Relatório de Controle Interno e Relatório de Execução Orçamentária do ano de 2018 montou-se a tabela a seguir.

TABELA 7 – Impacto do Custo de Oportunidade Pelo Cumprimento do Teto dos Gastos nas Áreas de Atuação Governamental em 2018.

Área de Atuação Governamental	Teto de gastos 2018	Despesa Executada - 2018	Custo de Oportunidade
Educação	R\$ 1.180.171.889,20	R\$ 1.166.513.208,49	R\$ 13.658.680,71
Saúde	R\$ 1.159.428.172,46	R\$ 1.072.638.856,73	R\$ 86.789.315,73
Administração	R\$ 931.256.876,27	R\$ 910.222.438,89	R\$ 21.034.437,38
Segurança Pública	R\$ 864.364.373,78	R\$ 857.667.666,47	R\$ 6.696.707,31
Judiciária	R\$ 779.033.990,61	R\$ 721.501.824,63	R\$ 57.532.165,98
Previdência Social	R\$ 548.937.673,01	R\$ 650.627.992,36	-R\$ 101.690.319,35
Outras funções	R\$ 1.077.170.644,23	R\$ 1.070.734.174,42	R\$ 6.436.469,81
Serviço da Dívida	R\$ 59.766.412,89	R\$ 58.420.263,32	R\$ 1.346.149,57
Total	R\$ 6.600.130.032,45	R\$ 6.508.326.425,31	R\$ 91.803.607,14

Fonte: dados da pesquisa.

A tabela acima demonstra que as áreas de atuação governamental mais afetadas pelo cumprimento da regra do teto dos gastos tal qual foi aplicada no Estado de Rondônia em 2018 foi a saúde, a área judiciária, a função administração, educação e a segurança pública. Vê-se que o Estado não restringiu os gastos com a previdência social ao teto dos gastos em 2018. As outras áreas, com suas economias cobriram o déficit da previdência.

Analisando o cenário da saúde com um custo de oportunidade de R\$ 86.789.315,73 para cumprir o teto dos gastos e aplicando o entendimento de Silva (2019) e de Gadelha (2017). Nos permite a leitura de que a regra tal qual foi aplicada inviabilizou a aplicação desse montante em benefício da sociedade. Esse valor poderia ser convertido em investimento e também na compra de mais insumos hospitalares. Esse quadro se agrava quando olhando a situação atual da saúde no Estado que já de escassez de insumos e dificuldades estruturais. Mesmo entendimento se aplica à segurança pública. Pois, esse corte de gastos afeta em itens essenciais para o desempenho das atividades das polícias, uma vez que ele afeta a compra de combustível para patrulhamento das ruas, equipamentos de uso contínuo e etc.

Em 2019 a área da educação, assim como a previdência social, não tiveram suas despesas primárias correntes limitadas e extrapolaram o teto em sua execução de forma que o Estado teve que cortar nas demais funções para cumprir o teto como um todo. O cenário da aplicação do teto dos gastos no exercício financeiro 2019 pode ser observado na tabela 8:

TABELA 8 – Impacto do Custo de Oportunidade Pelo Cumprimento do Teto dos Gastos nas Áreas de Atuação Governamental em 2019.

Área de Atuação Governamental.	Teto de gastos 2019	Despesa Executada - 2019	Custo de Oportunidade
Educação	R\$ 1.231.037.297,63	R\$ 1.233.970.253,41	-R\$ 2.932.955,78
Saúde	R\$ 1.209.399.526,69	R\$ 1.129.509.559,21	R\$ 79.889.967,48
Administração	R\$ 971.394.047,64	R\$ 889.525.273,37	R\$ 81.868.774,27
Segurança Pública	R\$ 901.618.478,29	R\$ 887.525.570,19	R\$ 14.092.908,10
Judiciária	R\$ 812.610.355,61	R\$ 773.523.070,71	R\$ 39.087.284,90
Previdência Social	R\$ 572.596.886,72	R\$ 775.403.087,26	-R\$ 202.806.200,54
Outras funções	R\$ 1.123.596.698,99	R\$ 1.026.962.008,17	R\$ 96.634.690,82
Serviço da Dívida	R\$ 62.342.345,28	R\$ 22.786.015,49	R\$ 39.556.329,79
Total	R\$ 6.884.595.636,85	R\$ 6.739.204.837,81	R\$ 145.390.799,04

Fonte: dados da pesquisa.

