



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

LUCIANO DORNELLO MANSO

**Uma reflexão sobre a Regra de Ouro das Finanças Públicas no
Brasil durante a crise fiscal iniciada no ano de 2014**

**Brasília
2022**



LUCIANO DORNELLO MANSO

Uma reflexão sobre a Regra de Ouro das Finanças Públicas no Brasil durante a crise fiscal iniciada no ano de 2014

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Orientador (a): Prof. Dr. Jefferson Dalamura Nascimento

BRASÍLIA

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

LUCIANO DORNELLO MANSO



Luciano Dornello Manso

**Uma reflexão sobre a Regra de Ouro das Finanças Públicas no
Brasil durante a crise fiscal iniciada no ano de 2014**

Artigo científico apresentado ao
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB
como pré-requisito para a obtenção
de certificado de conclusão de Curso
de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Orçamento Público

Aprovado em Brasília, em 22 de novembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Jefferson Dalamura Nascimento
ESD/MD

Prof. Msc Pedro Augusto Ramirez Monteiro
ILB/Senado Federal



RESUMO

A Constituição Federal de 1988 prevê no inciso III do art. 167 que o montante de operações de crédito não pode ser superior às despesas de capital. Essa norma fiscal, denominada regra de ouro, tem o propósito de coibir desequilíbrios fiscais. Entretanto, a partir de 2014 o país começou a apurar resultados primários negativos, que culminou com um crescimento expressivo da dívida pública. Desse modo, é propício estudar se o desenho atual da regra de ouro está adequado para atingir o objetivo desse regramento. Este trabalho analisou dados extraídos de *site* da Secretaria de Tesouro Nacional, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, dos relatórios das Contas do Presidente da República elaborado pelo Tribunal de Contas da União, das Constituições Federais dos anos de 1967, 1969 e 1988, das Leis Orçamentárias, dentre outros documentos. Verificou-se que os investimentos públicos têm caído nos últimos anos. O condicionamento de recursos para atendimento do inciso III do art. 167 da CF/88 tem gerado riscos ao país. Além disso, países desenvolvidos têm abandonado essa regra fiscal, assim como, a classe política nacional não tem demonstrado preocupação com o descumprimento da regra de ouro. Ademais, atualmente, a emenda à Constituição nº 95, chamada de Teto dos Gastos, é a principal regra fiscal do país e está cumprindo o propósito de manter o equilíbrio fiscal das contas públicas. Diante desse contexto, torna-se mister uma mudança de rumos para a regra ouro no Brasil.

Palavras-chave: Regra fiscal, Regra de ouro, Crise Fiscal.



ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 provides in item III of art. 167 that the amount of credit operations cannot exceed capital expenditures. This fiscal rule, called the golden rule, is intended to curb fiscal imbalances. However, from 2014 onwards, the country began to record negative primary results, which culminated in a significant growth in public debt. Thus, it is appropriate to study whether the current design of the golden rule is adequate to achieve the objective of this rule. This work analyzed data extracted from the website of the National Treasury Department, from the Integrated Planning and Budget System, from the accounts of the President of the Republic prepared by the Federal Court of Auditors, from the Federal Constitutions of the years 1967, 1969 and 1988, from the Budget Laws, among other documents. It was found that public investments have fallen in recent years. The conditioning of resources to comply with item III of art. 167 of CF/88 has generated risks to the country. In addition, developed countries have abandoned this fiscal rule, as well as the national political class has not shown concern about non-compliance with the golden rule. Furthermore, currently, the amendment to the Constitution nº 95, called Ceto dos Expenses, is the main fiscal rule in the country and is fulfilling the purpose of maintaining the fiscal balance of public accounts. Given this context, a change of direction for the golden rule in Brazil becomes necessary.

Keywords: Golden Rule, Fiscal Rule, Fiscal Policy, Deficit Public.

Data de submissão dia mês ano (opcional)

Data de aprovação dia mês ano (opcional)

Disponibilidade (DOI ou endereço eletrônico do artigo na Biblioteca Digital do Senado)
(Opcional)



1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) em seu artigo 167, inciso III, definiu que é vedada 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.

Além da Constituição Federal, esse dispositivo, conhecido como regra de ouro das finanças públicas, está disciplinado na Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 12 e 32, e no artigo 6º, § 1º, da Resolução do Senado nº 48/2007, o que indica a grande relevância dada pelos legisladores brasileiros a esse mecanismo de controle fiscal.

A regra de ouro, em síntese, visa promover estímulo em um resultado positivo ou pelo menos neutro na apuração de receita e despesa públicas, primárias e financeiras, dentro de um exercício financeiro, e a essência de sua lógica é simples: coibir que o Estado realize dívida pública para pagar despesas correntes.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, até o ano de 2018, a regra de ouro foi cumprida integralmente. Em 2019, porém, a Lei Orçamentária Anual reservou um montante de recursos da ordem de R\$ 249 milhões com impedimento de ser executado, devido a impossibilidade do país de cumprir o inciso III do art. 167 da Carta Magna.

As Leis Orçamentárias Anuais dos exercícios financeiros subsequentes também tiveram recursos ressalvados à aprovação de uma legislação específica, devido a impossibilidade de cumprimento da regra de ouro, instando o Poder Legislativo a deliberar, pela segunda vez, acerca de créditos orçamentários alocados em políticas públicas imprescindíveis ao país.

Embora a violação dessa regra ocorra desde o ano de 2019, dados extraídos do *site* Tesouro Nacional Transparente (BRASIL, 2022) apontam que desde o ano de 2014 o Governo Central apresenta reiteradamente resultados primários negativos, conduzindo a dívida pública brasileira a níveis alarmantes.

Fabio Giambiagi (2021, p. 223) e Guilherme Tinoco (2020, p. 313) assinalaram que nos anos de 2015 e 2016 a situação fiscal do Brasil passou a níveis preocupantes e entrou para a lista de prioridades do país, pois em poucos anos a dívida pública brasileira, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), cresceu vertiginosamente.

Nesse cenário de degradação fiscal, entender o comportamento da regra de ouro no Brasil a luz dos conceitos acadêmicos e doutrinários é importante para compreender o



papel dessa regra fiscal. Regramento este que tem como propósito promover o equilíbrio fiscal do país, contribuir para a sustentabilidade da dívida e estimular os investimentos públicos, segundo a obra de Giacomoni (2012, p. 81), o texto do Orçamento em Discussão nº 46 do Senado Federal (2020, p. 9), o Estudo Especial nº 5 da Instituição Fiscal Independente (COURI et al., 2018a, p.8), o Texto para Discussão nº 31 da Secretaria do Tesouro Nacional (BROCHADO et al., 2019, p. 6) e o livro de Tinoco (2020, p. 314).

Outrossim, a deterioração das contas públicas, mesmo com a regra de ouro em vigor, motivou, em 2016, o envio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) por parte do Governo, posteriormente promulgada pelo Congresso Nacional, limitando as despesas primárias da União, denominada Teto dos Gastos. Essa Emenda Constitucional visava sinalizar a disposição do país em buscar a sustentabilidade da dívida e o resultado primário positivo. Em suma, direcionar o país ao caminho do equilíbrio fiscal no orçamento público da União.

Ademais, a regra de ouro tem recebido contundentes críticas de especialistas em finanças públicas, no sentido de se alterar ou suprimir o inciso III do artigo 167 da Constituição Federal. Nessa linha, duas significativas Propostas de Emenda à Constituição tramitaram recentemente no Congresso Nacional com proposituras de alteração da regra de ouro. Uma delas está aguardando a instituição de Comissão Temporária na Câmara dos Deputados e a outra foi aprovada, mas o texto que trata especificamente desse regramento foi apartado, votado separado e não atingiu a quantidade mínima de votos para a sua aprovação.

Sendo assim, compreender a função da regra de ouro no Brasil em um período em que há reiterados resultados primários negativos, elevado crescimento da dívida pública e, conseqüentemente, um grave desequilíbrio fiscal é muito relevante para avaliar se a manutenção, alteração ou supressão do inciso III do artigo 167 da Constituição Federal dentro do ordenamento jurídico brasileiro é pertinente para o país.

Diante dessa problemática, este estudo pretende aprofundar o debate sobre a regra de ouro fazendo uso de artigos científicos, textos de revistas, livros e matérias jornalistas. Além disso, leis, informações de sítios oficiais e documentos diversos foram coletados e analisados. Bem como, foram extraídos dados do Tesouro Nacional Transparente e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal e informações foram retiradas de documentos compuseram as tramitações dos Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLN) que abrem os créditos suplementares das LOA para liberar os recursos com

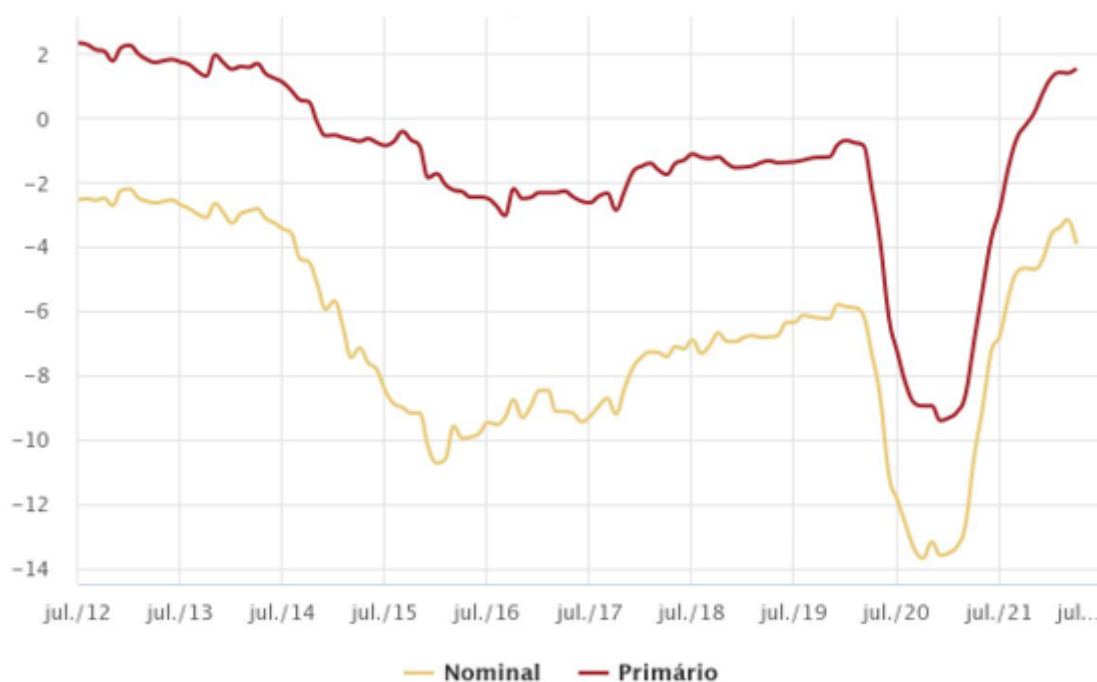


condicionamento para o cumprimento dessa regra fiscal, com intuito de verificar os posicionamentos dos Poderes Executivo e Legislativo sobre as questões atinentes a regra de ouro, a luz dos conceitos teóricos.

