

SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO
CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO 2016

PAULO AFONSO VIEIRA JÚNIOR

**MEDIDAS DE CONTENÇÃO DE GASTO E BUSCA PELO EQUILÍBRIO FISCAL NO
CENÁRIO BRASILEIRO DO SÉCULO XXI**

Brasília
2017

PAULO AFONSO VIEIRA JÚNIOR

**MEDIDAS DE CONTENÇÃO DE GASTO E BUSCA PELO EQUILÍBRIO
FISCAL NO CENÁRIO BRASILEIRO DO SÉCULO XXI**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público no Curso de Pós-Graduação do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

Orientador: Professor Doutor Oliveira Alves Pereira Filho

Área de Concentração: Administração Pública e Orçamento Público

Linha de Pesquisa: Orçamento Público

Brasília
2017

PAULO AFONSO VIEIRA JÚNIOR

**MEDIDAS DE CONTENÇÃO DE GASTO E BUSCA PELO EQUILÍBRIO
FISCAL NO CENÁRIO BRASILEIRO DO SÉCULO XXI**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público no Curso de Pós-Graduação do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Oliveira Alves Pereira Filho (Orientador) – Secretaria de Orçamento Federal

Prof. Maximillian Moraes Cid – Secretaria de Orçamento Federal

Brasília
2017

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido possível sem a contribuição de diversas pessoas. Correndo o risco de cometer injusta omissão involuntária, não posso deixar de agradecer ao Senhor Zarak de Oliveira Ferreira, Diretor do Departamento de Programas das Áreas Econômica e de Infraestrutura da Secretaria de Orçamento Federal, pela compreensão da importância da capacitação e pela concordância com minha participação neste Programa de Pós-Graduação, ao Professor Oliveira Alves Pereira Filho pela disposição e confiança ao aceitar o desafio de me orientar para a elaboração deste trabalho; aos colegas Ernani Luiz Barros Fernandes, Heraldo Muricy Barreto, Marcus Matos Michiles, Jangmar Barreto de Almeida e Luiz Guilherme Pinto Henriques, pela disponibilização de material para análise e de literatura relacionada; a todos os colegas da Secretaria de Orçamento Federal que, direta ou indiretamente, me prestaram apoio e motivação para o retorno aos estudos acadêmicos; à equipe de Professores e Funcionários do Instituto Legislativo Brasileiro que, dentro de suas competências, contribuíram para a realização de um Curso de Excelência!

A todos, os meus sinceros agradecimentos!

O Orçamento Nacional deve ser equilibrado. As Dívidas Públicas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a Nação não quiser ir à falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública.”

Marcus Tullius Cícero - Roma, 55 A.C.

RESUMO

O presente trabalho avalia os principais dispositivos legais instituídos no Brasil para o controle de gastos governamental. A partir da observação da conjuntura fiscal apresentada no país ao final do século XX, que demandou a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a elaboração do Orçamento Governamental e conseqüentemente a realização das despesas públicas passou a seguir ordenamentos que deveriam conter os desequilíbrios entre receitas e despesas. Todavia, a despeito dos resultados positivos observados nos primeiros anos a partir da vigência da referida legislação, o equilíbrio fiscal não foi perene e, principalmente nos últimos anos, o país vem passando por situações graves de déficit fiscal simultaneamente à recessão econômica. Com o agravamento da situação fiscal, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – EC 95, de 2016, que instituiu um novo regime fiscal e estabeleceu critérios para contenção de gastos. A análise dos dispositivos contidos nessas duas legislações, a comparação entre ambas, a verificação dos motivos da ineficácia da LRF nos últimos anos e a identificação de riscos para que a EC 95, de 2016, não traga os resultados esperados são os objetivos estabelecidos. Como método, utilizou-se a análise de informações orçamentárias e de condutas do Governo Federal sob aspectos relacionados aos dispositivos previstos nas referidas legislações. O potencial contributivo das análises é de, a partir dos resultados extraídos, trazer informações que possam contribuir para que falhas cometidas no passado não sejam reincidentes sob nova roupagem. O estudo constata que, a despeito dos dispositivos da LRF estabelecerem regras claras de controle de gastos, o comportamento dos gestores públicos demonstrou que a filosofia do controle fiscal não foi assimilada, de forma que não infreqüentemente se verificou aumento de gastos sem compatibilidade com a capacidade de financiamento. A EC 95, de 2016, tem potencial para conter o aumento desmesurado das despesas públicas, mas também apresenta fragilidades que, se exploradas, intencionalmente ou não, podem resultar por torna-la ineficaz para esse objetivo.

Palavras-Chave:

Controle de Gastos Públicos, Orçamento Público, Despesa Pública Lei de Responsabilidade Fiscal, Emenda Constitucional nº 95, de 2016

ABSTRACT

This paper evaluates the main legal mechanisms established in Brazil for the control of government expenditures. Based on the observation of the fiscal situation presented in the country at the end of the XX century, which demanded the edition of Complementary Law nº 101, of May 4, 2000, Fiscal Responsibility Law - LRF, the elaboration of the Government Budget and consequently the realization of the Public expenditure has now been followed by arrangements which should contain the imbalances between revenue and expenditure. However, in spite of the positive results observed in the first years since the legislation was in force, the fiscal balance has not been perennial and, especially in recent years, the country has been experiencing severe fiscal deficits simultaneously with the economic recession. With the worsening of the fiscal situation, Constitutional Amendment nº 95, of December 15, 2016 - EC 95, of 2016, was promulgated, which established a new fiscal regime and established criteria for cost containment. Analysis of the devices contained in these two legislations, the comparison between the two, the identification of the reasons for the ineffectiveness of the LRF in recent years and the identification of risks for the EC 95 of 2016 not to deliver the expected results are the established objectives. As a method, the analysis of budgetary information and of the Federal Government's conduct was used in aspects related to the provisions established in the mentioned legislations. The contributory potential of the analyzes is, based on the extracted results, to bring information that may contribute to explain the past failures and to does not be recidivist in new ways. The study finds that, despite the fact that the LRF provisions establish clear rules of expenditure control, the behavior of public managers showed that the philosophy of fiscal control was not assimilated, so that frequently there was increase in government expenses without compatibility with capacity financing. The EC95, of 2016, has the potential to contain the excessive increase in public expenditure, but it also has weaknesses that, if exploited, intentionally or unintentionally, may result in ineffective for this purpose.

Key-Words: Control of Public Expenses, Public Budget, Fiscal Responsibility Law, Constitutional Amendment nº 95, of 2016.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 1:	Curva de Laffer	5
Gráfico 1:	Receitas e Despesas Públicas	7
Gráfico 2:	Resultado Primário, Juros Nominais e Resultado Nominal do Governo Central	14
Gráfico 3:	PIB Nominal	14
Gráfico 4:	Evolução das Despesas do Governo Federal	30
Gráfico 5:	Evolução das Despesas Primárias do Governo Federal	31
Gráfico 6:	Evolução das Despesas Obrigatórias do Governo Federal	32
Tabela 1:	Metas Fiscais estabelecidas pelas leis de Diretrizes Orçamentárias nos Exercícios de 2013 a 2016.	26
Tabela 2:	Despesa com Controle de Fluxo do Poder Executivo Federal	28
Tabela 3:	Despesas Obrigatórias do Governo Federal	33
Tabela 4:	Despesas Obrigatórias do Governo Federal – 10 Maiores Valores Empenhados em 2016 por Programas Orçamentários	34
Tabela 5:	Despesas de Pessoal do Governo Federal	35
Tabela 6:	Despesas com a Seguridade Social do Governo Federal	37
Tabela 7:	Despesas com a Seguridade Social do Governo Federal – 10 Maiores Valores empenhados em 2016 por Ações Orçamentárias	38
Tabela 8:	Medidas Provisórias destinadas à Abertura de Créditos Extraordinários	42
Tabela 9:	Despesas com a Realização de Eleições	44
Tabela 10:	Participação da União no Capital das Empresas não Dependentes, por Ano	45
Tabela 11:	Participação da União no Capital das Empresas não Dependentes, por Beneficiárias	46

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
FMI	Fundo Monetário Internacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MTE	Memorando Técnico de Entendimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçament
PPA	Plano Plurianual

Sumário

1. INTRODUÇÃO	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO	4
3. BREVE CONEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO	11
4. VARIÁVEIS DETERMINANTES DOS GASTOS GOVERNAMENTAIS	16
4.1 Orçamento Público	16
4.2 Comportamento dos Agentes Públicos	18
4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal	20
4.4 Emenda Constitucional nº 95, de 15 de Dezembro de 2016	21
5. DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO E AS FRAGILIDADES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	23
5.1 Metas Fiscais	23
5.2 Limitação de gastos / Contingenciamento	27
5.3 Controle das Despesas Públicas	30
6. OS DISPOSITIVOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 2016, E O DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO RECENTE	40
7. CONCLUSÃO	50
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53
APÊNDICES	55

1. INTRODUÇÃO

O controle dos gastos governamentais é tema bastante antigo. As formas de aplicação dos recursos públicos são inúmeras e as demandas sociais a serem atendidas, principal razão para a existência do agente público, muito amplas e diversificadas. As formas de financiamento das despesas públicas são limitadas em termos de opções e elasticidade. A busca pelo ponto de equilíbrio entre o fornecimento de bens e serviços públicos e a capacidade de financiamento do ente governamental é o desafio da maioria dos governos no passado, presente e futuro.