Vê-se que o custo de oportunidade para a segurança pública em 2019 mais de dobrou em comparação com 2018. O prejuízo relacionado a Saúde se mantém praticamente no mesmo patamar. As demais funções juntamente à área de administração foram mais afetadas em comparação com o ano anterior.

Acumulando o biênio tem-se um custo de aproximadamente 167 milhões de reais na saúde do Estado, 97 milhões de reais na área judiciária, 20 milhões na segurança pública, 10 milhões na educação que, seguindo a interpretação proposta por de Costa et. al. (2020), representa que a regra do teto dos gastos, na forma como foi aplicada nos Estados, no caso do Estado de Rondônia que a cumpriu, foi um fator fundamental que ensejou no descumprimento do compromisso com a sociedade traduzida no planejamento orçamentário.

Analisando esses resultados com base no entendimento de Gadelha (2017) o qual afirma que o orçamento público, além de ser um instrumento de planejamento é também uma lei. Percebe-se que as regras impostas pela Lei Complementar Federal nº. 156/2016, regulamentada pelo Decreto Federal nº. 9.056/2017 representaram um fator exógeno com implicações na racionalidade limitada dos atores que atuaram na execução orçamentária prescrita na teoria incremental, significando, também, um momento de pontuação (mudança significativa no orçamento) que inviabilizaram o cumprimento das Leis Orçamentárias Anuais dos anos de 2018 e 2019. O que leva a um cenário complexo. Pois, o gestor público se depara com duas leis diferentes que o cumprimento de uma implica no descumprimento da outra. Ou seja, nesse cenário o gestor só tem a possibilidade de decidir sobre qual externalidade negativa ele vai suportar. A perda dos benefícios do alongamento da dívida perante a união, cenário no qual haveria precarização dos serviços públicos para pagamento da dívida. Ou, o descumprimento de metas físicas e financeiras que compromete a execução orçamentária e a prestação de serviços públicos.

Por se tratar de um biênio recente, as Cortes de Contas Estaduais ainda não emitiram opinião sobre a regularidade dessas contas. Mas sabe-se que a regular execução do orçamento dentro dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade são fatores relevantes a serem considerados na apreciação. Podendo, o resultado da análise das contas, ser mais uma externalidade a ser administrada pelos gestores públicos.

O fato é que todo esse imbróglia na execução orçamentária do Estado se deu devido ao critério de utilizar o acumulado anual do IPCA de dezembro a dezembro do ano em que se estava executando o orçamento diferente do critério aplicado na União. No ente federal a regra estabelece o acumulado anual do IPCA mensurado de junho a junho do momento anterior a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Assim, as peças orçamentárias já são elaboradas e aprovadas conhecendo o teto de forma que executar fielmente a Lei Orçamentária significa, também, cumprir o teto dos gastos.

Cabe esclarecer que o presente estudo não se propôs a fazer juízo positivo ou negativo do Novo Regime Fiscal. De forma que as informações e discussões aqui contidas não são suficientes para qualquer posicionamento neste sentido. O que se buscou foi descrever a experiência vivenciada pelo Estado de Rondônia no cumprimento dessa regra. E evidenciou-se que essa experiência representou um elevado custo de oportunidade econômico, social e financeiro para o Estado. E, que os legisladores precisam se atentar aos estabelecer critérios e normas para que um cumprimento de um normativo legal não represente o descumprimento de outro normativo. A análise dos relatórios de execução orçamentária demonstraram que Rondônia possuía disponibilidade financeira para a execução dos programas e ações autorizada nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais do biênio estudado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando como parâmetro a análise a situação do ente federativo estudado nesta pesquisa. Pode-se concluir que o cumprimento do teto dos gastos públicos como foi aplicado aos Estados representou um grande desafio para a administração pública do Estado de Rondônia. Essa dificuldade fica evidenciada no elevado número de entes federativos que aderiram a regra do teto em troca de renegociação de suas dívidas e não conseguiram cumprir a regra. Ao todo 18 entes aderiram e desses aproximadamente 61% não conseguiram cumprir o teto no biênio de aplicação da regra.