2 A CRISE FISCAL BRASILEIRA INICIADA EM 2014 E AS REGRAS FISCAIS

O crescimento vertiginoso da dívida bruta do Brasil iniciado no ano de 2014 colocou em xeque a capacidade do país de honrar os seus compromissos. E essa dúvida dos credores, sobre a capacidade do país de pagar as suas dívidas, empurrou o Brasil para uma crise fiscal sem precedentes. Assim, o exercício financeiro de 2014 está marcado na história do país como o primeiro ano em que foi registrado resultado primário negativo (déficit de R\$ 32,5 bilhões) desde que o Banco Central do Brasil (BCB) começou a computar os dados do setor público consolidado em 2002, de acordo com o Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório Anual 2014 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015, p. 60). Os saldos do resultado primário do setor público consolidado dos anos posteriores também foram negativos, conforme pode ser observado no gráfico abaixo que mostra o resultado primário e nominal em % do Produto Interno Bruto (PIB):

Gráfico 1: Resultados Nominal e Primário do Setor Público

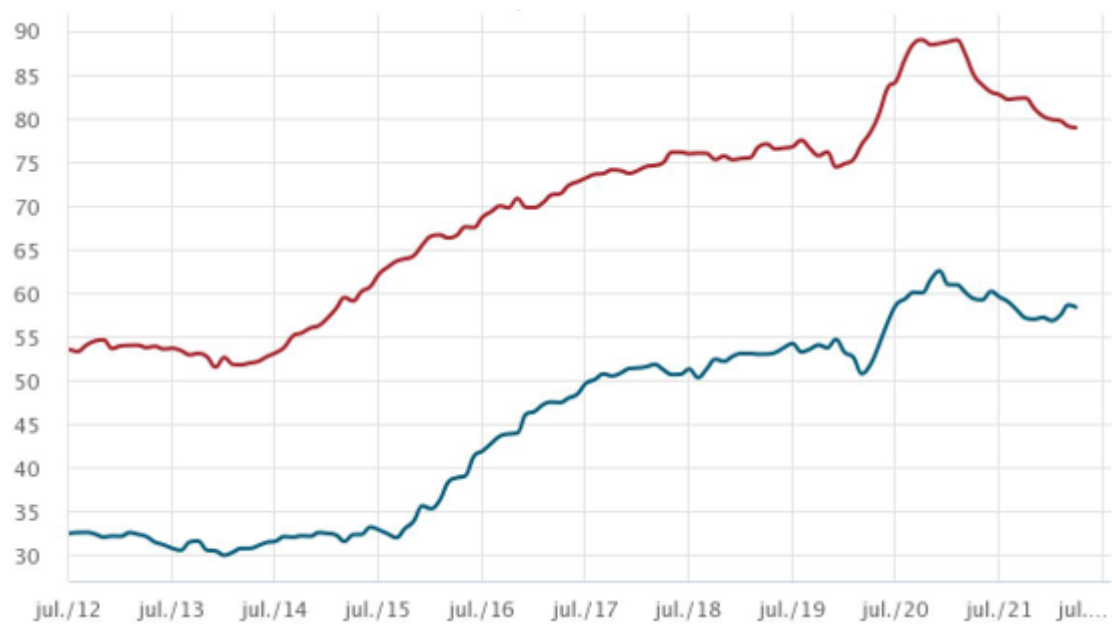


Fonte: Site do Banco Central do Brasil (2015)



Uma consequência natural desses reiterados déficits públicos é o crescimento da dívida pública. E esse aumento ocorreu tanto da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) quanto a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)¹. Segue o gráfico abaixo com o comportamento histórico dessas dívidas em % do PIB:

Gráfico 2: Evolução da Dívida Líquida do Setor Público e Dívida Bruta do Governo Geral



Fonte: Site do Banco Central do Brasil (2015)

A degradação das contas públicas, com os déficits primários sucessivos e o crescimento vertiginoso da dívida, acendeu a luz vermelha do país. Segundo Tinoco (2020, p. 313) os problemas fiscais se agravaram nos últimos anos e continuam ocupando espaço na lista de prioridades do país, uma vez que “...a dívida bruta passou de 50% do PIB para um patamar próximo a 80% do PIB em poucos anos.”. Giambiagi (2021, p. 223) escreveu que “...a situação à qual se chegou no Brasil em matéria fiscal em torno de 2015/2016 parecia ser simplesmente insustentável.” Diante desse cenário, é extremamente pertinente

¹ Segundo o Manual de Estatísticas Fiscais (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018, p. 10 e 12), a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é o balanceamento entre os créditos e as dívidas do setor público não-financeiro; e a Dívida Bruta do Governo Geral é o total de débito de responsabilidade dos Governos Federal, Estaduais e Municipais.



entender os aspectos teóricos das regras fiscais e a sua suposta contribuição para a manutenção do equilíbrio fiscal no país.

2.1 Aspectos Teóricos das Regras Fiscais

Giambiagi (2021, p. 218) afirmou que as regras fiscais são mecanismos para impor limites quantitativos para alguma das principais variáveis fiscais de um país. Completou apontando que conter o viés deficitário do setor público é a razão da criação dessas regras.

Os autores do Textos para Discussão nº 31 da Secretária de Tesouro Nacional (BROCHADO et al., 2019, p. 6) descreveram que para o Fundo Monetário Internacional (FMI) as regras fiscais são aquelas que impõem barreiras as pressões pelo aumento de gastos públicos para que o país tenha um comportamento fiscal responsável e sustentabilidade da dívida pública. Não obstante, a sua efetividade está vinculada ao compromisso político, à maturidade institucional e à aprovação de reformas estruturantes para equilibrar as contas públicas.

Nesse cenário, conhecer os princípios, as principais categorias e as vantagens e desvantagens das regras fiscais é imperioso para compreender esse tipo de regramento.

Tabela 1: Princípios das Regras Fiscais

Consistência e eficiência	os objetivos da regra fiscal devem ser claros e em condições de ser atingi-lo, assim como deverá ser consistente com as demais regras fiscais do país;
Desenho bem definido	o indicador que limita deve ser bem calibrado, para atingimento das metas propostas, e blindada da atuação discricionária do gestor. O instrumento legal deve ser forte e as exceções não podem ser significativas a ponto de comprometer o seu objetivo ou torná-la inócua;
Mecanismo de controle	é importante possuir vedações e penalidades aplicadas aos entes e aos gestores públicos em caso de descumprimento. A atuação dos órgãos de controle e de instituições independentes aumentam a credibilidade da regra e incentivam a realização de ajustes;



Transparência	é importante dar ampla divulgação e publicidade dos indicadores da regra;
Simplicidade	a regra deve ser fácil de compreensão dos gestores e do cidadão comum e de fácil operacionalização; e
Flexibilidade	a regra deverá possuir mecanismos bem definidos de escape para não impactar quando houver eventuais efeitos negativos no campo da macroeconomia do país, cuja origem remonta as concepções da escola keynesiana ² .

Fonte: Secretaria Do Tesouro Nacional (2019)

Os princípios das regras fiscais são fundamentais para nortear os aspectos basilares desse tipo de norma, de tal modo que a limitação imposta por determinada regra tenha uma finalidade bem definida. Os princípios fiscais descritos acima mostram que no processo de elaboração de uma regra fiscal deve se considerar os diversos aspectos atinentes a esse tipo de regramento e, se houver outras normas de mesma natureza, a composição desse tipo de regramento, que é desafiante. Abaixo as principais categorias e as vantagens e desvantagens das categorias das regras fiscais:

Tabela 2: Principais Categorias

Receita	A regra da define um teto para carga tributária e/ou a destinação de arrecadação de receitas extraordinárias de um país, quando for o caso.
Despesa	A regra de despesa limita o crescimento dos gastos públicos ao longo do tempo para impedir que esse aumento de despesa se torne insustentável.
Resultado	A regra de limitação do resultado orçamentário tem por objetivo estabelecer uma abordagem que

² A escola keynesiana, segundo do Vale (2014), pregava que o Estado deveria intervir na economia, por intermédio de políticas fiscais expansionistas e monetárias quando o mercado não conseguisse gerar demanda agregada, com o intuito de alcançar o pleno emprego, a estabilidade de preços e o crescimento onômico.



	considera as variáveis de receita e despesa conjuntamente.
Resultado Estrutural	A regra de limitação do resultado estrutural tem objetivo similar à regra de resultado orçamentário, com a diferença que na estrutural desconsidera os efeitos dos ciclos econômicos e de eventos esporádicos que aparecem na apuração do resultado, mas que tem atuação temporário.
Dívida	A regra de limitação da dívida pública tem o foco no volume da dívida pública, a fim de que o seu patamar não supere determinado nível.

Fonte: Tinoco (2020, p. 318 e 319)

Tabela 3: Vantagens e Desvantagens das Regras Fiscais

Tipo de Regra	Vantagens	Desvantagens
Dívida	<ul style="list-style-type: none"> -Ligação direta com a sustentabilidade da dívida -Simplicidade e transparência, facilitando comunicação e monitoramento 	<ul style="list-style-type: none"> -Pouco operacional no curto prazo -Pode estimular política fiscal pró-cíclica e busca por receitas extraordinárias -Variável sujeita ao controle do governo
Despesa	<ul style="list-style-type: none"> -Diretriz operacional clara -Simplicidade e transparência, facilitando comunicação e monitoramento -Propriedades anticíclicas -Controla o tamanho do governo 	<ul style="list-style-type: none"> -Sem ligação direta com a sustentabilidade da dívida -Pode afetar negativamente a qualidade do gasto
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> -Diretriz operacional clara -Ligação mais próxima com sustentabilidade da dívida -Simplicidade de transparência, facilitando comunicação e transparência 	<ul style="list-style-type: none"> -Pode estimular política fiscal pró-cíclica e busca por receitas extraordinárias -Variável sujeita ao controle do governo



Tipo de Regra	Vantagens	Desvantagens
Resultado estrutural	<ul style="list-style-type: none"> -Eliminam caráter pró-cíclico e a busca por receitas extraordinárias -Ligação próxima com a sustentabilidade da dívida 	<ul style="list-style-type: none"> -Dificuldades relacionadas à estimação do ciclo e classificação de receitas extraordinárias, deixando a regra pouco simples e diminuindo transparência -Dificuldade de comunicar e monitorar
Receita	<ul style="list-style-type: none"> -Ajuda a definir o tamanho do governo -Pode estimular políticas tributárias melhores 	<ul style="list-style-type: none"> -Fraca ligação com a sustentabilidade da dívida -Variável sujeita ao controle do governo

Fonte: Tinoco (2020)

As tabelas acima mostram as definições das regras fiscais e expressam que todas as categorias carregam vantagens e desvantagens, cabendo a escolha da melhor composição. Especificamente no Brasil, as principais regras são do tipo de Despesa e de Resultado.

2.2 As Regras Fiscais no Brasil

As duas principais regras fiscais brasileiras no ano de 2014, primeiro ano em que foi registrado déficit fiscal na história do país, eram a meta do resultado primário, que foi instituída pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, e a regra de ouro, presente pela Constituição Federal de 1988.