Na busca pelo equilíbrio entre receitas e despesas públicas, diversos mecanismos de controle de gastos podem ser identificados no Brasil, a partir da reinstituição dos governos democráticos, no final do século XX. Entre esses mecanismos, destaca-se de forma inquestionável a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A referida legislação, decorrente do processo de ajuste fiscal por que passava o país no final do século passado, constituiu marco importante sobre o controle dos gastos públicos no sentido de estabelecer, por meio de Lei Complementar, mecanismos que externalizaram a preocupação governamental com o tema.

Dezessete anos se passaram desde o início da vigência da LRF. Nesse período, o país passou por momentos de crescimento econômico e, mais recentemente, recessão. Verificou-se também a ocorrência de resultados primários anuais superavitários e, nos anos mais recentes, esse índice tornou-se seguidamente deficitário.

Com a situação fiscal do país fragilizada nos últimos anos, foi promulgada no final de 2016 a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 - EC 95. Tal dispositivo, também voltado ao controle de gastos, relativamente mais rígido do que a LRF, se considerarmos que limita o volume de despesas independentemente da arrecadação governamental, foi instituído em um momento no qual o país passava (e ainda passa) por profunda crise política, econômica e fiscal.

A LRF, já comentada, trouxe mecanismos robustos para controle de gastos públicos e, à época de sua edição e em exercícios posteriores, gerou grandes expectativas quanto à possibilidade de atingimento do equilíbrio fiscal. Entretanto, os resultados fiscais observados a partir de 2003, quando se nota a tendência crescente de déficits nominais e aumento no distanciamento entre despesas e receitas nessa ótica, sugerem que seus mecanismos não foram

suficientes, possibilitando inclusive a situação fiscal crítica observada nos últimos anos, no cenário nacional. O Gráfico 2, na Página 14, demonstra essa evolução.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 95 veio confirmar essa insuficiência, ao estabelecer o novo regime fiscal. Seus mecanismos, não concorrentes, mas complementares aos dispositivos da LRF, podem ser considerados de maior rigidez em relação ao controle de gastos ao estabelecer tetos anuais independentemente das receitas arrecadadas.

Nesse contexto, é natural surgirem comparações entre o desempenho orçamentário brasileiro e os dispositivos previstos nas duas legislações: Em que profundidade ambas poderiam interferir nos gastos governamentais no sentido de gerar uma gestão mais efetiva das despesas públicas em busca do equilíbrio fiscal.

A comparação entre as duas legislações também é inevitável. Independentemente de se tratarem de legislações diferentes, uma Lei Complementar e uma Emenda Constitucional, com abrangência, eficácia, perenidade e dispositivos distintos, sendo ambas voltadas para o controle de gastos, é natural tentar verificar se a legislação posterior poderá cercear os problemas que superaram os dispositivos da anterior.

Diante dos resultados fiscais que o país apresentou no período analisado, pode-se inferir inicialmente que a LRF não exerceu efeitos suficientes para impedir déficits fiscais. Entretanto, resta a dúvida se a promulgação da EC 95 será suficiente para garantir resultados fiscais mais satisfatórios no futuro.

Que fragilidades podem ser identificadas no âmbito da LRF para justificar o não atingimento da estabilidade fiscal no Brasil? Existem fragilidades nos dispositivos da EC 95, de 2016, que possam comprometer o atingimento do equilíbrio entre receitas e despesas? Com a vigência da EC 95, de 2016, e da LRF, de forma complementar, pode-se garantir, de fato, a ocorrência de equilíbrio fiscal e a obtenção de resultados fiscais satisfatórios e duradouros?

O presente trabalho tem por objetivo discorrer a respeito dos 3 questionamentos citados, abordando o comportamento dos agentes públicos e a evolução das despesas governamentais entre 2001 e 2016, verificando a eficácia de alguns dispositivos da referida Lei Complementar, instituídos para conter o aumento desordenado de gastos pela gestão pública brasileira. Para este estudo, pode-se entender como “aumento desordenado de gastos” a realização de despesas públicas em montante incompatível com a capacidade de financiamento governamental. De forma prospectiva, pretende-se fazer abordagem similar em relação à EC 95, de 2016.

Não é pretendido, em nenhum momento, estabelecer paradigmas quanto à ideologia político partidária vigente sobre o Governo Brasileiro em qualquer exercício do período

analisado. O que se busca é verificar, de forma imparcial, a robustez dos dispositivos legais abordados e a existência de possíveis fragilidades que impeçam o Governo de exercer controle sobre os seus gastos de forma a mantê-los em níveis adequados à política que porventura seja adotada.

A hipótese do trabalho é que ambas as legislações, a despeito de apresentarem propostas aparentemente robustas e instituídas pela força legal, não são imunes de fragilidades e a obtenção dos resultados esperados não decorre exclusivamente de suas vigências, mas também do comportamento dos agentes públicos sobre possíveis flexibilidades contidas em seus mecanismos.

Como método, optou-se pelas técnicas descritiva e de levantamento de dados provenientes das Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs, das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs e de execução orçamentária do Governo Federal.

Pela abrangência do assunto, não se pretende esgotar as análises e conclusões sobre o tema, mas possibilitar a identificação de variáveis que comprometeram e poderão comprometer futuramente o desempenho da política fiscal brasileira.

Após esta breve introdução, o presente trabalho apresenta mais seis seções. O capítulo seguinte apresenta a abordagem de referencial teórico diretamente relacionado ao tema, com a fundamentação básica utilizada para sustentar as análises e argumentações.

O terceiro capítulo apresenta o contexto histórico brasileiro, demonstrando a realidade econômica e fiscal observada no final do Século XX e ao longo do século XXI e os aspectos conjunturais que levaram à edição da Lei Complementar nº 101, de 2000, e da EC 95, de 2016.

Logo em seguida, o capítulo quatro apresenta abordagem a respeito das variáveis determinantes dos gastos governamentais que foram enfocadas, ou seja, as legislações objeto deste estudo, o orçamento público e o comportamento dos agentes públicos.

Os capítulos cinco e seis apresentam as análises realizadas sobre a despesa pública à luz das legislações analisadas. Cabe lembrar que, no caso da LRF, verifica-se a eficácia de seus dispositivos sobre o comportamento da despesa pública no período avaliado. Para a EC 95, de 2016, serão realizadas estimativas prospectivas considerando a realidade brasileira recente.

As conclusões serão apresentadas no último capítulo numerado, destacando os resultados obtidos a partir das análises e apresentando apontamentos para estudos futuros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A despeito da afirmação tão antiga citada na epígrafe deste trabalho, desequilíbrios entre receitas e despesas governamentais vêm sendo observados ao longo da história em conformações e intensidades variadas. Déficits fiscais ocorrem quando as despesas públicas são superiores às receitas. Considerando que as nações tendem a apresentar crescimento das despesas públicas ao longo do tempo, caso não ocorra crescimento das receitas de forma a atingir os mesmos montantes, será observado déficit fiscal. Situações contrárias geram superávits fiscais.

No Brasil, o primeiro Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, abordou, ainda no final do século XIX:

"O lema do novo regime, deve ser, pois, fugir dos empréstimos e organizar a amortização, não contrair novas dívidas e reservar, ainda que com sacrifício nos seus orçamentos, quinhão sério ao resgate (...), o desequilíbrio entre a receita e a despesa é a enfermidade crônica da nossa existência nacional". (Nascimento e Debus, 2006)

Ao se analisar dados históricos do Brasil, verifica-se que, como na maioria dos países, há uma tendência no crescimento da despesa pública. Tal fenômeno tornou-se mais acentuado no passado mais recente e pode ser creditado a diversos fatores, como, por exemplo, ao aumento populacional mundial, à maior necessidade de intervenção estatal nas nações - independentemente se forem observadas economias abertas ou estatais, ao crescimento da máquina pública e às maiores e mais custosas demandas sociais.