O Estado de Rondônia conseguiu cumprir o teto dos gastos nos dois anos. Mas esse feito veio atrelado a um elevado custo de oportunidade. Que, de forma acumulada representou a cifra de R\$ 237 milhões aproximadamente. Este custo de oportunidade pode ser entendido como a opção que os gestores tomaram em ser parcimoniosos nos gastos para cumprir o teto previsto e a penalização de diversas políticas públicas. Mesmo existindo receita para cobrir o teto real, o dinheiro é poupado e por mais que esta poupança sirva para constituir créditos adicionais no ano seguinte por dinheiro em caixa, a sociedade sofre por ter sido preterida em suas políticas públicas necessárias.

As leis orçamentárias anuais de 2018 e 2019 foram elaboradas e aprovadas extrapolando o teto porque não se conhecia o índice de inflação a ser utilizado para limitar o crescimento da despesa corrente primária em cada ano. A regra como foi aplicada nos Estados estabelecia que o acumulado anual do IPCA seria aferido no exercício financeiro da referida lei orçamentária. Assim o índice que limitaria a DPC em 2018 só foi conhecido em janeiro de 2019 e, por conseguinte, o índice que estabelece o teto da DPC para 2019 só foi conhecido em janeiro de 2020. Esse cenário fez o Estado adotar uma postura ---- conservadora uma vez só era possível fazer projeções sobre o cumprimento ou não do teto. A postura pessimista fez com que o Estado projetasse uma inflação abaixo daquela que foi concretizada e começou a contingenciar e cortar gastos em todos os Poderes.

A diferença entre o teto dos gastos e as despesas de fato empenhadas caracterizaram, no entendimento deste estudo, um custo de oportunidade. Pois, havia disponibilidade financeira e autorização em lei para a aplicação daqueles recursos. E esse gap entre despesa executada e o teto propriamente dito só existiu pelo não conhecimento prévio do IPCA acumulado no momento do planejamento orçamentário. Uma vez que, mesmo sendo limitado pelo teto, os recursos financeiros disponíveis poderiam ser alocados de forma planejada para investimentos que não estavam sujeitos ao teto.

As áreas de atuação governamental mais afetadas pelo custo de oportunidade de cumprir o teto dos gastos foram: saúde com um custo de aproximadamente 167 milhões de reais acumulado no biênio, área judiciária com aproximadamente 97 milhões de reais, Segurança pública com pouco mais de 20 milhões de custo de oportunidade e educação com aproximadamente 10 milhões de reais.

Silva (2019) e de Gadelha (2017) corroboram o entendimento de que o orçamento significa um compromisso entre o Estado e o contribuinte provedor de recursos financeiros. E, em especial as despesas primárias correntes, representam a possibilidade de oferta de serviços e bens à sociedade, como saúde e educação, segurança etc. Assim, a regra do teto dos gastos como foi aplicada nos Estados atuou como fator preponderante para que a administração pública deixasse de executar em sua integralidade o compromisso assumido com a sociedade.