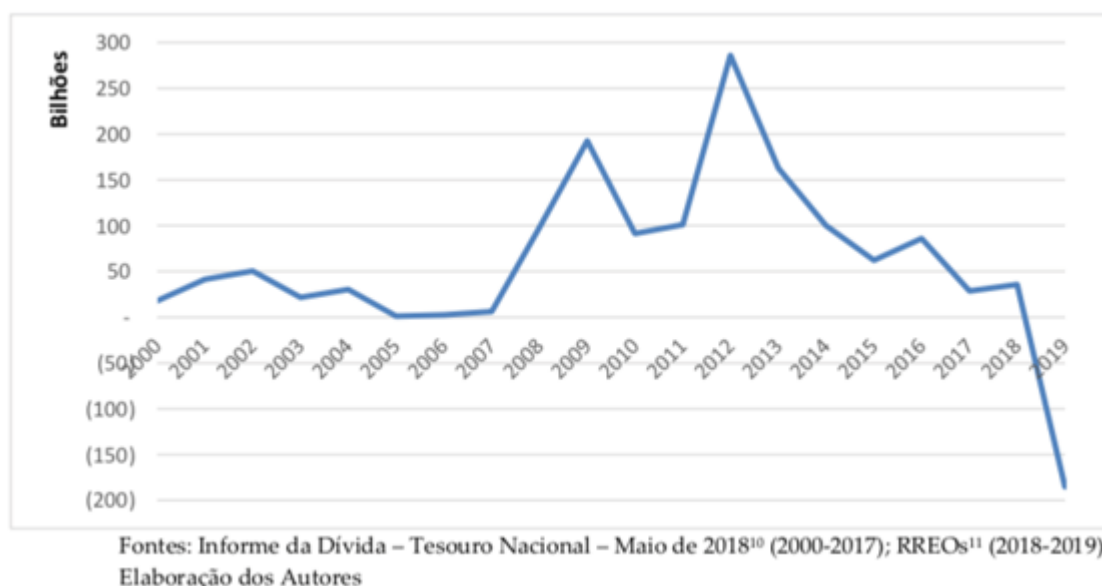
A meta de resultado primário, segundo o art. 4º da LRF (BRASIL, 2000), é definida anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). No exercício de 2014, a meta prevista na Lei nº 12.919 - Lei de Diretrizes Orçamentária (BRASIL, 2013) foi um superávit primário de R\$ 116,1 bilhões. Ao final do exercício, contudo, foi sancionada a Lei nº 13.053 (BRASIL, 2014) alterando a forma de se calcular a meta do resultado primário da LDO e que, segundo Pinto (2015), na prática deixou de fixar qualquer meta de resultado primário para o ano de 2014. Esse episódio deixou claro que a regra fiscal da meta de resultado primário alertou que as contas públicas do país estavam prestes a entrar em desequilíbrio, porém, os agentes políticos daquela época optaram por contornar a meta fiscal estabelecida na LDO para aquele exercício, por meio de uma lei.



O desequilíbrio fiscal iniciado em 2014 tem perdurado até o ano de 2022, como pode ser constatado nas metas de resultado primário expressas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos anos de 2015 a 2022, em que todas são negativas, pois somente assim o Governo conseguiria cumprir a meta fiscal do ano e obedecer ao preconizado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Enquanto a meta de resultado primário indicou que a política fiscal do Brasil estava trilhando um caminho perigoso em 2014, a outra importante regra fiscal, a regra de ouro, não sinalizou ameaças de desequilíbrio fiscal algum para esse ano. O gráfico abaixo mostra que o cumprimento da regra de ouro aconteceu com certa folga em 2014 e nos anos seguintes até 2018:

Gráfico 3: Margem de Cumprimento da Regra de Ouro



Fonte: Orçamento em Discussão nº 046 (SENADO FEDERAL, 2020)

O não cumprir a regra de ouro somente a partir do ano de 2019 obrigou ao Governo a elaboração de uma importante medida. A Lei Orçamentária Anual de 2019 (BRASIL, 2018c) alocou volumosos recursos em um Órgão específico 93000 – Programações condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição, segundo a LDO 2019, e os créditos deste Órgão receberam recursos da fonte 944, cujo nome é “Títulos sob Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações – CONDICIONADOS”, de acordo com o Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2022). O volume de recursos condicionados nos PLOA e nas LOA desde o ano de 2019 foram:



Tabela 4: Recursos Condicionados Regra de Ouro

Valores em R\$ 1,00

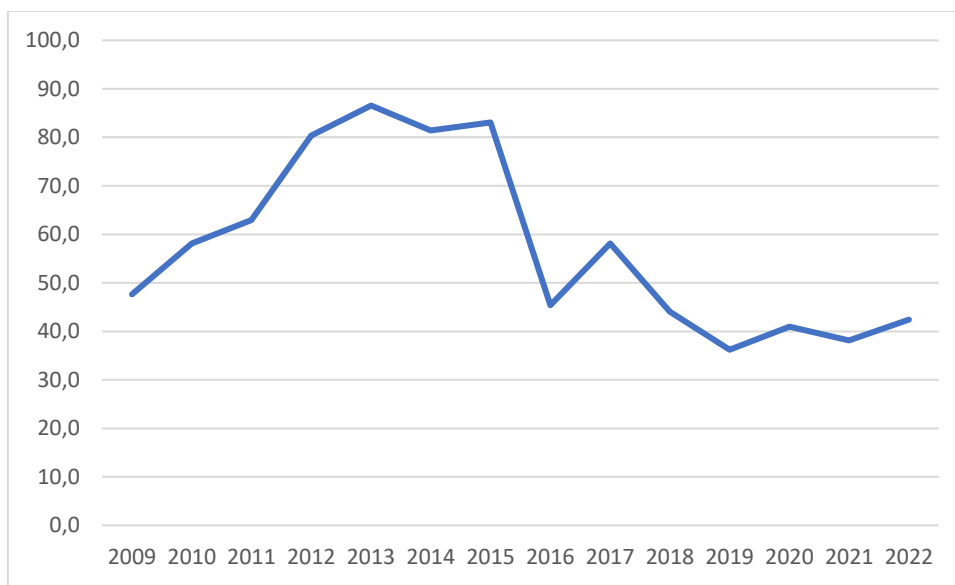
ANO	PLOA	LOA
2019	258.179.489.253	248.915.621.661
2020	361.533.394.381	343.623.574.293
2021	453.715.357.701	434.762.577.411
2022	105.424.396.409	125.662.536.433

Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do SIOP (Elaborado pelo autor)

Ao analisar os gráficos 1 e 3, pode-se concluir que entre os anos de 2014 e 2018 a situação fiscal estava degradada no país, mas houve o cumprimento integral da regra de ouro. O que denota que o desenho atual desta regra fiscal não está adequado para exercer a sua principal função, que é impedir a ocorrência de desequilíbrios nas contas públicas brasileiras.

Gráfico 4: Destinação de Recursos no Grupo de Natureza de Despesa 4 – Investimentos nas LOA

Valores em Bilhões de R\$



Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do SIOP (Elaborado pelo autor)



O gráfico 4 revela que um dos objetivos da regra de ouro não vem tendo efetividade, uma vez que essa regra estimula a destinação de recursos para investimentos, ao dar um tratamento privilegiado a este tipo de despesa frente às outras, ao possibilitar a utilização de operação de crédito. Cabe ressaltar que o motivo do descumprimento dessa norma fiscal não foi a queda nos investimentos ao longo dos anos, já que o montante de descumprimento da regra de ouro nas LOA (tabela 1) sempre esteve acima dos valores que foram historicamente destinados para a realização de investimentos, mas sim os déficits fiscais persistentes e concentrados em despesas correntes, segundo o Informe Dívida – Novembro de 2018 (BRASIL, 2018b).

2.3. A Regra de Ouro

A Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967), art. 66, preconizava que “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.”. Esse artigo em síntese é a definição do princípio do orçamento equilibrado. Posteriormente, em 1969, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 1 que excluiu os termos do artigo 66 da CF/67, porém, incluiu na Carta Magna a possibilidade de realização de operações de colocação e regaste de títulos do Tesouro Nacional, visando à amortização de empréstimos internos fora do orçamento fiscal (BRASIL, 1969). Além disso, o art. 60 desta Emenda inseriu dispositivo estabelecendo o princípio da exclusividade³ na lei orçamentária para as receitas e despesas, e assim não permitia a possibilidade de déficit público, segundo Giacomoni (2012, p. 81).

A Constituição Federal atualmente em vigor (BRASIL, 1988) trata o princípio do equilíbrio orçamentário no inciso III do art. 167, a saber:

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;

³ O princípio da exclusividade segundo Giacomoni (2012) que 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.



Esse dispositivo da Constituição, denominado por regra de ouro das finanças públicas, está disciplinado também nos art. 12 e 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000):

Art. 12

[...]

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

[...]

Art. 32

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

§3º Para fins do disposto no inciso V do § 1o, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte

Da mesma forma, o art. 6º da Resolução nº 48/2007 do Senado Federal (BRASIL, 2007):

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Giacomoni (2012, p. 81) afirma que a regra de ouro presente na Constituição Federal de 1988 traduz o princípio do equilíbrio orçamentário. Tinoco (2020, p. 322), por sua vez, disse que o princípio fundamental da regra de ouro é manter o orçamento público equilibrado, permitindo uma flexibilização de gastos com investimentos, uma vez que estes trazem benefícios para as gerações futuras.

O texto Orçamento em Discussão nº 046 (SENADO FEDERAL, 2020, p. 7) coloca que na regra de ouro:

[...]busca-se simultaneamente manter um rígido controle sobre o orçamento corrente, impedindo a existência de déficits correntes, e fomentar a realização de investimentos, entendidos como mais favoráveis ao crescimento econômico.

A Instituição Fiscal Independente, em um estudo intitulado de regra de ouro no Brasil, assinala que o princípio fundamental dessa norma fiscal é tratar apartado os gastos de capital, que podem ser financiados por empréstimos, das despesas correntes, que a opção do financiamento via endividamento é vedada em primeiro plano (COURI et al., 2018, p. 4).

Pires (2019, p. 3) expressa que o princípio econômico que justifica a regra de ouro é que os benefícios dos investimentos alcançam várias gerações, assim é uma medida



razoável distribuir os seus custos nas gerações beneficiadas. Ainda afirma que os investimentos possuem elevado efeito multiplicador, podendo inclusive se auto viabilizar economicamente, e reduzem os riscos da dívida pública.

Nessa mesma linha, o Estudo Técnico Conjunto nº 2/2017 da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira – CONOF (CD) e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF), (BRASIL, 2017) descreve que “...investimentos públicos permitem a acumulação de ativos utilizáveis pelas gerações presente e futura, o que justificaria a distribuição equitativa do custo de seu financiamento no tempo.”

A Constituição Federal de 1988, ao decretar que as despesas de capital podem ser financiadas com operações de crédito, diz claramente que os investimentos têm precedência sobre as despesas correntes, uma vez que o montante de despesa corrente está limitado a receita arrecadada pelo Governo, enquanto que a despesa de capital pode ser custeada por endividamento.

Desse modo, a Lei Máxima brasileira coloca que os custos dos investimentos podem ser suportados por recursos oriundos de endividamento com o ônus de serem repartidos com gerações futuras, ao passo que as despesas correntes só podem ser suportadas por operações de crédito em situações excepcionais, ou seja, através das autorizações de abertura de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Poder Legislativo.

Após compreender as definições sobre a regra de ouro, é importante conhecer como é apurado esse resultado. Segundo o tutorial do Ministério da Economia (2020, p. 15), a fórmula de cálculo é:

$$ROCC^4 - DC \leq 0$$

Nesse contexto, vale destacar as definições do Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2022, n. p.) para as despesas de capital:

4 - Investimentos

Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 - Inversões Financeiras

⁴ Por ROCC entende-se como a Receita de Operações de Créditos Consideradas que é igual as Receitas com Operação de Crédito menos Variação do saldo da sub-conta Dívida⁴. E DC é a despesa de capital que globa os investimentos, as inversões financeiras e a amortização da dívida.



Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

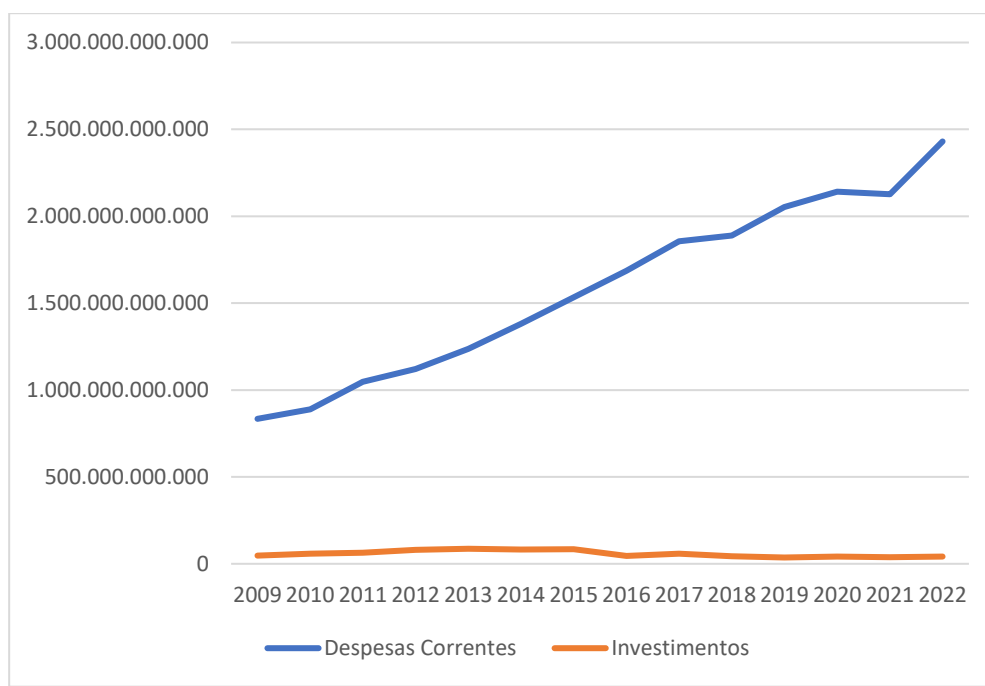
6 - Amortização da Dívida

Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

A forma como o Brasil está apurando a regra de ouro, no entanto, se distancia do espírito dessa regra e impõe ao país a realização de debates sobre esse tema, em especial no momento atual de reiterados déficits primários, crescimento acentuado da dívida pública e quadro agudo de desequilíbrio fiscal. E os argumentos que levam a crer que o desenho atual do inciso III do art. 167 da Constituição Federal de 1988 está inadequado para o cumprimento dos propósitos de uma regra fiscal estão expostos a seguir:

O primeiro ponto que lastreia essa tese é a alocação de recursos em despesas correntes *vis-à-vis* com os investimentos ao longo dos anos nas Leis Orçamentárias Anuais:

Gráfico 5: Despesas Correntes vs Investimentos nas LOA



Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do SIOP; elaborado pelo autor

O inciso III do art. 167 da Constituição Federal ao vedar que a despesa corrente não pode ser custeada com operações de créditos expressa claramente que o gasto com esse



tipo de despesa possui um limite, que é o montante de receita arrecadada; enquanto o investimento não tem nenhum tipo de restrição na constituição.

O Gráfico 4 revela, porém, que os investimentos estão diminuindo e as despesas correntes estão aumentando. Portanto, o tratamento privilegiado que a Constituição Federal ofertou aos investimentos públicos, ao possibilitar a utilização de operações de créditos para sustentar esse tipo de despesa, não surtiu o efeito desejado, assinalando que o papel da regra de ouro de estimular os investimentos públicos não tem sido alcançado.

Vale destacar que o aumento das despesas correntes foi tão expressivo, ao longo dos anos assinalados no esboço acima, que provocou, segundo o Informe Dívida – Novembro de 2018 (BRASIL, 2018b, p. 2), o descumprimento da regra de ouro a partir do ano de 2019.

O descumprimento desse regramento ocorrido, apenas em 2019, enquanto já havia desequilíbrio fiscal desde o ano de 2014, contudo, indica que a regra de ouro não está adequada por mais um motivo: a despesa de capital e a contabilização da receita possuem uma definição muito abrangente no Brasil.

Tinoco (2020, p. 322) afirma que o espírito da regra de ouro no Brasil foi desvirtuado pelas definições ampliadas do lado da despesa, ao incluir como investimentos despesas que não representam esse tipo de gastos. Assim como, pela contabilização de recursos oriundos de receitas provenientes de peculiaridades do arcabouço fiscal do país, como a valorização das reservas internacionais e a devolução de recursos ao Tesouro emprestados ao BNDES.

De acordo com o texto Orçamento em discussão nº 46, elaborado por técnicos da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF (2020, p. 23) do Senado Federal, o Governo possui uma elevada arrecadação de receita financeira oriunda de três importantes fontes: remuneração das disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional, depositadas em Conta Única do Tesouro Nacional; resultados positivos do Banco Central que são transferidos para o Tesouro Nacional; e amortizações e juros que o Tesouro Nacional recebe de seus devedores, sobretudo governos estaduais e municipais e instituições financeiras oficiais do BNDES.

O estudo elaborado por técnicos da Instituição Fiscal Independente (COURI et al., 2018, p. 13) mostrou que a regra de ouro no Brasil possui uma definição muito abrangente para as despesas de capital, que inclui esse tipo de gastos de entes subnacionais e organizações sem fins lucrativos via transferências. Ademais, despesas primárias e



financeiras classificadas como inversões financeiras, despesas financeiras para a amortização da dívida, relativas ao pagamento do principal da dívida, e despesas financeiras com a correção monetária do principal da dívida são classificadas como despesas de capital e vão contra a finalidade da regra de ouro e a doutrina usada pela comunidade internacional.

Em Textos para Discussão nº 31 da STN (BROCHADO et al., 2019, p. 11), os autores desse trabalho destacam que o amplo conceito dado no Brasil para a regra de ouro compromete a conexão da regra com os seus objetivos de longo prazo ao permitir o seu cumprimento mesmo em cenário de elevação de dívida e queda de investimentos, assim, a consistência e a eficiência dessa regra fiscal ficam prejudicados.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu para a regra de ouro que as operações de créditos não podem ser superiores às **despesas de capital**, e não os investimentos que são os pontos fulcrais desse tipo de regra. Logo, a redação da Carta Magna permitiu um significativo aumento nas despesas que entram no cômputo da apuração dessa norma fiscal, fazendo com que esse regramento se afastasse do seu espírito original e permitindo a ocorrência de situações, como as vivenciadas no Brasil, de desequilíbrios fiscais no mesmo momento em que o cumprimento da regra de ouro das finanças públicas era atestado.

A aplicabilidade contestável da regra de ouro das finanças públicas não é uma exclusividade do Brasil. Países como Alemanha, Japão e Reino Unido utilizam/utilizavam mecanismos legais similares. No caso da Alemanha, conforme IFI (COURI et al., 2018, p. 9), esse regramento nesse europeu foi introduzida na Constituição de 1969 e vigorou até o ano de 2009. Este dispositivo estabelecia que o endividamento público não poderia exceder os investimentos públicos. Havia uma flexibilidade para o não cumprimento dessa norma que era nos casos em que o Governo decretasse situação de desequilíbrio macroeconômico. Essa válvula de escape, no entanto, fora utilizada pelo Governo alemão diversas vezes, tendo como consequência o aumento expressivo da dívida pública. Em 2009, uma Emenda à Constituição foi aprovada substituindo a regra de ouro daquele país por uma regra fiscal de segunda geração, chamada *debt-brake*, que é uma regra que impõe limite para a dívida pública.

A regra de ouro do Reino Unido esteve em vigor de 1997 a 2009 e estabelecia que ao longo de um ciclo econômico o endividamento poderia acontecer apenas para investir, sendo vetado o suporte de recursos via dívida para as demais despesas, de acordo com o



Estudo Especial nº 5 da Instituição Fiscal Independente (COURI, 2018, p. 10). Algumas críticas, entretanto, foram realizadas ao modelo do Reino Unido. A primeira foi sobre a definição exata do período de início e término do ciclo econômico; e a segunda foi a ausência de flexibilidade para se enfrentar choques macroeconômicos derivados da crise financeira internacional dos anos de 2007 e 2008 e a consequente recessão econômica.

Após a supressão da regra de ouro no Reino Unido em 2009, uma regra operacional temporária mais flexível substituiu, por meio da qual o governo apenas se comprometia em fortalecer as finanças públicas até que se dissipassem os efeitos dos choques globais sobre a economia.

A regra de ouro foi inserida na Lei das Finanças Públicas (artigo 4º) do Japão no ano de 1947, contudo, desde o ano de 1975, com exceção dos anos de 1990 a 1993, o Governo japonês tem requisitado permissão para contorná-la, evidenciando que na prática essa regra fiscal não tem contribuído para limitar os gastos do Japão, segundo Lledó et al. (2017, p. 43).

Diante do exposto não resta dúvida que o inciso III do artigo 167 da Constituição Federal de 1988 não está contribuindo para equilibrar os orçamentos públicos no Brasil, que é o seu propósito. Além disso, a experiência com esse tipo de regramento de países desenvolvidos como Reino Unido, Alemanha e Japão indica que conseguir efetividade em um dispositivo que limita gasto, com o espírito da regra de ouro, não é uma tarefa simples e a utilização das válvulas de escape, que deveria ser a exceção, tem sido recorrente.

2.4 A Flexibilização da Regra de Ouro no Brasil

O inciso III do artigo 167 da Constituição Federal ao permitir a flexibilização do cumprimento da regra de ouro no Brasil, por intermédio da aprovação de créditos especiais e suplementares por maioria absoluta do Congresso Nacional, possibilitou que a União inserisse texto nas LDO para que as Leis Orçamentárias Anuais alocassem recursos de políticas públicas em uma fonte condicionada à aprovação de lei específica.

Quando se observa a alocação desses recursos condicionados nas LOA (apêndice A), verifica-se que a fonte condicionada para o cumprimento do inciso III do art. 167 da Constituição de 1988 alcançou políticas públicas essenciais, sinalizando que o país não optaria por limitar os gastos correntes ou ampliar as despesas de capital de forma que a



apuração da regra de ouro ficasse positiva ou pelo menos neutra, mas sim faria uso da flexibilidade prevista no texto constitucional.

Despesas com pagamento previdenciário, pessoal ativo e aposentado dos órgãos federais, bolsa família, prevenção e controle ao desmatamento e incêndios de biomas, defesa nacional, dentre outras políticas públicas imprescindíveis ao país ficaram seriamente ameaçadas com o condicionamento por conta da regra de ouro, dependente de aprovação de uma lei específica para a execução dos créditos a serem aplicados nessas políticas públicas.

A alocação de recursos de operações de crédito, em um montante superior as despesas de capital, nas Leis Orçamentárias Anuais só foi possível por conta de dispositivos inseridos nas Leis Diretrizes Orçamentárias dos respectivos anos, conforme o exemplo abaixo da LDO 2019 (BRASIL, 2019e):

O Projeto de Lei Orçamentária de 2020 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019 apresentou um montante de recursos condicionados na fonte 944 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações – CONDICIONADOS de R\$ 258,2 bilhões, enquanto a LOA 2019 foi aprovada com um valor de R\$ 248,9 bilhões condicionados, vide tabela 4. Durante o exercício financeiro de 2019, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4/2019 de abertura de crédito suplementar para liberar a execução dos recursos condicionados da LOA 2019. Na exposição de motivos nº 00046/2019 (BRASIL, 2019), foi relatado que o envio do referido PLN tinha como propósito abrir crédito suplementar das despesas previamente alocadas na LOA, e assim cumprir a formalidade prevista no inciso III do art. 167 da Constituição.