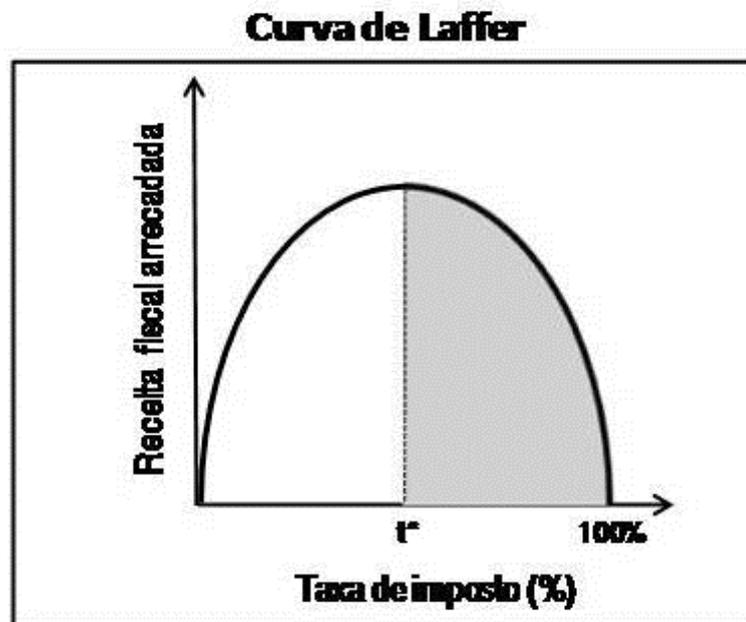
O aumento das funções do Estado pode ser explicado por fatores como: o crescimento da renda per capita e o aumento da demanda por bens e serviços; as mudanças tecnológicas; as mudanças populacionais; os custos relativos dos serviços públicos; as mudanças nos alcances das transferências sociais; as disponibilidades de alternativas para tributação; o efeito limite e finanças de guerra; e os fatores políticos e sociais. (Musgrave & Musgrave, 1974, apud Giacomoni, 2000, p. 31)

Por outro lado, os governos democráticos dispõem, de modo geral, de quatro formas distintas de financiamento das despesas públicas: tributação, endividamento, emissão de moedas e venda de ativos. Nenhuma delas apresenta possibilidade de acréscimo próxima da capacidade de aumento das despesas públicas sem infringir impactos significativos sobre a sociedade. A primeira constitui a principal forma de obtenção de receitas públicas e pode ser considerada a forma mais genuína de financiamento público direto. Tende a variar diretamente conforme o ritmo da atividade econômica dos países e, portanto, em uma

conjuntura de estagnação econômica, apresenta limitadores que podem impedir seu crescimento.

As receitas públicas decorrentes da tributação também apresentam dificuldades de crescimento em termos de percentuais da carga tributária em vista a aversão natural da maioria das pessoas em abrir mão de uma maior parcela da renda, o que gera insatisfação política, e a baixa elasticidade do aumento na arrecadação em decorrência carga tributária já bastante significativa aplicada na maioria dos países. A denominada Curva de Laffer, em homenagem ao economista Arthur Laffer, ilustra bem essa teoria:

Figura 1: Curva de Laffer



Fonte: Varian (2000, p. 300)

Conforme pode ser observado no gráfico acima, o aumento nos tributos tende a gerar aumento na arrecadação com retorno marginal decrescente até a alíquota t^* . A partir dessa alíquota, fatores como a insatisfação dos contribuintes em pagar mais impostos, a falta de incentivo sobre os fatores de produção em decorrência dos altos tributos, a insustentabilidade operacional de empreendimentos sob alta tributação e até mesmo o incentivo à sonegação fiscal tendem a gerar queda na arrecadação governamental.

O endividamento é uma das alternativas adotadas pelas economias modernas para complementar o volume de recursos necessários para cobrir as despesas governamentais. Pode envolver financiamento externo, quando é decorrente de acordos de empréstimos firmados com entidades internacionais, e, na maioria das vezes, por ser firmado em moeda

estrangeira, torna o país vulnerável à taxa de câmbio. O financiamento interno ocorre quando a entidade governamental adquire recursos no mercado interno, seja por meio de contrato ou pela emissão de títulos públicos, normalmente, na moeda local. Ambas as formas de financiamento submetem o governo ao pagamento de juros que, se não forem controlados, podem tornar o país refém do mercado, sendo obrigado a pagar taxas de juros cada vez mais altas e comprometendo, portanto, o comportamento dos agentes econômicos.

Gustavo Loyola (2016, p 221), comenta que:

“(…) quando o Tesouro financia seus gastos com a emissão de dívida pública no mercado financeiro, a política monetária é afetada pelo conhecido efeito de deslocamento (crowding-out) do crédito privado. A voracidade do Tesouro na tomada de recursos no mercado reduz o espaço para o crédito privado o espaço para o crédito privado, fenômeno que tem efeitos relevantes sobre o crescimento da economia, e induz o Banco Central a recalibrar de forma compensatória a política monetária. Além disso, as pressões excessivas do Tesouro sobre o mercado de capitais põem em risco a estabilidade financeira, essa também uma preocupação típica dos bancos centrais. Por outro lado, quando o endividamento do Governo é maior no mercado externo, o equilíbrio do balanço de pagamentos pode vir a ser comprometido em situações de aumento da aversão ao risco pelos investidores, afetando seriamente o mercado cambial.

Salto e Almeida (2016, p 19) argumentam que *“ao contrário do que indica o senso comum, nem sempre a dívida pública é instrumento ruim de financiamento temporário do aumento de despesas – desde que usado com cautela, sabedoria e eficiência”*. Por exemplo, em períodos de recessão, o financiamento de despesas governamentais destinadas a investimentos estruturantes por meio de empréstimos firmados com juros baixos pode ser uma solução para que o país volte a crescer e, em exercícios futuros, seja possível a quitação da dívida e a manutenção do crescimento.

A emissão de moeda para fins de financiamento governamental, a despeito da facilidade operacional de implementação, pode ser considerada a forma mais danosa para a economia já que exerce efeito direto sobre o aumento da inflação. Isso pode ser explicado tendo em vista que, com a inserção de moeda em quantidade significativa na economia por meio dos gastos governamentais, a tendência natural será o aumento dos preços dos bens e serviços pelos respectivos fornecedores.

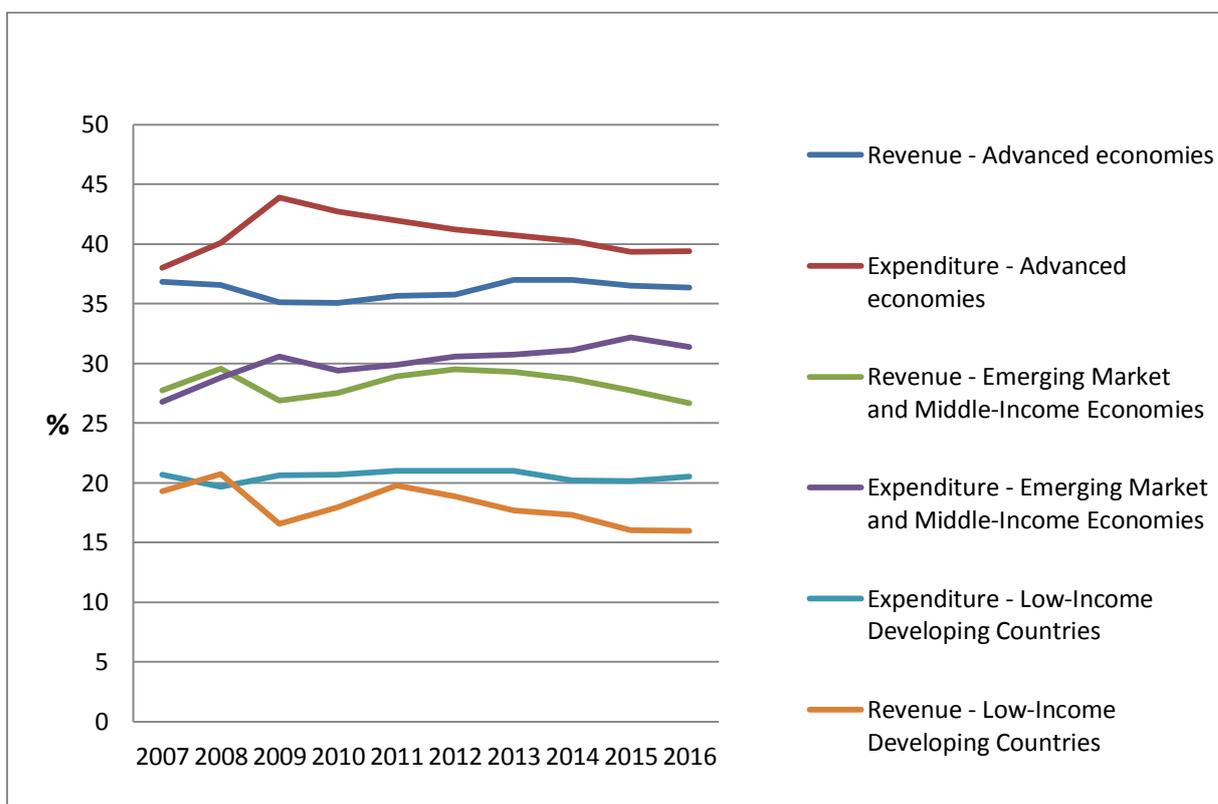
A venda de ativos constitui a quarta e última forma de financiamento das ações governamentais. Não pode ser considerada uma forma sustentável de financiamento público porque não permite um fluxo de receitas estável ao longo de vários exercícios. Pode ser utilizada em períodos específicos, mas, pela sua característica de descontinuidade, deveria ser voltada para investimentos estruturantes e estimuladores do crescimento econômico e não

para financiar despesas correntes e com baixa elasticidade sobre o desenvolvimento econômico do país.