Constatou-se ainda que os parâmetros estabelecidos na Lei Complementar Federal nº. 156/2016 e regulamentados pelo Decreto Federal nº. 9.056/2017 para o cumprimento do teto dos gastos representaram um fator exógeno de impacto na racionalidade limitada dos atores que atuaram na execução orçamentária prevista na teoria incremental, ao mesmo tempo que caracterizou um período de pontuação (mudança drástica no orçamento) indicado pela teoria do equilíbrio pontuado que inviabilizaram o cumprimento das leis orçamentárias anuais, criando um complexo cenário para os gestores públicos. Pois, o contexto era o de que o cumprimento do teto dos gastos representa o descumprimento da lei orçamentária anual e a recíproca era verdadeira. Nesse cenário cabia ao gestor escolher qual externalidade negativa assumir. A de descumprir o teto e perder os benefícios do alongamento da dívida comprometendo a solvência econômica e financeira do Estado. Ou, descumprir as leis orçamentárias anuais e comprometer o planejamento e a prestação de serviços públicos, além de correr o risco de ter suas contas avaliadas com críticas ou ressalvas à execução orçamentária.

Para evitar as dificuldades operacionais da execução orçamentária decorrente desse cenário, seria necessário o aprimoramento dos instrumentos de projeção de indicadores de índices de inflação. Porém, essa medida seria meramente mitigatória. Sendo, o caminho mais viável para evitar essas dificuldades, a composição de equipe técnica multidisciplinar na proposição dessas normas para que se avalie os possíveis aspectos de choque entre normas e não haja comprometimento da qualidade do planejamento e execução orçamentária por parte dos gestores públicos e nem prejuízos sociais provenientes desse tipo de regramento.

Aponta-se como uma limitação deste trabalho a necessidade de aprofundamento dos impactos do custo de oportunidade nas políticas públicas. O que se realizou foi uma abordagem exploratória na execução orçamentária que demonstrou uma externalidade negativa na eficiência da alocação do orçamento, sendo necessários estudos futuros sobre os impactos na eficácia e efetividade da aplicação dos recursos devido ao contexto estabelecido pelo teto dos gastos públicos.

Sugere-se como pesquisas posteriores abordagens alternativas para pesquisas com mesmo objeto, a comparação entre os estados que conseguiram cumprir o teto e a busca da explicação do insucesso em atingir a meta do teto, bem como consequências para o não cumprimento da regra por parte de algumas unidades federativas visando robustecer as informações para futuros entes que necessitem renegociar suas dívidas e necessitem aderir a regra do teto dos gastos.

Por fim, esclarece-se que o estudo ora apresentado não tem a pretensão de fazer juízo de valor positivo ou negativo sobre o Novo Regime Fiscal uma vez que as informações e discussões aqui presentes não são suficientes para fundamentar um ou outro posicionamento nesse sentido. O que se buscou foi descrever a experiência do Estado de Rondônia no cumprimento da regra do teto dos gastos. E, conclui-se que para cumprir o teto o Estado pagou um elevado custo de oportunidade, e que o critério de aplicação aos Estados que diferiu do critério aplica à União colocou em rota de colisão a Lei Complementar Federal nº. 156/2016 e as Leis Orçamentárias Anuais 2018 e 2019 do Estado de Rondônia. Ficando a sugestão para que aqueles que legislam sobre regras orçamentárias atentem para que os dispositivos estabelecidos em uma norma não representem o descumprimento de outra norma.