De acordo com a Mensagem Presidencial de remessa do PLOA 2019 as escolhas das programações condicionadas foram justificadas da seguinte forma (BRASIL, 2018c, p. 60):

ser despesa corrente primária, conforme estabelecido no caput do art. 21;
possuir em exercícios financeiros recentes o financiamento via emissão de títulos públicos;
despesas que não serão realizadas nos primeiros meses do exercício financeiro, haja vista o tempo de tramitação e apreciação do crédito adicional no Poder Legislativo.



Em audiência pública para aprovação do PLN nº 4/2019 (BRASIL, 2019d) o secretário de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União (TCU), Leonardo Albernaz; o diretor-executivo da Instituição Fiscal Independente, Felipe Salto; e o consultor do Senado Marcos Mendes disseram que uma eventual demora na aprovação do texto poderá colocar em risco o cumprimento de obrigações previstas no Orçamento deste ano. Nas palavras de Leonardo Albernaz “é impensável faltar dinheiro para o BPC⁵”, despesa que está condicionada a aprovação de Lei específica para cumprimento do inciso III do art. 167 da CF/88.

O parecer do relator do PLN nº 4/2019, Deputado Hildo Rocha, (BRASIL, 2019d) indicou que as despesas desse Projeto de lei são relevantes e a aprovação do valor integral é urgente. Prosseguiu dizendo que a alocação definitiva dessas despesas na LOA só não aconteceu para prestar obediência a regra de ouro.

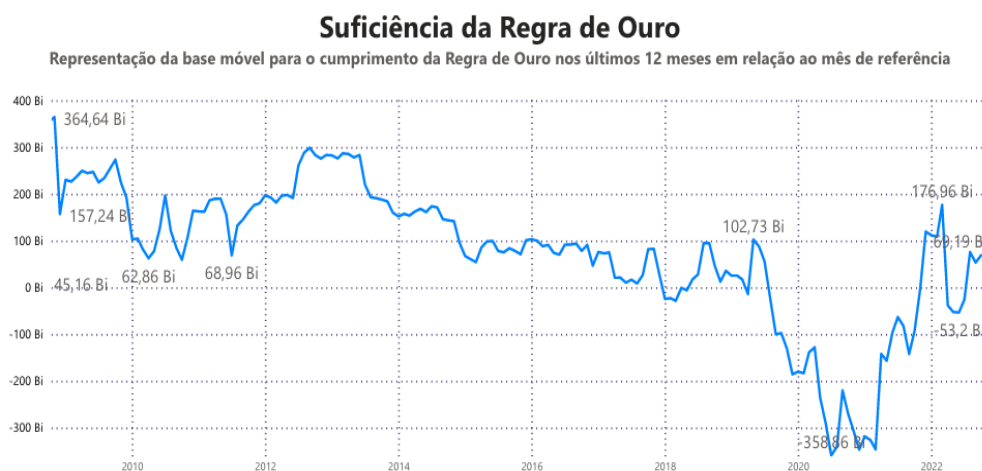
Além disso, na tramitação do relatório deste PLN foi apresentado um Voto em Separado do Senador Angelo Coronel onde ele trouxe uma nota técnica conjunta da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF) (BRASIL, 2019c) em que relatam uma necessidade de recursos de crédito suplementar menor para garantir a regra de ouro no montante de R\$ 146,7 bilhões, devido, principalmente, ao superávit financeiro apresentado no ano anterior.

Tal Voto em Separado, porém, não foi acatado e o parecer do Deputado do Hildo Rocha foi aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamento Públicos e Fiscalização e no Congresso Nacional, nesta última deliberação de forma unanime, liberando o montante de R\$ 248,9 bilhões que estavam condicionados na LOA 2019. O PLN nº 4/2019 se transformou na Lei nº 13.843, de 17 de junho de 2019.

Adicionalmente, o cumprimento da regra de ouro pode ser acompanhado em um *site* da Secretaria de Tesouro Nacional denominado de Painel da Regra de Ouro que mostra, para no mês de referência dezembro de 2019, que o país superou as operações de crédito em relação as despesas de capital no montante de R\$ 185,3 bilhões nos últimos 12 meses.

⁵O Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é a garantia de um salário mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade. No caso da pessoa com deficiência, esta condição tem de ser capaz de lhe causar impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (com efeitos por pelo menos 2 anos), que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2022c)



Gráfico 5: Cumprimento da Regra de Ouro

Fonte: Painel da Regra de Ouro (BRASIL, 2022b)

Nesse cenário, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório sobre as Contas do Presidente da República, apontou que as despesas de capital superaram as operações de crédito no exercício de 2019, mas a norma constitucional prevista no inciso III do artigo 167 foi cumprida.

O papel da regra de ouro de evitar a realização de endividamento para custear despesas correntes, no ano de 2019, não foi alcançado. Isso ocorreu, preliminarmente, porque recursos condicionados por conta da regra de ouro foram alocados pelo Governo no Projeto de Lei Orçamentária Anual, sinalizando que não haveria vontade política do Executivo de realizar cortes de gastos ou alocação de recursos em despesas de capital em montante igual ao superior às operações de créditos. Da mesma forma, o Congresso Nacional não realizou modificações no PLOA 2019 para o cumprimento dessa regra fiscal e aprovou o PLOA 2019 com um volume de R\$ 248,9 de descumprimento da regra de ouro.

A escolha de alocação de crédito em fonte condicionada para cumprimento da regra de ouro decaiu em despesas obrigatórias e essenciais ao país, o que praticamente inviabilizava a hipótese de corte desses gastos para o cumprimento dessa norma fiscal. Em síntese, durante todo processo de condicionamento e liberação dos recursos de fonte condicionada do inciso III do art. 167 da CF/88 tanto o Poder Executivo quanto o Congresso Nacional, os dois Poderes responsáveis pela elaboração dos orçamentos no país, tiveram uma manifestação de pouco apreço acerca das consequências que o descumprimento da regra de ouro teria na manutenção da sustentabilidade da dívida pública e do equilíbrio



fiscal, assim como, não indicaram vontade de elevar os investimentos públicos, propósitos dessa regra.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2020 apresentou um montante de recursos condicionados na fonte 944 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações – CONDICIONADOS de R\$ 361,5 bilhões. As justificativas de escolha das programações condicionadas presente na Mensagem Presidencial de remessa do PLOA 2020 foram (BRASIL, 2019a, p. 43):

Despesas que tenham utilizado, em exercícios financeiros recentes, receitas com emissão de títulos públicos para seu custeio e possam legalmente ser programadas com essa fonte de recursos para o próximo exercício;
Despesas correntes primárias que não possuam recursos vinculados para seu financiamento, tanto obrigatórias, tais como sentenças judiciais, requisições de pequeno valor, benefícios aos servidores públicos, complementação ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério (Fundeb), como despesas discricionárias;
Despesas que, mesmo com recursos vinculados, tenham sua execução regularmente distribuída ao longo do exercício, de forma a suportar os primeiros meses com a dotação disponível, haja vista o tempo de tramitação e apreciação do crédito adicional em questão no Poder Legislativo, tais como o Programa de Seguro-Desemprego e a despesa com pessoal inativo de todos os Poderes da União.

A LOA 2020 foi aprovada com um valor de R\$ 343,6 bilhões condicionados. Em março de 2020, entretanto, a Organização Mundial de Saúde decretou emergência de saúde internacional, em decorrência do novo coronavírus. Para enfrentar as consequências sanitárias e econômicas no Brasil dessa crise, o Congresso Nacional promulgou o Decreto nº 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu a calamidade pública até o final do ano de 2020, assim como aprovou a Emenda Constitucional nº 106, denominada de Orçamento de Guerra, que, dentre outros pontos, assinalou que (BRASIL, 2020b):

Art. 1º Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará **regime extraordinário fiscal**, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional. *(grifo do autor)*

[...]

Art. 4º Será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.



Destarte, em decorrência de políticas de combate às consequências da pandemia no país, as arrecadações de receitas caíram vertiginosamente nesse exercício e o Governo teve que expandir os gastos correntes para mitigar os efeitos econômicos, sociais e de saúde pública da crise sanitária. Esse cenário ampliou severamente o descumprimento da regra de ouro e a dispensa do cumprimento no exercício financeiro de 2020 foi possível devido a previsão legal inserida na Emenda Constitucional do Orçamento de Guerra. Essa dispensa foi alinhada com o princípio da flexibilidade, mencionado anteriormente, tendo em vista os impactos que a COVID-19 trouxe para a macroeconomia brasileira.

Especificamente sobre os recursos condicionados na LOA 2020, o Poder Executivo enviou o PLN nº 8/2020 ao Congresso Nacional para a troca da fonte e liberação dos recursos condicionados. O parecer do relator do PLN nº 8/2020, Senador Marcos Rogério, destacou que a promulgação da EC nº 106 permitiu, excepcionalmente durante a decretação de pandemia, que a aprovação do PLN nº 8 seguiria rito comum dos demais PLN de créditos adicionais, aprovação por maioria simples (CONGRESSO NACIONAL, 2020).

O referido Projeto de Lei foi aprovado na CMO e no Plenário do Congresso Nacional, sancionado pelo Presidente da República e se transformou na Lei nº 14.008, de 2 de junho de 2020, abrindo um crédito suplementar de R\$ 343,6 bilhões. O valor que consta no Painel da Regra de Ouro aponta que R\$ 346,4 bilhões foram executados, mas a Emenda do Orçamento de Guerra autorizou o não cumprimento do inciso III do artigo 167 da CF/88.

O cenário pandêmico do ano de 2020 impôs ao país desafios hercúleos no campo macroeconômico e fiscal. A promulgação da Emenda Constitucional nº 106, para o enfrentamento das consequências dessa crise sanitária, autorizou que o país tivesse um regime extraordinário fiscal nesse ano e a dispensa do cumprimento do inciso III do art. 167 da Constituição foi definida nessa legislação. A flexibilização fiscal da regra de ouro em momentos de choque macroeconômico, como ocorreu durante a pandemia de COVID-19, é balizada pela literatura acadêmica, conforme destacado no princípio da flexibilidade. Essa válvula de escape temporária da EC nº 106 foi tão importante que se transformou em permanente com a inserção de um texto similar para o caso de o Brasil enfrentar calamidade pública por intermédio da Emenda Constitucional nº 109, promulgada pelo Congresso Nacional em 2021.



O Projeto de Lei Orçamentário Anual de 2021 reservou a monta de R\$ 453,7 bilhões na fonte condicionada 944. As justificativas de escolha das programações condicionadas presente na Mensagem Presidencial de remessa do PLOA 2021 foram (2020e, p. 59):

Despesas que tenham utilizado, em exercícios financeiros recentes, receitas com emissão de títulos públicos para seu custeio e possam legalmente ser programadas com essa fonte de recursos para o próximo exercício;

Despesas correntes primárias que não possuam recursos vinculados para seu financiamento, tanto obrigatórias, tais como sentenças judiciais, requisições de pequeno valor, benefícios aos servidores públicos, complementação ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério (Fundeb); como despesas discricionárias;

Despesas que tenham sua execução regularmente distribuída ao longo do exercício, de forma a suportar os primeiros meses com a dotação disponível, haja vista o tempo de tramitação e apreciação do crédito adicional em questão no Poder Legislativo, tal como a despesa com pessoal inativo do Poder Executivo e despesas com benefício da previdência.;

Não foram incluídas no órgão condicionado as despesas necessárias ao cumprimento dos Mínimos Constitucionais de Saúde e de Educação;

dentro do possível, fez-se um esforço para manter fora do referido órgão condicionado: a maior parte da despesa relativa ao Bolsa Família; as despesas obrigatórias com os Programas: Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Nacional de Transporte Escolar (PNATE); as despesas relativas às ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e de Acolhimento Humanitário, e aquelas referentes às ações de funcionamento do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, suas centrais de atendimento à Mulher e aos assuntos de Direitos Humanos, bem como ações voltadas à proteção do direito à vida, como proteção a testemunhas, crianças e adolescente em situação de ameaça.