Diante de todos os apontamentos a respeito das despesas públicas e de suas formas de financiamento, pode haver a interpretação de que se deve buscar sempre a obtenção de superávits fiscais e evitar, a todo custo, déficits fiscais. Todavia a gestão pública não é tão simples e, ao longo de cada exercício financeiro, mudanças de rumos na economia acontecem e nem sempre é possível deixar de realizar certas despesas já previstas. Além disso, conforme já comentado, nem sempre a ocorrência de endividamento pode ser considerada danosa para o país. Afinal, se bem planejada, pode se tornar uma solução para viabilizar crescimento econômico no futuro.

Vale lembrar que a arrecadação de receitas pelo governo por meio de tributação não ocorre sempre sincronizada com a necessidade de realização de despesas. Pelo contrário, a realização de despesas pelo governo em descompasso com a arrecadação de receitas genuínas é muito comum. Sobre esse assunto, o Fundo Monetário Internacional – FMI apresenta os seguintes dados para os últimos dez anos em relação às despesas e receitas públicas:

Gráfico 1: Receitas e Despesas Públicas



Fonte: Fundo Monetário Internacional (2017)

Da verificação do quadro acima, pode-se inferir que, segundo as médias estimadas pelo FMI, os três grupos de países apresentaram déficit fiscal ao longo da maior parte do período identificado. Isso sugere que o desequilíbrio entre receitas e despesas em um período de tempo não necessariamente causa a ruína de uma nação. Existem outros indicadores a serem observados, como o endividamento (bruto e líquido) e o respectivo prazo médio para quitação, bem como a qualidade dos gastos públicos, considerando seus efeitos para as demandas da sociedade e a arrecadação futura. Mas com certeza sucessivos déficits fiscais sem controle podem sugerir o direcionamento de determinada nação a uma situação econômico-financeira indesejável.

Na coletânea de textos “Como Medir o Déficit Público”, Tanzi (1999, p 22) apresenta que:

“A conclusão deve ser que é difícil medir com precisão o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada, inflação e outras variáveis da macroeconomia. É preciso tirar a ênfase no uso de apenas um número para avaliar aquele impacto e deve ser feito um exame bem mais detalhado de toda a situação fiscal. Esse exame deve levar em conta os vínculos que há entre curto e médio prazos. Quase sempre é difícil dizer onde termina o curto prazo e começa o médio. Com frequência a política econômica se torna uma série de programas de curto prazo, pelos quais a preocupação com os próximos meses tira a intenção dos “policy makers” do ajuste básico. Muitas políticas fiscais, porém, têm implicações de longo prazo, particularmente devido a seu impacto sobre as expectativas. Por essas e muitas outras razões, a atenção deve ser desviada das medidas únicas para o déficit e dada mais atenção aos aspectos estruturais da política fiscal.”

A busca pelo equilíbrio fiscal é tema frequente nas discussões realizadas no ambiente técnico-burocrático dos diversos tipos de governo. Apesar de variações ao longo do tempo na intensidade com que o tema é tratado, tal assunto jamais perdeu o foco em decorrência das fortes relações de causa e efeito com as características políticas, sociais e econômicas de cada país e do contexto histórico dessas variáveis.

A capacidade governamental de financiamento relaciona-se diretamente à arrecadação das receitas públicas. Se a estimativa de receitas para cada exercício não considerar parâmetros realistas, dificilmente haverá uma delimitação adequada do volume de gastos possíveis de serem realizados. Consequentemente, não serão realizadas todas as despesas fixadas para o orçamento vigente ou será necessário buscar, durante o exercício, outras fontes de financiamento, seja pela instituição de novas receitas ou endividamento. Nesse contexto, é fundamental que se tenha estimativas de arrecadação realistas. Rezende (2001, p.154) classifica as receitas públicas correntes, quanto à origem de recursos, em tributária, de contribuições, patrimonial, industrial, agropecuária, de serviços, transferências e outras. As receitas de capital, em operações de crédito internas e externas, alienação de bens, amortização de empréstimos e outras.

Observada a baixa elasticidade das receitas públicas em relação às demandas por despesas governamentais, o foco na gestão de gastos públicos adquire um papel muito importante para o equilíbrio do cenário fiscal nacional. Nesse sentido, cabe aos responsáveis pela gestão orçamentária governamental, em todos os setores, zelar pela definição das ações de governo em busca de otimizar a alocação de recursos em programações que gerem os melhores resultados para a sociedade e dentro de um volume total adequado. Tal mister não é tarefa fácil pois, do contrário não teriam ocorrido tantas crises quanto as observadas ao longo dos séculos XX e XXI.

Os efeitos das políticas públicas em setores específicos, quando bem dimensionados, tendem a gerar resultados amplos. Nesse sentido, a alocação de recursos públicos em setores da economia não atendidos pela iniciativa privada pode alavancar investimentos, alavancar a produção e gerar empregos e renda. O financiamento de determinados grupos populacionais pode incentivar a iniciativa empresarial e conseqüentemente gerar postos de trabalho, alavancar a produção e aumentar a renda. A oferta à população de políticas de segurança pública, educação de qualidade e saúde aumentam o bem estar social, reduzem as perdas e aumentam a capacidade produtiva da sociedade.

Entretanto, as demandas sociais são ilimitadas e, os recursos públicos, escassos. Isso traz a necessidade aos agentes públicos de avaliar o que deve ser feito e quanto pode ser oferecido à sociedade. A combinação das diversas programações de governo a serem realizadas por cada Poder ou Pasta Ministerial deve ser compatível com a capacidade de financiamento para cada período de tempo.

Em muitos casos, a realização de determinados gastos públicos não se resume em um período de tempo específico. Ou seja, muitas ações de governo a serem realizadas no exercício presente gerarão necessidades de gastos no futuro. Podem ser identificadas nessa abordagem as despesas de caráter continuado como a concessão de benefícios e subvenções em caráter plurianual e a manutenção e operação de instituições públicas como, por exemplo, ministérios, secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas. De forma similar, a construção de infraestrutura pública também é, muitas vezes, fonte de dispêndios governamentais ao longo do tempo, seja para a sua manutenção, atualização ou modernização, como pode ser observado no caso da construção de escolas, hospitais, portos, aeroportos, entre outros.

Adicionalmente, as despesas de pessoal igualmente tendem a gerar despesas intertemporais significativas, inclusive quando consideramos os planos de carreira com crescimento contínuo nas remunerações e a necessidade de aumento da força de trabalho

conforme aumento das demandas de bens e serviços públicos. Também relacionados, pode-se citar as despesas crescentes com o pagamento de inativos e pensionistas, seja pelos motivos já citados ou pelo aumento da longevidade observada no contexto mundial.

Finalmente, mas não menos importante, cabe destacar os diversos tipos de compromissos passíveis de serem assumidos e cujos efeitos podem ter impactos por vários exercícios como contratos e/ou convênios firmados pelo ente governamental para a geração de produtos e/ou oferecimento de serviços, operações de crédito ou doações com finalidades específicas e pagamento de amortização e encargos de financiamento externo ou interno.

Cabe ainda ressaltar que, na definição das despesas a serem realizadas em determinado exercício, não só os efeitos futuros devem ser levados em consideração. Durante a elaboração do orçamento, também devem ser consideradas todas as despesas decorrentes de compromissos firmados anteriormente, com dispêndios a serem realizados no presente e talvez nos anos futuros, conforme os exemplos já abordados.

A não consideração dessas informações pode desordenar as finanças públicas significativamente ainda que se tenha a estimativa de receitas mais profícua possível. Vale observar que os compromissos financeiros assumidos em exercícios anteriores e que surtirão efeitos (financeiros) presentes e futuros poderão diminuir ou até mesmo anular a margem para expansão da despesa governamental em determinado exercício, caso seja desejada uma política de gestão de gastos responsável.

Supondo que os anseios da sociedade sejam próximos do infinito e que a vontade dos gestores públicos em prover bens e serviços seja quase tão grande quanto as demandas sociais, faz-se necessária muita atenção no controle do dimensionamento das despesas públicas para que a capacidade de financiamento governamental não seja ultrapassada. Todavia, levando em consideração os comentários supracitados, pode-se inferir que tal dimensionamento não é tão trivial.

O mau dimensionamento das receitas e despesas tende a levar fatalmente à ocorrência de déficits. Tal fenômeno tem poder de impactar diretamente na economia e, se verificado em período contínuo, pode trazer consequências indesejadas como o aumento descontrolado do endividamento público, a perda da credibilidade do país no exterior, o aumento da taxa de juros e da inflação, a redução da atividade econômica, entre outros.