6. REFERÊNCIAS

- Bronzím, A. H. S. **Eficiência do Gasto Público como Viabilizadora do Novo Regime Fiscal**: uma aplicação para as internações do Sistema Único de Saúde no Brasil entre 2008 e 2017. Dissertação de Mestrado. UNESP, Araraquara, 2019. Disponível em <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/181883>, Acessado em 10 mai. 2021.
- Cassi, G. H. G.; Gñçalves. O. O. Emenda Constitucional 95/2016: proposito e consequências do novo regime fiscal. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. Volume 40.1 — jan./jun. 2020. Disponível em <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/953> Acessado em 10 abr. 2021.
- Carvalho, D. I. de. **Análise da Execução Orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado**. Dissertação de Mestrado. UNB, Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23300/1/2017_DanielIzaiasdeCarvalho.pdf. Acessado em: 15 abr. 2021.
- Costa, C. L. de O.; Mizrahi, M. E.; Lepsch, M. A. de S. Orçamento Público no Brasil e suas Alterações Advindas da Emenda Constitucional 106/2020. **COINTER PDVGT**. Recife, 2020. Doi: <https://doi.org/10.31692/2596-0857.IVCOINTERPDVGT.0048>
- Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Novo Regime Fiscal (NRF) - Emenda Constitucional nº95/2016 – Novo Regime Fiscal**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5319>. Acessado em 12 mai. 2021.
- Filho, J. A. V. **Controle dos Gastos Públicos no Brasil após a EC 95/2016**: reflexões sobre a constitucionalidade do novo regime fiscal. Dissertação de Mestrado. UFC, Fortaleza, 2019. Disponível em <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/40350>. Acessado em 05 abr. 2021.
- Fontaine, G. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas Presentación del dossier. Íconos. **Revista de Ciencias Sociales**, (53), 11–30. 2015
- Freitas, P. S. de; Mendes, F. S. **Comentários Sobre a PEC do Teto dos Gastos Públicos Aprovada na Câmara dos Deputados: necessidade e constitucionalidade da medida**. Boletim Legislativo nº 55 Senado Federal. Brasília, 2016. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/pec-teto-estudo-55-constitucionalidade.pdf>. Acessado em 15 mai. 2021.
- Gadelha, S. R. de B. **Introdução ao Orçamento Público**: entendendo o orçamento público. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasília, 2017. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1>. Acessado em 25 mai. 2021.
- Giambiagi, F.; Tinoco, G. O Teto dos Gasto Público: mudar para preservar. BNDES, 2019. Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/18620>. ACESSADO em 10 mai. 2021.
- INSPER. **Despesa com Saúde e o Teto de Gastos no Governo Federal**. 2020. Disponível em https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Despesa-com-sa%C3%BAde-e-o-teto-de-gastos-no-governo-federal_Marcos-Mendes.pdf. Acessado em 15 mai. 2021.

Leite, A. R. Trajetória da Dívida Pública no Brasil: análise de cenários sob a regra do teto dos gastos públicos (PEC 55/241) dentro da estrutura de um modelo DSGE. Tese de Doutorado. UFBA, 2018. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/28875>. Acessado em 20 abr. 2021.

Malhotra, N. K. **Pesquisa de Marketing**: uma orientação aplicada. Bookman, 7ª ed. 2019.

Mariano, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>. Acessado em 28 mai. 2021.

Ollaik, L. G., Wenceslau, J., Serpa, S. M. H. C., & Medeiros, J. J. **Novas Direções Para Pesquisas Orçamentárias No Brasil**, 347–357. 2011.

Oliveira, M. F. de. **Metodologia Científica**: um manual para a realização de pesquisas em administração. UFG. Catalão, 2011. Disponível em <https://files.cercomp.ufg.br/weby/>. Acessado em 20 abr. 2021.

Pereira, H. C. I.; Tanuri, T.; Teixeira, A.; Missio, F. 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, pp. 51-69, 2017. Disponível em <https://www.revistas.ufg.br/reoste/article/view/46674>. Acessado em 12 mai. 2021.

Sant'Ana, P. R. N.; Oliveira Júnior, M. de. Impacto do Novo Regime Fiscal Sobre o Superior Tribunal de Justiça: uma previsão a partir do histórico de execução orçamentária. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 1-34, jan. 2021. Disponível em <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/117>. Acessado em 25 mai. 2021.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2020**. Ministério da Economia Secretaria Especial de Fazenda. Brasília, 2020. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2020>. Acessado em 10 mai. 2021.

Silva, M. V. D. de C. **Orçamento e Finanças Governamentais**. UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis: Superintendência de Educação à distância. Salvador, 2019.

Valle, V. R. L. do. Novo Regime Fiscal, Autonomia Financeira e Separação de Poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50340. Acessado em 12 mai. 2021.