Vale ressaltar que o exercício financeiro de 2021 iniciou com a perda da validade do Decreto do Poder Legislativo que estabelecia calamidade pública em território nacional, e conseqüentemente o regime fiscal extraordinário e a dispensa do cumprimento da regra de ouro previstos na EC nº 106 foram findados. Mas, o Brasil ainda enfrentava as conseqüências econômicas e sociais da pandemia do novo coronavírus. Nesse cenário, a EC nº 109 estabeleceu que as operações de crédito realizadas para custear as despesas com auxílio emergencial residual do ano de 2021 estavam ressalvadas do computo dessa norma fiscal, de acordo com o § 2º do art. 3º desta Emenda.

A Lei Orçamentária Anual teve um condicionamento de recursos da ordem de R\$ 434,8 bilhões. A arrecadação de receita apresentou montante superior ao estimado na LOA 2021, e isso possibilitou que a necessidade de autorização do CN para execução desses recursos caísse para R\$ 164,0 bilhões, valor que consta no PLN nº 9/2021.

O Deputado Hildo Rocha, relator deste Projeto de Lei, apresentou um parecer em que autorizava o Governo a emitir títulos da dívida pública para custear as despesas condicionadas de apenas do Grupo de Natureza de Despesa (GND) 1 – Pessoal e



Encargos Sociais do PLN que somava a monta de R\$ 28,5 bilhões, impedindo assim a liberação dos recursos em GND 3 – Outras Despesas Correntes no montante de R\$ 135,5 bilhões.

A justificativa dada pelo parlamentar foi que o aumento de arrecadação verificado pelo Governo até aquela data poderia suprir a necessidade de recursos financeiros das despesas de GND 3. Dessa forma, as gerações futuras não pagariam a conta de parte de despesas correntes atuais. De fato, a arrecadação de 2021 superou as estimativas, o Executivo conseguiu através de Atos próprios trocar a fonte das programações condicionadas em sua integralidade por fonte de recursos oriundos de arrecadação e o PLN nº 9/2021 não foi deliberado pelo Congresso Nacional. Assim, a regra de ouro foi cumprida no exercício de 2021 com uma margem de R\$ 119,7 bilhões, segundo o Painel da Regra de Ouro. E o Tribunal de Contas da União, em seu relatório sobre as Contas do Presidente da República do ano de 2021, atestou que a norma constitucional prevista no inciso III do artigo 167 foi cumprida.

O volume de recursos condicionados para o cumprimento do inciso III do art. 167 da CF/88 no PLOA e na LOA 2021 foi expressivo e indicou que o desequilíbrio fiscal seria bem acentuado nesse exercício. Contudo, a arrecadação do Tesouro foi bem acima do estimado inicialmente o que possibilitou um cumprimento legal da regra de ouro. Todavia, este feito só foi possível devido ao dispositivo inserido pela Emenda Constitucional nº 109 que ressalvou os gastos com auxílio emergencial residual no cômputo dessa limitação fiscal, embora essa válvula de escape esteja lastreada pelo conceito teórico de que as regras fiscais devem ser flexíveis para acomodar choques exógenos.

O Projeto de Lei Orçamentário Anual de 2022 reservou a monta de R\$ 105,4 bilhões na fonte condicionada 944. As justificativas de escolha das programações condicionadas presente na Mensagem Presidencial de remessa do PLOA 2022 foram quatro (BRASIL, 2021f, p. 73):

Despesas que tenham utilizado, em exercícios financeiros recentes, receitas com emissão de títulos públicos para seu custeio e possam legalmente ser programadas com essa fonte de recursos para o próximo exercício;
Despesas correntes primárias que possuam recursos vinculados em volume insuficiente para seu completo financiamento;
despesas que tenham sua execução regularmente distribuída ao longo do exercício, de forma a suportar os primeiros meses com a dotação disponível, haja vista o tempo de tramitação e apreciação do crédito adicional em questão no Poder Legislativo;
despesas com programação pouca pulverizada.



A LOA 2022 foi aprovada com o montante de R\$ 125,7 bilhões em fonte condicionada. Atualmente o Poder Executivo ainda não enviou Projeto de Lei solicitando a abertura de crédito suplementar para liberar a execução desses recursos, o que sinaliza que o Governo nutre a esperança de cumprir a regra de ouro sem a necessidade de autorização do Legislativo, e está ratificado pelos dados de suficiência da regra de ouro do Gráfico 5.

2.5 A Regra do Teto dos Gastos

As despesas primárias do Governo Central, excetuando as transferências para estados e municípios, cresceu a uma taxa média anual de 5% de 1991 a 2016, utilizando como deflator o Produto Interno Bruto, passando de 11,1% para 19,9% do PIB, de acordo com Giambiagi (2021, p. 215).

O autor do Textos para Discussão nº 304 do Senado Federal (PELLEGRINI, 2021, p. 2) assinala que a deterioração fiscal teve como causa o aumento da despesa sem a contrapartida na receita, principalmente no período de 2012 a 2016, onde houve estagnação nas receitas e crescimento acentuado nas despesas. Esse aumento exacerbado da despesa sem ter a contrapartida na receita ao longo dos anos era a principal causa da degradação fiscal do Brasil. Diante desse diagnóstico, a criação de uma regra fiscal para limitar a despesa se apresentava como solução para a crise fiscal do país.

A Emenda Constitucional nº 95 de 2016, sendo referenciada como Teto dos Gastos, foi promulgada e instituiu um Novo Regime Fiscal, sendo um marco na política fiscal brasileira. Em suma, essa regra passou a limitar as despesas primárias do Brasil por vinte anos, tendo como base o exercício financeiro de 2016, sendo somente corrigido ano a ano pela inflação. A exposição de motivos nº 00083/2016 (BRASIL, 2016a) evidencia que o Teto dos Gastos tinha o propósito de reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o país. Esse texto destaca que a raiz do problema está no crescimento acelerado da despesa pública primária.

O Teto dos Gastos tem conseguido melhorar a situação fiscal do país. A relevância desta regra para enfrentar a crise fiscal é exaltada por diversos especialistas em finanças públicas. Segundo Tinoco (2020, p.325):

O teto dos gastos tornou-se a principal regra fiscal do país, tendo conseguido ancorar as expectativas de sustentabilidade fiscal da União, contribuindo para melhorar expressivamente os níveis de risco e os índices de confiança na economia brasileira.



Por seu turno, Giambiagi (2021, p. 230) afirmou que o Teto dos Gastos foi fundamental para o país sair da crise econômica no ano de 2016, ao gerar estabilidade do câmbio, queda nas taxas de juros e inflação.

A Nota Técnica nº 21 da Instituição Fiscal Independente (SALTO; BARROS, 2018e, p. 6) mostra que o cumprimento da EC nº 95 e os seus efeitos sobre o controle dos gastos públicos são essenciais para garantir um horizonte razoável de estabilização da relação dívida/PIB, e, por conseguinte, o equilíbrio fiscal. Além disso, o Teto dos Gastos ofereceu a possibilidade de recuperar a solvência em horizonte relevante da política fiscal, ajudou na redução da taxa de juros e concedeu tempo para a aprovação de medidas de controle da dívida pública.

Nessa linha, a Mensagem Presidencial (2018c, p. 9) que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual 2019 destacou que o Teto dos Gastos mudou o paradigma da política fiscal e ancorou as expectativas quanto ao compromisso do Governo de realizar ajuste fiscal.

Os resultados primários negativos apurados a partir do ano de 2014 que colocaram o Brasil em uma severa crise fiscal teve como consequência o aumento exacerbado da dívida pública, como visto no Gráfico 2 deste trabalho. As regras fiscais existentes até o ano de 2016 não se mostraram eficazes para coibir o aumento descontrolado da dívida, pois permitiram o crescimento das despesas primárias da União acima do que deveria. Dessa forma, a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 no ano de 2016 transformou a condução da política fiscal brasileira, e assim garantiu estabilização econômica, redução da inflação e taxa de juros e sustentabilidade da dívida pública, tornando-se em uma regra fiscal efetiva.

2.6 Propostas de Mudanças/Supressão da Regra de Ouro

O desenho da regra de ouro brasileira tem se mostrado inadequado para o alcance dos seus objetivos, com isso, tem surgido iniciativas do Congresso e do Poder Executivo para que haja mudanças nos seus dispositivos dentro do arcabouço legal do país. Do mesmo modo, diversos especialistas em finanças públicas do Brasil têm defendido teses no sentido de se modificar/suprimir esse regramento.



Uma importante iniciativa foi feita pelo Deputado Pedro Paulo que apresentou em 2018 a Proposta de Emenda à Constituição nº 438 (BRASIL, 2018a) alterando o inciso III do artigo 167, dentre outros dispositivos, conforme a seguir:

Art. 167. São vedados:

[...]

II - a realização, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, nos termos de lei complementar;

A proposta tramitou pela Comissão de Constituição e Justiça, entretanto, de acordo com o *site* da Câmara dos Deputados, atualmente aguarda formação de Comissão Temporária pela Mesa.

A proposta do Dep. Pedro Paulo vai no sentido de restaurar o espírito da regra de ouro ao proibir a realização de operações de crédito para sustentar despesas correntes. Essa propositura possui um desenho ousado ao atacar o ponto central do descumprimento dessa regra no Brasil que são as crescentes despesas obrigatórias, durante o prazo de vigência do Teto dos Gastos, incluindo gatilhos para os casos em que as operações de crédito chegam a 95% e a 100 % das despesas de capital no exercício anterior.

No caso do primeiro gatilho, o Governo deverá remeter planos de revisão de despesa e melhoria de arrecadação. Se ultrapassar os 100%, o Governo deverá remeter os planos mencionados anteriormente e outras providências, como a que possibilita o corte de despesas com o funcionalismo, determina a redução de gastos com publicidade e propaganda, insta o Executivo a enviar projeto de lei para reduzir incentivos e benefícios tributários e para alienar ativos, cobra contribuição suplementar previdenciária e outras medidas.

O Governo, por sua vez, teve uma iniciativa relevante dentro da Proposta de Emenda à Constituição nº 23 no ano de 2021 que, dentre outros pontos, acrescentava no inciso III do artigo 167 uma alínea para autorizar operações de créditos acima das despesas de capital nas programações constates da Lei Orçamentária. O parecer do relator desta PEC, Deputado Darci de Matos, entendeu que a proposta de inclusão de uma autorização de ressalvar as programações aprovadas na LOA em fonte condicionada pela regra de ouro não violava o princípio de separação dos poderes, pois foi inserida pelo Constituinte Reformador e também porque o Congresso Nacional analisa e delibera sobre os termos da Lei Orçamentária. O Ministério da Economia declarou acerca dessa propositura através de uma nota (NUNES; HESSEL, 2021):



A necessidade de se submeter a aprovação posterior pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta dos votos, de crédito adicional para despesas já apreciadas e aprovadas anteriormente pela Casa Legislativa, quando da tramitação do projeto de lei orçamentária, gera morosidade na disponibilização dos recursos para o financiamento das políticas públicas, não contribuindo para a melhor execução e qualidade do gasto público.

A PEC nº 23/2021 foi promulgada, porém, a parte do texto da PEC flexibilizando a regra de ouro aos recursos aprovados na LOA não alcançou o número de votos necessários para a aprovação pela Câmara dos Deputados. Esse trecho foi destacado para votação, mas recebeu apenas 303 dos 308 votos necessários para se conseguir alterar a Constituição.