3. BREVE CONEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO

A partir da segunda metade dos anos 80 do Século XX, o Brasil passou por significativas mudanças que trouxeram melhores oportunidades para a realização do processo de planejamento e orçamentação, bem como para o controle de gastos. Com a aprovação da Constituição de 1988, a previsão de instrumentos de planejamento plurianual, de diretrizes orçamentárias e de orçamento unificado tornou-se imperativa, conforme pode ser observado no Art. 165, que estabelece o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

Todavia, a conjuntura inflacionária continuava exageradamente alta e os índices exorbitantes corroíam quaisquer tentativas de planejamento e controle dos gastos. Índices de inflação anuais acima da unidade de milhar foram observados até 1993, conforme pode ser observado nos dados estatísticos sobre inflação emitidos pelo Banco Central do Brasil.

A partir de 1994, com a implantação do “Plano Real”, o país reduziu a inflação para patamares mais próximos do aceitável. Por exemplo, pode-se observar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, que reduziu do percentual de 48,24% no mês de junho de 1994 para índices mensais abaixo de 3% a partir de agosto do mesmo exercício (fonte: Banco Central do Brasil).

A partir da estabilização monetária, o Brasil passou a contar com melhor ambiente para planejamento, gestão, monitoramento e avaliação das contas públicas. Nessa conjuntura, configuraram melhores oportunidades para a elaboração de peças orçamentárias mais próximas da realidade, já que os valores previstos para as receitas e despesas não mais teriam as variações nos índices de preços como agente causador de distorções significativas.

Todavia, mesmo com um cenário mais propício para projeções de receitas e definição de despesas mais realistas, o déficit público ainda se constituiu em um dos grandes riscos para a gestão pública brasileira. Figueirêdo e Nóbrega (2001) apontaram que:

“Não é recente a constatação de que um dos maiores problemas brasileiros, em todas as esferas de governo, é o déficit público. Gasta-se mais do que se arrecada. A gastança pública desarrazoada tem sido responsável, em grande parte, pelas mazelas sociais que colocam o Brasil na posição paradoxal de uma das maiores economias do mundo, apresentando, ao mesmo tempo, indicadores de qualidade de vida deploráveis. O Estado não tem gerenciado de forma eficaz e eficiente os recursos que a sociedade coloca a sua disposição ”

Com as crises econômicas observadas nos últimos anos do século passado, a situação econômica brasileira se viu mais fragilizada. No contexto internacional, cabe destacar a Crise dos Tigres Asiáticos em 1997 e a Crise da Rússia, em 1998, que exerceram efeitos negativos sobre as reservas cambiais e pressão pela desvalorização do Real. Internamente, a moratória do Estado de Minas Gerais e as tentativas infrutíferas pelo controle da taxa de câmbio, com substituições sucessivas no comando do Banco Central do Brasil.

Dentro desse ambiente e buscando atender às pressões do Fundo Monetário Internacional - FMI, ao qual o país foi forçado a recorrer em busca de apoio financeiro, o governo vigente buscou iniciativas que fortalecessem a gestão da política fiscal e a contenção do crescimento desordenado dos gastos públicos. Nesse sentido, dando continuidade ao processo de saneamento econômico financeiro, foi sancionada, em 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Ressalte-se, por oportuno, que o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo Federal em maio de 1999 e, aproximadamente um ano depois, foi sancionado como Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. O encaminhamento de tal proposição foi decorrente da necessidade de estabelecer regras e limitações sobre o gasto público nas esferas federal, estadual e municipal, de forma a reduzir fragilidades da gestão pública sobre a política fiscal, diminuir os efeitos de crises externas que recaíram sobre o país desde a estabilização da moeda com o plano real, estabelecer uma gestão austera sobre o resultado fiscal e atender exigência do Fundo Monetário Internacional – FMI em decorrência do auxílio financeiro concedido ao Brasil.

A respeito dessa última informação, Carvalho Jr e Feijó (2015, p. 193), apresentam excertos do Memorando Técnico de Entendimentos – MTE firmado pelo Brasil com o FMI:

“Este Memorando Técnico de Entendimentos (MTE) estabelece os critérios específicos de desempenho, metas indicativas e pressupostos a serem aplicados no âmbito do programa estabelecido para o Brasil para 1999.

(...)

II. METAS QUANTITATIVAS

1. Metas Fiscais

a. Critérios de Desempenho para o Resultado Primário do Setor Público Consolidado

Resultado Primário Cumulativo do Setor Público Consolidado – em milhões de reais

1º de jan. – 31 de dez. de 1998 (estimativa) 116

1º de jan – 31 de mar. De 1999 (critério de desempenho) 6.006

1º de jan – 30 de jun. de 1999 (critério de desempenho) 12.883

1º de jan – 30 de set de 1999 (meta indicativa) 23.718

1º de jan – 31 de dez de 1999 (meta indicativa) 30.018

(...)

III. PARÂMETROS ESTRUTURAIS

1. Até o final de maio de 1999

(...)

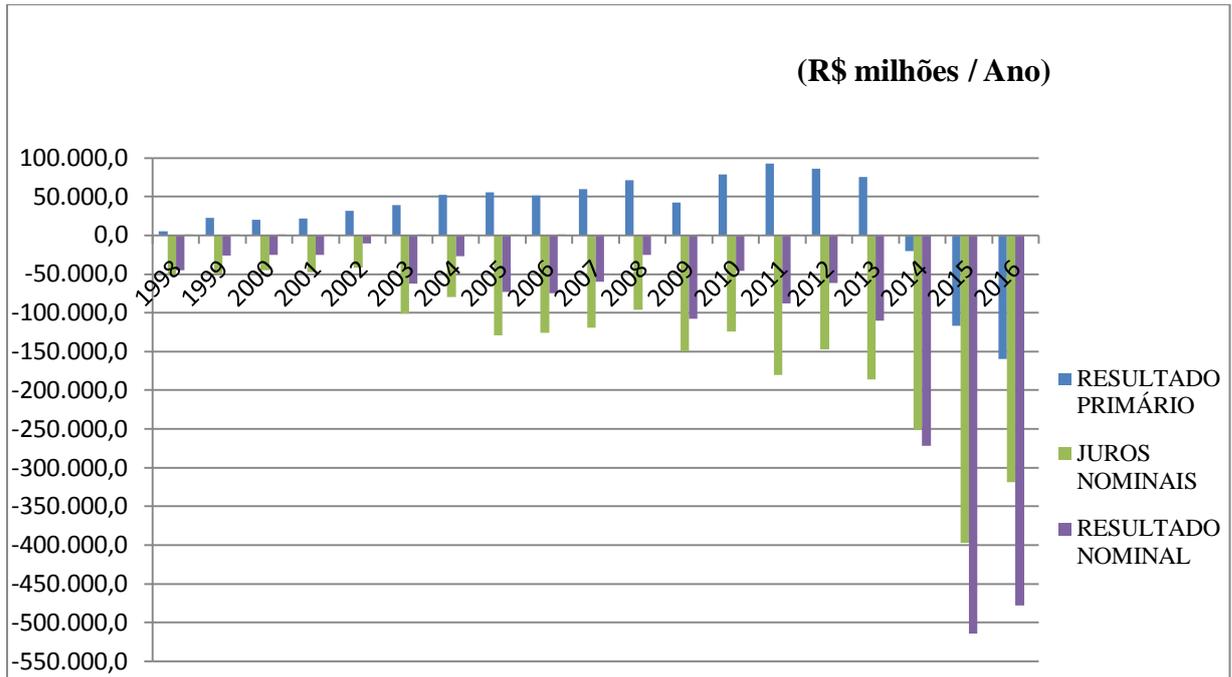
Apresentar ao Congresso Nacional projeto de lei de Responsabilidade Fiscal.
(Grifo nosso)”

A tão falada Lei de Responsabilidade Fiscal constituiu marco importante na gestão pública brasileira, prevendo diversas inovações como a exigência de metas fiscais para três exercícios consecutivos, critérios para a criação de despesas, limites para gastos de pessoal, entre outras, e será abordada mais adiante, em tópico específico.

Entretanto, a despeito de todos os instrumentos de controle fiscal estabelecidos pela LRF, as metas e os resultados fiscais obtidos pelo Brasil sempre foram deficitários no conceito nominal, ou seja, desde a sanção da LRF, o país não conseguiu em nenhum exercício que o superávit primário obtido fosse superior ao pagamento de juros nominais, gerando consequentemente déficit nominal. Observando-se a série histórica, verifica-se que até o ano de 2002 havia a tendência de redução dos déficits nominais, quando se atingiu o menor índice.

A partir de 2003, os resultados fiscais sob a ótica nominal passaram a oscilar a cada ano, com acréscimos e decréscimos, mas com índices muito acima da média do período 1998 a 2002 (exceção em 2004 e 2008). A partir de 2009, pode-se verificar de forma mais destacada a tendência de aumento do déficit nominal, quando se observa, em média, a ocorrência de montantes cada vez maiores destinados ao pagamento de juros, a despeito do crescimento em menor proporção do superávit primário. A situação se agravou ainda mais a partir de 2014, quando foram observados piores indicadores fiscais com déficits primários e nominais, além de aumento significativo no pagamento de juros. Essa situação foi apresentada até 2016. O gráfico 2 apresenta a evolução do Resultado Primário, do Pagamento de Juros e do Resultado Nominal do Governo Central nos últimos exercícios.