Manoel Pires (2019) em seminário promovido entre a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Valor Econômico afirmou que “a regra de ouro deveria ser eliminada, pois pressupõe um ajuste contraproducente” e acrescentou dizendo que “é inexecutável e irrazoável do ponto de vista social”. Pires (2019, p. 17), em texto publicado na Revista de Economia Política, afirmou que o Brasil tem uma dificuldade de cumprir a regra de ouro, pois o seu cumprimento ainda exige medidas de ajuste fiscal com elevado custo para a sociedade. Além disso, essa regra fiscal não assegura por conta própria a sustentabilidade da dívida pública.

Tinoco (2020, p. 335) escreveu que a regra de ouro é “... uma regra ultrapassada, que não cumpre mais os seus objetivos e que conflita com novas regras mais modernas como o teto de gasto.”. Em suma, este autor coloca que o espírito desse regramento foi desvirtuado, com dificuldades para ser cumprida e é uma regra adotada em poucos países, inclusive com algumas nações deixando de ser utilizada.

No Orçamento em discussão nº 46 do Senado Federal (2020, p. 41) deu-se a elaboração de um trabalho sobre as falhas da regra de ouro e conclui que:

a regra de ouro está doente, e requer tratamento imediato, intensivo e especializado. Frágil, intempestiva, suscetível a manipulações de diversas ordens e promotora de questionáveis incentivos econômico-fiscais, ela certamente não tem feito jus a seu elogioso nome. Assim, consideramos que sua manutenção no ordenamento jurídico brasileiro deve estar condicionada a uma extensa e minuciosa revisão de seu funcionamento, em especial quanto à forma de verificação de seu cumprimento.



3 CONCLUSÃO

Os objetivos descritos nesse artigo sobre a norma fiscal presente no inciso III do Artigo 167 da Constituição Federal de 1988, denominada regra de ouro das finanças públicas, são: coibir a existência de desequilíbrios fiscais, manter a sustentabilidade da dívida pública e estimular as despesas de capital, principalmente os investimentos públicos. Entretanto, a crise fiscal brasileira iniciada no ano de 2014 demonstrou que os propósitos definidos para a regra de ouro não vêm sendo alcançados.

Nos anos de 2014 a 2018 foram apurados volumosos resultados primários negativos e crescimento significativo da dívida pública, expondo um quadro grave de desequilíbrio fiscal no país, contudo, nesse mesmo período o cumprimento do inciso III do art. 167 da CF/88 foi atestado no país.

A regra de ouro começou a indicar que o Brasil estava vivenciando um desequilíbrio fiscal apenas no ano de 2019, quando a Lei Orçamentária Anual reservou um montante bilionário em uma fonte condicionada à aprovação de lei específica. E esse descumprimento foi causado pela queda nas receitas, enquanto os gastos correntes da União subiam ano a ano, e diminuição na alocação de recursos para investimentos. O que indica que os preceitos doutrinários da regra de ouro não estão sendo seguidos em território nacional.

Na prática, o inciso III do art. 167 da CF/88 tem atrasado e colocado em risco políticas públicas cruciais para o Brasil, ao obrigar que parte relevante do orçamento percorra processo legislativo duplicado para ser executado, sem contribuir para a manutenção de um equilíbrio fiscal e/ou aumentar os investimentos públicos.

Quando se observa os posicionamentos das autoridades que comandam o país destacado por esse artigo, especialmente durante os processos de liberação dos recursos bloqueados para o cumprimento da regra de ouro nas Leis Orçamentárias de 2019 até 2021, verifica-se que os Poderes Executivo e Legislativo se preocuparam quase que exclusivamente em autorizar à execução dos créditos condicionados, recursos alocados em despesas correntes, abstendo-se de atacar as causas do não cumprimento desse regramento.

O problema da regra de ouro no Brasil é conhecido, e alterações em torno desse dispositivo vem sendo debatidas. Porém, as propostas de ajustes dessa regra fiscal esbarram na ausência de simplicidade, uma vez que inserem mecanismos de controle de



difícil acompanhamento por um cidadão médio, e na exigência de um alto grau de comprometimento político, já que impõem um elevado rigor fiscal no orçamento público.

Outrossim, após a promulgação da EC nº 95 em 2016, o Teto dos Gastos se transformou na principal âncora fiscal do país, exercendo um papel de protagonista na política fiscal brasileira, e está efetivamente conduzindo o Brasil para a direção do equilíbrio fiscal. Na medida em que a regra de ouro se tornou em um ordenamento obsoleto. Cabe registrar que o presente trabalho não tem por objetivo estudar o Teto dos Gastos em si, mas a correlação desse instrumento fiscal com a Regra de Ouro.

A situação ultrapassada da regra de ouro fica ainda mais nítida verificando-se que países como Alemanha e Reino Unido abandonaram esse tipo de regramento, e o Japão utiliza há décadas a válvula de escape da regra fiscal semelhante prevista nesse país.

Diante do cenário de extrema deterioração da regra de ouro torna-se mister ao país mudar os rumos dessa norma. Não obstante, um aprimoramento desse regramento não parece conveniente, tendo em vista que as alterações propostas para esse regramento seriam de difícil implantação e compreensão para um homem médio.

Portanto, é plenamente pertinente a elaboração de estudos mais aprofundado no sentido de se propor a supressão do inciso III do artigo 167 da Constituição Federal de 1988, e esse posicionamento é consubstanciado pelo fato que a regra fiscal denominada Teto dos Gastos, vigente atualmente no país, está sendo efetivo em colocar o país na direção do equilíbrio fiscal.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Vinícius Leopoldino; MACEDO, Maurício Ferreira de; BITTENCOURT, Fernando M. R. **Regra de ouro**: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. Brasília: Senado Federal, 2020. (Orçamento em Discussão, 46). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-46-2020-regra-de-ouro-falhas-de-concepcao-e-de-aplicacao-no-ambito-da-uniao>. Acesso em 10 ago. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório Anual 2014**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2015. v. 50. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2014/rel2014p.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.



BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Estatísticas Fiscais**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 8 ago. de 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 8 de agosto de 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 29 jul.2022.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 48**, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/576233/publicacao/15741369>. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.919**, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.053**, de 15 de dezembro de 2014. Altera a lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13053.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos Fiscalização e Controle do Senado Federal. **Estudo Técnico Conjunto n. 02, de 2015**: alteração da Resolução n. 1, de 2006-CN, que trata das atribuições da CMO, pela Resolução n. 3, de 2015-CN. Brasília, 02 de outubro de 2015. Disponível em:



https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2016/ETC_2_2015.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Exposição de Motivos nº 00083/2016**: PEC do teto dos gastos. Brasília, 15 de junho de 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm. Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dezembro 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Propostas de Emenda à Constituição nº 438**. Brasília, 8 de agosto de 2018a. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1679711&filena me=PEC+438/2018. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Informe dívida**: de onde vem o desequilíbrio da regra de ouro? Brasília, 15 de novembro de 2018b. Disponível em <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:29276>. Acesso em: 8 ago.2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mensagem Presidencial**: projeto de Lei Orçamentária Anual 2019. Brasília, 2018c. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/orcamento/orcamentos-anuais/2019/ploa/mensagem-presidencial.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.707 de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Brasília, 15 agosto 2018d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13707.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Mensagem Presidencial**: projeto de Lei Orçamentária Anual 2020. Brasília, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2020/paginas-da-capla/mensagempresidencial2020semlogopdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 janeiro 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.



BRASIL. Ministério da Economia. **Nota Conjunta SEI nº 2/2019/SOF/STN/FAZENDA-ME**. Brasília, 27 de maio de 2019c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7958676&ts=1630377241044&disposition=inline>. Acesso em: 3 ago. 2022.

BRASIL. **PLN nº 4/2019**, de 17 de junho de 2019. Norma gerada na Lei nº 13.843. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Economia e da Cidadania, de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 248.915.621.661,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Brasília, 17 junho 2019d. Disponível em: PLN 4/2019 - Congresso Nacional Acesso em: 15 set 2022.

BRASIL. Lei n º 13.898 de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dezembro 2019e. Disponível em: L13898 (planalto.gov.br) Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Lei n º 13.978 de 17 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 janeiro 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13978.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 106, de 07 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 de maio de 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. Lei n. 14.008, de 2 de junho de 2020. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União, de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 343.623.574.293,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 junho 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14008.htm Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Tutorial para acompanhamento apuração do inciso III do artigo 167 da Constituição Federal 1988 (Regra de Ouro)**. Prisma fiscal. Atualizado em 3 de julho de 2020d. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorios-do-prisma-fiscal/tutoriais/tutorial-regra-de-ouro-despesas-de-capital-e-operacoes-de-credito_final.pdf/view. Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Mensagem Presidencial**: projeto de Lei Orçamentária Anual 2021. Brasília, 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos->



anuais/2021/ploa/MensagemPresidencialPLOA2021periodoeleitoral.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Lei n.º 14.116 de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dezembro 2020f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Emenda constitucional n. 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 março 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Lei n.º 14.144 de 22 de abril de 2021b. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 abril 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Lei n.º 14.194 de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 agosto 2021c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição n. 23/2021**, de 9 dezembro de 2021d. Altera os arts. 100, 160 e 167 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em: PEC 23/2021 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br) Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Projeto de lei do Congresso Nacional n. 9**, 16 dezembro de 2021e. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União, e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, crédito suplementar no valor de R\$ 164.048.195.973,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/148838>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Mensagem Presidencial: Projeto de Lei Orçamentária Anual 2022**. Brasília, 2021f. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt->



br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-
anuais/2022/ploa/MENSAGEMPRESIDENCIALPLOA20221.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Lei n^o 14.303: Lei Orçamentária Anual de 2022, de 21 de janeiro de 2022.
Diário Oficial da União, Brasília, 24 janeiro 2022a. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm. Acesso em: 29
jul. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Painel da regra de ouro**. Tesouro Nacional
Transparente. Brasília, 8 de agosto de 2022b. Disponível em:
<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>. Acesso em:
8 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Benefício da Prestação Continuada (BCP). Atualizado em
30 jun 2022c. Disponível em: Benefício de Prestação Continuada (BPC) — Português
(Brasil) (www.gov.br). Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Tesouro Nacional
Transparente**. 2022d. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>. Acesso
em: 29 jul.2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento.
Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico do orçamento: MTO 2022**. Brasília:
Ministério da Economia, 2022e. Disponível em:
<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-atual.pdf>
Acesso em 23 set 2022.

BROCHADO, Acauã et al. **Regras fiscais**: uma proposta de arcabouço sistêmico para o
caso brasileiro. Brasília: Tesouro Nacional, 2019. (Textos para Discussão, n. 31).
Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto31>
Acesso em 16 ago. 2022.

CARVALHO JUNIOR, Antônio Carlos Costa D'Ávila et al. Regra de ouro na constituição e
na LRF: conceituações históricas e doutrinárias. **Estudo Técnico Conjunto nº 2/2017**.
Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Brasília, dezembro 2017.
Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/etc02-2017-
regra-de-ouro-na-constituicao-e-na-lrf-consideracoes-historicas-e-doutrinarias](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/etc02-2017-regra-de-ouro-na-constituicao-e-na-lrf-consideracoes-historicas-e-doutrinarias). Acesso
em: 29 jul. 2022.

COURI, Daniel Veloso et al. Regra de ouro no Brasil: balanço e desafios. **Estudo
Especial**. Instituição Fiscal Independente, Brasília, n. 5, 5 abr. 2018. Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf. Acesso
em: 15 ago. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público**: um guia sobre o maior desafio do país
para a década de 2020. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.