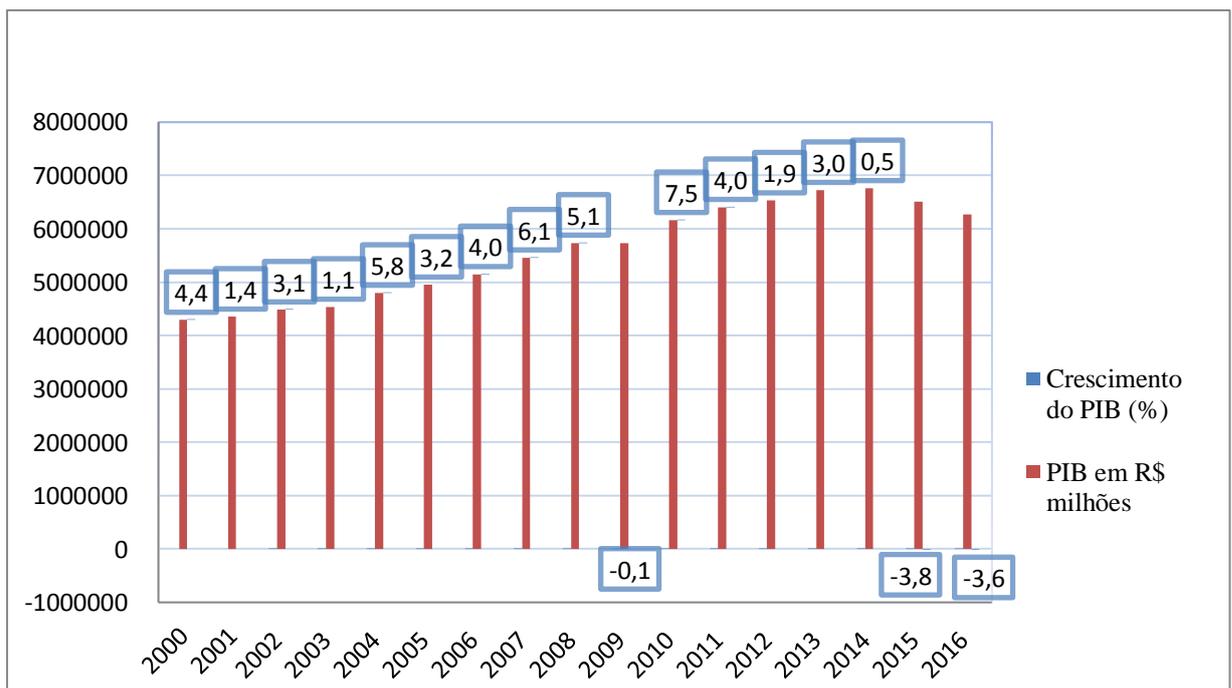
Gráfico 2: Resultado Primário, Juros Nominais e Resultado Nominal do Governo Central



Fonte de dados: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional (2017)

O agravamento da situação fiscal a partir de 2014 coincidiu com o agravamento da atividade econômica do país, quando se verifica a redução da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, a partir de 2014, e a ocorrência de taxas negativas significativas em 2015 e 2016. O gráfico 3 demonstra a evolução histórica anual:

Gráfico 3: PIB Nominal



Fonte de Dados: <http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>

A ocorrência de índices negativos no crescimento do PIB, ou seja, a redução desse indicador a partir de 2016 demonstra a redução da atividade econômica e, conseqüentemente, sugere a diminuição da capacidade de arrecadação pública, por meio de tributos cuja arrecadação ocorre de forma relacionada diretamente à atividade econômica. O efeito imediato dessa situação é a redução da capacidade de financiamento das despesas governamentais.

Diante da degradação da situação fiscal e econômica observada nos últimos anos e a despeito de todos os dispositivos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, foi apresentada no âmbito do Congresso Nacional proposta de emenda constitucional para estabelecer regime de contenção de gastos e, em 15 de dezembro de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95 – EC 95, de 2016, que institui o novo Regime Fiscal e dá outras providências.

4. VARIÁVEIS DETERMINANTES DOS GASTOS GOVERNAMENTAIS

O foco deste trabalho se restringe à avaliação do desempenho orçamentário do Governo Federal Brasileiro à luz da Lei Complementar nº 101, de 2000, e da EC 95, de 2016. Não se pode esquecer que todos os dispositivos legais estabelecidos para o controle de gastos afetam diretamente a atuação dos gestores envolvidos nesse mister e conseqüentemente a elaboração e a execução do Orçamento Governamental. Nesse sentido, faz-se necessário apresentar, além das referidas legislações, um breve comentário a respeito da peça orçamentária e do comportamento dos agentes públicos.

4.1 Orçamento Público

O Orçamento Público, no contexto brasileiro, é uma ferramenta burocrática cujo objetivo principal é a definição dos montantes máximos a serem estabelecidos para a realização de despesas públicas, conforme categorias de programações, no período de um exercício financeiro, a partir da estimativa das receitas governamentais a serem arrecadadas no mesmo período. Sua principal finalidade é a contenção dos gastos governamentais por meio do estabelecimento de dotações orçamentárias pré-definidas. Podem ser considerados como finalidades adicionais o planejamento da atuação governamental por meio de despesas públicas, o equilíbrio da alocação de recursos perante a expectativa de receitas, a redistribuição de recursos financeiros entre classes sociais, regiões geográficas ou outro tipo de foco e o equilíbrio macroeconômico pelo controle de gastos públicos. É difícil imaginar o funcionamento do Governo Brasileiro sem a existência dessa importante ferramenta.

Segundo a Organização Não Governamental Norte Americana *International Budget Partnership*, por meio de estudo realizado em 2015, o Brasil ocupou a sexta posição do ranking de cem países considerados no estudo *Open Budget Survey*. Tal estudo foi decorrente de análise e pesquisa abrangentes que avaliaram se os governos dão ao público acesso à informação orçamentária e oportunidades para participar no processo orçamentário a nível nacional. Foram avaliadas também a capacidade e a independência das instituições relacionadas ao processo orçamentário (<http://survey.internationalbudget.org/#rankings>).

Conforme já abordado, o Orçamento Anual do Governo Brasileiro está previsto na Constituição Federal, no art. 165, e deve ser estabelecido por meio de Lei. Logo, não deve ter suas disposições ultrapassadas para não haver risco de ocorrência de ilegalidade. Segundo

Giacomoni (2000, p. 70), o orçamento público é regido por princípios como o da unidade, da universalidade, do orçamento bruto, da anualidade ou periodicidade, da não-afetação das receitas, da discriminação ou especialização, da exclusividade, do equilíbrio, da clareza, da publicidade, da exatidão e da programação.

Por se tratar de uma ferramenta elaborada e estabelecida pelo Poder Público, o Orçamento Governamental pode apresentar conteúdo variado e gerar resultados diversos, de acordo com os critérios e interesses considerados na sua definição. Trata-se de um ato formal estabelecido a partir de um Projeto de Lei elaborado no âmbito do Poder Executivo, considerando informações e prioridades de seus Ministérios e dos demais Poderes da União, apreciado e modificado pelo Poder Legislativo e finalmente sancionado pelo Poder Executivo. Portanto está sujeito às preferências dos diversos agentes que participam de cada etapa do processo.

Muitas críticas são atribuídas ao Orçamento Público Brasileiro. Todavia, a peça orçamentária se trata de um documento elaborado por diversos atores e seu conteúdo final é consequência direta da atuação dos participantes durante o processo de elaboração. Os resultados obtidos a partir da execução orçamentária dependem diretamente do conteúdo previsto e da forma de execução adotada pelos gestores, ou seja, também dependem significativamente dos atores envolvidos e, portanto, não podem ser garantidos somente pelo aspecto da peça formal.

É importante destacar a significativa flexibilidade do orçamento brasileiro. Inicialmente, por se tratar de uma lei que autoriza a realização de despesas até o montante especificado, as programações previstas não têm que ser realizadas obrigatoriamente. Tal característica pode ser considerada negativa se avaliarmos que a não obrigatoriedade pode dar ao gestor flexibilidade suficiente para não se motivar a atingir as metas previstas. Pelo lado positivo, a inexistência de obrigatoriedade na execução orçamentária dá ao governo a possibilidade de não executar as despesas prioritariamente menos importantes, em situação fiscal desfavorável, por exemplo, e também torna viável para que o gestor possa adotar posturas mais eficientes com os recursos públicos.

Outra característica de flexibilidade do orçamento público são as várias possibilidades de alterá-lo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a própria Lei Orçamentária Anual preveem, costumeiramente, possibilidades de alteração da Lei Orçamentária Anual por meio de atos do Poder Executivo - Decretos e Portarias – ou dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública. Situações de alteração orçamentária não previstas nessas legislações anuais podem ser encaminhadas ao Congresso Nacional para

apreciação e aprovação, por meio de Projeto de Lei. Em casos extraordinários, conforme previsto no § 3º do Art. 167 da Constituição Federal, pode ser emitida Medida Provisória – MP para a abertura de Crédito Extraordinário.

A flexibilidade observada no orçamento público pode ser bem vinda quando se considera que permite mais dinamismo à gestão no sentido de possibilitar ao governo adaptar o orçamento à situação mais desejável do momento, alterando as rubricas conforme prioridades com foco na melhor forma de aplicação dos recursos públicos. Por outro lado, se excessiva, pode se tornar um desestímulo ao planejamento, permitindo decisões imediatas sobressaírem sobre o planejamento de médio e longo prazo.

Verifica-se, portanto, que a despeito de o Orçamento Público constituir a principal ferramenta de controle de gastos governamentais do Brasil, a conduta dos atores envolvidos em sua elaboração e execução exerce efeitos decisivos nos resultados obtidos. Nesse sentido, instrumentos normativos complementares se fazem necessários para direcionar a conduta dos agentes públicos responsáveis pela definição e realização dos gastos governamentais. Entre esses instrumentos encontram-se a LRF e da EC 95, de 2016, cujos efeitos afetam diretamente a elaboração do orçamento e a execução das despesas públicas.

4.2 Comportamento dos Agentes Públicos

Conforme já comentado, o orçamento público é a ferramenta criada para controlar os gastos governamentais. Todavia, todo o processo de elaboração e execução é definido conforme a participação de diversos agentes públicos, sendo influenciado em muitas instâncias por motivações e interesses políticos. Em um ambiente em que todas as despesas públicas devem ser integralmente previstas no Orçamento Governamental, os interesses políticos em direcionar a realização das despesas públicas, seja pela prestação de bens e serviços à sociedade ou por qualquer outro interesse pré-determinado, independentemente das características da motivação, afetam diretamente a definição e a execução da peça orçamentária.

A despeito de toda a importância apresentada a respeito do controle de gastos para o equilíbrio fiscal, nem sempre os agentes públicos consideram essa diretriz como prioridade. Infelizmente a realidade brasileira tem apresentado casos não escassos de corrupção e uso dos recursos públicos para interesses contrários à legislação vigente ou ao benefício nacional. Por exemplo, nos dias atuais, tornou-se constante as manchetes de jornais estamparem notícias

relacionadas à famosa “Operação Lava Jato” e outras operações jurídico-policiais similares, nas quais as evidências vêm apontando o pagamento de quantias vultuosas a agentes públicos, como possível forma de pagamento por condutas de prevaricação sobre a realização das despesas públicas.

Além das tristes condutas ilegais supracitadas, pode haver também o interesse real da classe política em promover para a sociedade o máximo em bens e serviços, acima de qualquer outra prioridade. Esse desejo pode ser motivado pela vontade intrínseca de servir ao público ou pelo interesse em atender as suas bases eleitorais como forma de retribuição pelo resultado de eleições anteriores e/ou para motivar reeleições futuras.

Segundo Nery e Meneguim, (2017, p. 2) *“a possibilidade de os políticos buscarem objetivos próprios, que não necessariamente vão ao encontro dos da sociedade, é um dos conteúdos da teoria da escolha pública (public choice theory) – definida por um dos seus expoentes, o prêmio Nobel James Buchanan, como a política sem romance. Por essa visão, os políticos comportam-se como os agentes racionais preconizados pela microeconomia, reagindo aos incentivos colocados a eles enquanto visam interesses próprios”*.

Nesse contexto, o conflito de interesses se torna significativo quando, por um lado, existem instrumentos legais para restringir as despesas públicas a serem realizadas e, de outro, agentes interessados em aumentar as despesas governamentais ao maior volume possível para atender seus interesses. As consequências resultantes dessa situação de forças contrárias é a busca por flexibilidades da legislação que permitam a obtenção dos objetivos pelos interessados ou, pelo menos, amplie ao máximo a proporção dos resultados obtidos.

Piza (2016, p. 77), ao avaliar os desvios de execução orçamentária no Brasil, verificou que:

“A partir da crise internacional em 2008, o Governo Brasileiro passou a adotar subterfúgios contábeis para garantir o cumprimento da meta de superávit primário. A adoção dessas medidas tornou-se mais frequente e com maior impacto sobre a execução orçamentária a partir de 2012, de modo que as previsões contidas na Lei Orçamentária e as metas fiscais presentes na LDO passaram a desempenhar um papel apenas formal, mera exigência legal. Dessa maneira, o planejamento orçamentário deixou de cumprir com sua finalidade de servir como guia das ações políticas e como instrumento de previsibilidade da política fiscal, com isso os planos fiscais perdem credibilidade e a trajetória futura da política fiscal torna-se desconhecida, impactando negativamente as expectativas dos indivíduos.”

No conflito de interesses, o não cumprimento dos ditames legais também não pode ser descartado, já que apontamentos recentes indicam a ocorrência de violações. Mailson da Nóbrega (2016, p. 47), na abordagem a respeito da construção e desmonte das Instituições Fiscais, comenta que:

“A partir de 2013, uma nova artimanha foi incluída no rol da ‘contabilidade criativa’, qual seja o atraso sistemático de repasse de recursos do Tesouro aos bancos oficiais para a realização de despesas orçamentárias – caso típico do Programa Bolsa Família – e de equalização de juros e outros subsídios em suas operações de crédito. A prática, que ficou conhecida como ‘pedaladas fiscais’, adia os desembolsos e disfarça a situação crítica das contas do governo federal. Uma dessas ‘pedaladas’, isto é, a realização de despesa sem prévio recebimento dos correspondentes recursos do Tesouro, constitui inequívoca violação da Lei de Responsabilidade Fiscal (representa concessão de crédito ao Tesouro) e constitui uma das razões pelas quais o Tribunal de Contas da União recomendou ao Congresso a rejeição das contas da presidente Dilma, relativas ao exercício de 2014.”

Conforme observado, as motivações podem ser variadas para o não cumprimento de regras da disciplina fiscal. Nesse ambiente, o estabelecimento de normas complementares para elaboração, definição e execução orçamentária faz-se indispensável se houver a pretensão de limitar a ação dos agentes envolvidos.

4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

As motivações que levaram à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal foram apresentadas no Capítulo 3. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Possui 75 artigos e, até 2016, foi objeto de alteração por meio das Leis Complementares nºs 131, de 27 de maio de 2009, e 156, de 28 de dezembro de 2016. A primeira acrescentou dispositivos a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A segunda tratou de dispositivos relacionados ao plano de auxílio aos estados e ao distrito federal.

Por se tratar de uma legislação extensa, ampla e profunda e tendo em vista a restrição de tempo para a elaboração deste trabalho, serão enfocados apenas alguns dispositivos, de caráter mais abrangente no controle de gastos governamentais.

Serão considerados nas análises deste trabalho os efeitos do § 1º do Art. 4º e o Art. 5º, caput e I, que tratam das metas fiscais a serem estabelecidas no âmbito do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO e da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e que deverão ser considerados na elaboração das respectivas Leis Orçamentárias Anuais – LOA. Serão também verificados os impactos do Art. 9º, que prevê a realização de limitação de empenho e movimentação financeira nos casos de frustração nas receitas em relação à meta fiscal.

Também será realizada abordagem a respeito dos Arts. 15 a 24, que tratam de regras para a geração da despesa, de modo geral, e de critérios específicos para as despesas obrigatórias de caráter continuado, com pessoal, e com a seguridade social.

Os dispositivos citados poderão ser observados integralmente no APÊNDICE deste trabalho.

4.4 Emenda Constitucional nº 95, de 15 de Dezembro de 2016

Promulgada em 15 de dezembro de 2016, a Emenda Constitucional nº 95 pode ser considerada uma proposta de contenção de gastos recente, ainda em fase de implantação, já que foi promulgada no final de 2016 e sua aplicação surtiu efeitos a partir de 2017. Limita a realização de despesas independentemente das receitas governamentais arrecadadas. Ao estabelecer um novo regime fiscal, incluiu os novos artigos 106 a 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O texto integral também pode ser verificado no APENDICE deste trabalho.

De modo geral, a Emenda Constitucional estabeleceu limites de despesas para cada exercício financeiro, individualizados no âmbito de cada Poder, cujos montantes serão atualizados a cada ano, conforme a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou outro que venha a substituí-lo. Para o exercício de 2017 foi considerada como base de partida a despesa paga em 2016.

São excepcionalizadas do referido limite transferências constitucionais e legais, créditos extraordinários, despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições e despesas com o aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Entre as alterações constitucionais trazidas, é apresentada previsão para que o Presidente da República possa propor projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites, a partir do décimo exercício de vigência, e apenas uma única vez ao longo da vigência do regime fiscal.

São também estabelecidas sanções para os casos de descumprimento dos limites individualizados, como a vedação de concessão de aumentos e reajustes de remuneração, criação de cargos ou alteração nas estruturas de carreiras, criação ou reajuste de despesas obrigatórias, entre outras.