LLEDÓ, Victor; YOON, Sungwook; FANG, Xiangming; MBAYE, Samba; KIM, Young. **Fiscal rules at a glance**. Fundo Monetário Internacional. Março 2017. Disponível em <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>. Acesso em: 4 ago 2022.

NUNES, Vicente; HESSEL, Rosana. Governo aproveita para mudar regra de ouro na PEC dos precatórios. **Correio Braziliense**. Blog do Vicente. Brasília, 10 de agosto de 2021. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/governo-aproveita-para-mudar-regra-de-ouro-na-pec-dos-precatorios/>. Acesso em: 12 ago. 2022.

ORÇAMENTO: aprovação de crédito extra de R\$ 248,9 bi é defendida por especialistas. **Senado Notícias**. Brasília, 22 de maio de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/22/orcamento-especialistas-recomendam-aprovacao-de-credito-suplementar-de-r-248-9-bilhoes>. Acesso em: 2 ago 2022.

OTTA, Lu A.; GRANER, Fábio; KRUGER, Ana. 'Regra de ouro' é entrave e deve acabar, defendem analistas. **Valor Econômico**. Brasília, 9 de julho de 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/07/09/regra-de-ouro-e-entrave-e-deve-acabar-defendem-analistas.ghtml>. Acesso em: 30 jul. 2022.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Evolução das contas da União: ajuste, desajuste, pandemia e desafios**. Brasília, novembro de 2021. (Textos para Discussão nº 304). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td304/view>. Acesso em: 29 jul. 2022.

PINTO, Victor Carvalho. **Qual o valor jurídico das metas fiscais?: o caso da LDO 2014**. 2015. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/02/02/qual-e-o-valor-juridico-das-metas-fiscais-o-caso-da-ldo-2014/>. Acesso em: 28 jul.2022.

PIRES, Manoel. Uma análise da regra de ouro no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 39, n. 1, (154), jan./mar./2019, p. 39-50. Disponível em: [Miolo_REP 154 v39 n1.indd \(core.ac.uk\)](#) Acesso em: 8 ago. 2022.

SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de. **A importância da Emenda Constitucional n. 95/2016**. Instituição Fiscal Independente. 31 ago. 2018e. (Nota Técnica, n. 21). Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/546293/NT21_2018.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (SIOP). **Painel do Orçamento do SIOP**. 2022. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 29 jul. 2022.

TINOCO, Guilherme. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. In: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 313-338.



VALE, Daniellen do. Controvérsias sobre o papel do Estado. **Desafios do Desenvolvimento**, IPEA, Brasília, v. 13, n. 88, 2016. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3054&catid=29&Itemid=34. Acesso em: 10 ago.2022.



APÊNDICE A – RECURSOS CONDICIONADOS PARA ATENDIMENTO DO INCISO III DO ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

ANO 2019

Programa	Projeto de Lei	Dotação Inicial
0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	4.718.222.074	3.531.348.025
2012 - Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	1.736.817.000	1.827.992.562
2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	15.000.000.000	6.551.132.408
2024 - Comércio Exterior	960.000.000	634.470.285
2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	30.000.000.000	30.000.000.000
2061 - Previdência Social	201.705.263.179	201.705.263.179
2077 - Agropecuária Sustentável	4.059.187.000	4.665.415.202

ANO 2020

Programa	Projeto de Lei	Dotação Inicial
0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	82.539.496.326	81.486.840.184
0617 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	0	26.037.744
0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	39.984.923.510	40.039.393.870
0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	6.730.804.143	5.459.640.723
0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	41.436.052	40.018.091
0911 - Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros	316.216.277	305.395.356
0999 - Reserva de Contingência	5.222.900.129	4.546.900.129



Programa	Projeto de Lei	Dotação Inicial
1031 - Agropecuária Sustentável	4.953.017.800	4.886.240.074
1040 - Governança Fundiária	6.339.055	2.456.512
1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais	18.508.222	5.883.271
1043 - Qualidade Ambiental Urbana	1.836.000	1.773.172
1058 - Mudança do Clima	7.855.127	7.586.323
2201 - Brasil Moderniza	22.630.075	21.855.673
2202 - Defesa Agropecuária	36.256.154	35.015.468
2203 - Pesquisa e Inovação Agropecuária	57.196.262	6.627.113
2204 - Brasil na Fronteira do Conhecimento	244.338.757	235.977.484
2205 - Conecta Brasil	32.439.348	31.329.273
2206 - Política Nuclear	112.310.053	108.469.091
2207 - Programa Espacial Brasileiro	27.490.836	26.551.076
2208 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	30.124.966	29.094.090
2209 - Brasil, Nosso Propósito	756.537.451	256.505.347
2211 - Inserção Econômica Internacional	800.999.722	965.512
2212 - Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade	10.736.543	10.723.416
2213 - Modernização Trabalhista e Trabalho Digno	48.735.935	47.068.192
2214 - Nova Previdência	202.727.325.575	199.083.100.109
2215 - Política Econômica e Equilíbrio Fiscal	77.556.022	74.940.733
2216 - Política Externa	314.280.153	303.700.996
2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	49.654.210	47.955.040
2218 - Gestão de Riscos e de Desastres	210.008.589	9.349.319
2220 - Moradia Digna	482.296.402	308.176.924
2221 - Recursos Hídricos	57.679.605	55.705.809
2222 - Saneamento Básico	10.332.000	1.576.153
2223 - A Hora do Turismo	37.713.958	36.344.577
3001 - Energia Elétrica	3.263.790	3.152.103



Programa	Projeto de Lei	Dotação Inicial
3002 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral	1.366.797	1.320.025
3003 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis	1.010.518	975.938
3005 - Transporte Aquaviário	58.014.260	56.029.011
3006 - Transporte Terrestre e Trânsito	3.577.824	3.455.391
4002 - Segurança Institucional	33.538.580	32.390.890
4003 - Garantia da Estabilidade Monetária e Financeira	26.417.925	25.514.515
4004 - Transparência, Integridade e Combate à Corrupção	38.250.000	36.945.274
4005 - Proteção Jurídica da União	173.032.800	167.131.041
5011 - Educação Básica de Qualidade	460.312.532	115.526.808
5012 - Educação Profissional e Tecnológica	958.290.963	909.971.000
5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	2.958.774.257	2.855.064.453
5014 - Estatísticas e Avaliações Educacionais	41.104.874	39.707.793
5015 - Justiça	15.607.950	14.738.879
5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	25.593.823	709.269
5017 - Assistência Farmacêutica no SUS	132.000.000	127.482.960
5018 - Atenção Especializada à Saúde	64.320.000	0
5019 - Atenção Primária à Saúde	16.500.000	0
5024 - Atenção Integral à Primeira Infância	155.000.000	0
5025 - Cultura	72.744.890	13.980.412
5027 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	2.611.200	2.521.844
5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	9.006.647.375	521.311.366
5029 - Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas	3.490.644	3.371.194
5031 - Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	386.747.343	366.693.365
5032 - Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção e Reinserção Social	31.416.000	0
5033 - Segurança Alimentar e Nutricional	74.000.000	48.289.000
5034 - Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos	71.429.532	9.515.738
6011 - Cooperação com o Desenvolvimento Nacional	82.040.535	79.248.856



Programa	Projeto de Lei	Dotação Inicial
6012 - Defesa Nacional	662.075.796	639.524.464
6013 - Oceanos, Zona Costeira e Antártica	4.238.916	4.093.860
6014 - Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas	0	5.712.000

ANO 2021

Programa	Projeto de Lei	Dotação Inicial
0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	131.647.804.619	129.817.511.877
0617 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	44.095.393	44.095.393
0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	22.890.933.973	22.890.933.973
0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica	2.122.439.078	2.122.439.078
0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	2.729.777.812	2.229.777.812
0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	854.929.072	854.929.072
0911 - Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros	671.238.191	254.238.191
0999 - Reserva de Contingência	3.373.089.977	3.373.089.977
1031 - Agropecuária Sustentável	4.382.267.077	1.772.517.049
1040 - Governança Fundiária	2.899.582	2.899.582
1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais	33.840.373	25.743.952
1043 - Qualidade Ambiental Urbana	435.225	435.225
1058 - Mudança do Clima	10.091.404	10.091.404
2201 - Brasil Moderniza	33.869.689	33.869.689
2202 - Defesa Agropecuária	55.734.663	55.734.663
2203 - Pesquisa e Inovação Agropecuária	102.050.539	102.050.539
2204 - Brasil na Fronteira do Conhecimento	855.165.884	855.165.884
2205 - Conecta Brasil	61.602.094	61.602.094
2206 - Política Nuclear	104.708.842	104.708.842
2207 - Programa Espacial Brasileiro	25.391.382	25.391.382



Programa	Projeto de Lei	Dotação Inicial
2208 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	39.688.301	39.688.301
2209 - Brasil, Nosso Propósito	27.622.421	27.622.421
2211 - Inserção Econômica Internacional	172.302.931	91.433.172
2212 - Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade	12.904.319	12.904.319
2213 - Modernização Trabalhista e Trabalho Digno	50.233.370	50.233.370
2214 - Nova Previdência	272.083.576.831	258.575.276.831
2215 - Política Econômica e Equilíbrio Fiscal	132.599.967	132.599.967
2216 - Política Externa	617.302.962	617.302.962
2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	106.813.286	106.813.286
2218 - Gestão de Riscos e de Desastres	447.959.872	447.959.872
2220 - Moradia Digna	420.994.485	414.426.724
2221 - Recursos Hídricos	66.295.715	66.295.715
2222 - Saneamento Básico	11.405.550	11.405.550
2223 - A Hora do Turismo	25.496.781	25.496.781
3001 - Energia Elétrica	23.836.267	23.836.267
3002 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral	751.997	751.997
3003 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis	2.425.951	2.425.951
3005 - Transporte Aquaviário	90.015.340	90.015.340
3006 - Transporte Terrestre e Trânsito	9.948.204	9.948.204
4002 - Segurança Institucional	41.888.798	41.888.798
4003 - Garantia da Estabilidade Monetária e Financeira	29.999.712	29.999.712
4004 - Transparência, Integridade e Combate à Corrupção	49.731.816	49.731.816
4005 - Proteção Jurídica da União	225.174.144	225.174.144
5011 - Educação Básica de Qualidade	151.457.267	151.457.267
5012 - Educação Profissional e Tecnológica	1.126.956.518	1.126.956.518
5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	3.923.189.614	3.923.189.614
5014 - Estatísticas e Avaliações Educacionais	420.713.093	420.713.093



Programa	Projeto de Lei	Dotação Inicial
5015 - Justiça	21.395.345	21.395.345
5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	133.272.181	133.272.181
5017 - Assistência Farmacêutica no SUS	245.500.000	245.500.000
5019 - Atenção Primária à Saúde	28.979.000	28.979.000
5025 - Cultura	88.438.504	88.438.504
5027 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	2.494.973	2.494.973
5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	535.665.958	535.665.958
5029 - Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas	4.013.430	4.013.430
5032 - Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção e Reinserção Social	33.855.964	33.855.964
5034 - Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos	47.031.258	47.031.258
6011 - Cooperação com o Desenvolvimento Nacional	35.106.141	35.106.141
6012 - Defesa Nacional	2.163.841.434	2.163.841.434
6013 - Oceanos, Zona Costeira e Antártica	7.226.772	7.226.772
6014 - Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas	0	8.096.421
6015 - Educação Infantil	31.970.725	31.970.725
6016 - Educação Especial	22.915.635	22.915.635

ANO 2022

Programa	Projeto de Lei	Dotação Inicial
2214 - Nova Previdência	105.424.396.409	125.662.536.433