Visando resguardar áreas consideradas prioritárias para a sociedade, são apresentadas regras para as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Finalmente, é estabelecida a necessidade de apresentação de estimativas de impacto orçamentário e financeiro para as propostas legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias ou gerem renúncia de receita. Cabe ressaltar que a necessidade de apresentação das referidas estimativas de impacto para a criação ou aumento de despesas já haviam sido estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos Artigos 16 e 17.

Neste trabalho, serão verificados, de modo geral, os dispositivos estabelecidos pela EC 95, de 2016, com foco na identificação de fragilidades do controle de gastos sob o Novo Regime Fiscal. Será dada atenção especial às despesas excepcionalizadas dos limites estabelecidos, a partir da observação do comportamento das respectivas despesas governamentais no período de 2001 a 2016.

5. DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO E AS FRAGILIDADES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

5.1 Metas Fiscais

Ao se observar a LRF, nota-se que o § 1º do art. 4º e o inciso I do art. 5º tratam do estabelecimento, pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, de metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois subsequentes. Tratam também da compatibilidade dessas metas com a programação prevista em cada Lei Orçamentária Anual. Tal medida já demonstra uma primeira preocupação com a elaboração da peça orçamentária anual no sentido de garantir que os gastos governamentais sejam realizados dentro de limites pré-definidos para o equilíbrio entre receitas e despesas e para o endividamento governamental.

Inicialmente é oportuno deixar claro que o Brasil vem cumprindo as metas fiscais estabelecidas regularmente pelas LDOs (considerando as Leis Originais e alterações). Todavia, o estabelecimento dessas metas, nem sempre superavitárias, merece avaliação mais detalhada.

Uma verificação no histórico das metas fiscais contidas nas leis de Diretrizes Orçamentárias no período de 2001 a 2016 pode sugerir que o foco na obtenção de resultados fiscais superavitários não foi tão rígido e que a flexibilização da meta tornou-se comum, inclusive com a aprovação do Congresso Nacional, seja na aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias Originais ou nas Leis que as alteraram. O conteúdo dos Anexos de Metas Fiscais pode ser observado no APÊNDICE deste trabalho.

Sobre o assunto, cabe inicialmente verificar que, em nenhum dos exercícios analisados, as LDOs previram resultados nominais positivos para o exercício financeiro enfocado. Em alguns casos, como as LDOs referentes aos anos de 2005 e 2009, foi previsto superávit nominal positivo para os dois exercícios seguintes, mas isso não passou de projeção não materializada porque, na vigência dos respectivos exercícios, o superávit nominal estabelecido (pelas respectivas LDOs) apresentou valor negativo.

Cabe informar, sob o risco de ser redundante, que em nenhum exercício financeiro analisado o Brasil obteve resultado nominal superavitário, o que já poderia ser esperado por não terem sido estabelecidas, de fato, metas de resultado primário que estimulassem a

obtenção desse índice. A propósito, a busca por resultados nominais superavitários é pouco abordada no Brasil, a despeito da relevância que deveria ter, sendo mais comum a ênfase no resultado primário, seja entre os burocratas, a academia ou os meios de comunicação.

Em relação ao resultado primário, pode-se observar que as metas fiscais estabelecidas originalmente para cada exercício consideraram índices superavitários. Todavia, pode-se verificar em alguns exercícios a inclusão, nas próprias LDOs, de dispositivos de flexibilização ou de alteração das metas estabelecidas pelas LDOs.

A LDO 2004 (Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003) previu, no art. 6º, § 4º, entre as classificações das programações quanto ao indicador de resultado primário: “IV - outras despesas constantes do Orçamento de Investimento que não impactem o resultado primário – 3”. Esse dispositivo pode ser considerado uma primeira forma de flexibilização das metas desse estabelecidas para esse indicador.

A LDO 2005 (Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004), na versão original, apresentou dispositivo parecido, que com a alteração decorrente da Lei nº 11.086, de 31 de dezembro de 2004, passou a considerar: “IV – despesas primárias que não impactam o resultado primário – 3.”

A LDO 2006 (Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005) inovou em relação às flexibilizações anteriores ao estabelecer um montante passível de redução na meta estabelecida (R\$ 3,0 bilhões) e ainda apresentar a possibilidade do mesmo referencial ser ampliado até o montante dos restos a pagar inscritos no exercício de 2005 relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3 – despesas primárias que não impactam o resultado primário".

Essa forma de estabelecer metas fiscais com a excepcionalização de determinados gastos públicos é um tanto contraditória. A despeito de posicionamentos em defesa da metodologia poderem alegar que se trata de uma forma de incentivar investimentos estruturantes, esse procedimento, na realidade, compromete a clareza na visualização da capacidade do Governo para financiar suas despesas. Afinal, qualquer tipo de gasto público exige alguma forma de financiamento e a exclusão de determinadas despesas do cálculo para mensuração do resultado primário não irá reduzir/excluir os respectivos custos para a sociedade, independentemente do resultado gerado. Além disso, o estabelecimento de exceções dificulta a identificação da conduta real dos gestores públicos na gestão da política fiscal. Outra fragilidade é a tendência natural de surgirem novas demandas de exceção, após a abertura de uma primeira oportunidade, e, com a flexibilização generalizada, a regra se tornar ficção.

Várias outras formas de flexibilizar as metas fiscais ainda foram apresentadas durante o período avaliado. A LDO 2007 (Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006) apresentou a possibilidade de redução em até R\$ 4,59 bilhões da meta de superávit primário para o atendimento da programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI, constante de anexo específico do Projeto e da Lei Orçamentária de 2007. Com a alteração apresentada pela Lei nº 11.477, de 29 de maio de 2007, tal montante foi ampliado para R\$ 11,283 bilhões.

A LDO 2008 trouxe a possibilidade de redução da meta de superávit primário no montante de R\$ 13,825 bilhões, podendo ampliar esse referencial até o montante dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja 3.

No exercício de 2009, houve ainda mais inovação sobre o tema. Por meio da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, foi previsto para o respectivo exercício superávit primário de R\$ 88,743 bilhões, déficit nominal de R\$ 8,627 bilhões e endividamento líquido de R\$ 763,772 bilhões, além da possibilidade de reduzir a meta de superávit primário em R\$ 15,567 bilhões para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI. O valor da meta a ser reduzido ainda poderia ser acrescido do montante dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário fosse “3”. Todavia, ao longo de 2009, foi sancionada a Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009, que alterou a meta de superávit primário para R\$ 49,472 bilhões, a meta de “déficit” nominal para R\$ 52,871 bilhões e a meta de endividamento líquido para R\$ 785,324 bilhões. Adicionalmente, a referida Lei ampliou o montante passível de dedução da meta para R\$ 28,5 bilhões, e estabeleceu a possibilidade de acrescer a esse montante os restos a pagar do PAC, identificados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI nos termos do § 7º do art. 8º da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007, bem como dos relativos a despesas cujo identificador de resultado primário fosse ‘3’.

A LDO 2010 (Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009) apresentou inicialmente meta de superávit primário de R\$ 79,3649 bilhões, de déficit nominal de R\$ 9,728 bilhões e dívida líquida de R\$ 795,977 bilhões. Com as alterações trazidas pela Lei nº 12.377, de 30 de dezembro de 2010, as metas passaram a ser, respectivamente, R\$ 76,296 bilhões, - R\$ 45,314 bilhões e R\$ 983,263 bilhões. Além disso, o valor para redução da meta de superávit previsto originalmente de R\$ 22,5 bilhões foi alterado para R\$ 28,500 bilhões e, como novidade, foi incluído por meio da Lei nº 12.377, de 2010, dispositivo prevendo que as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobrás não seriam consideradas na meta de resultado primário relativa ao Programa de Dispendios Globais. A

exclusão das referidas empresas da meta de resultado primário foi considerada em todas as LDOs até a correspondente ao exercício de 2016.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2011 e 2012 não sofreram alterações ao longo de suas vigências, mas consideraram a possibilidade de redução nas metas de superávit primário de, respectivamente, R\$ 32,0 bilhões e R\$ 40,6 bilhões.

De 2013 a 2016, todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias sofreram alterações. Com exceção da referente ao exercício de 2014, os demais exercícios tiveram alteração nas metas de superávit primário e nominal e de endividamento líquido do Governo Federal, conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Metas Fiscais estabelecidas Pelas leis de Diretrizes Orçamentárias nos Exercícios de 2013 a 2016.

	2013		2014		2015		2016	
	Original	Alterado	Original	Alterado	Original	Alterado	Original	Alterado
Resultado Primário do Governo Federal	108,09	108,09	116,072	116,072	55,279	(51,824)	24,0	(170,496)
Resultado Nominal do Governo Federal	(31,424)	(35,221)	(25,682)	(25,682)	(167,792)	(456,396)	(217,297)	(473,433)
Dívida Líquida do Governo Federal	1.113,092	1.066,785	1.088,718	1.088,718	1.318,786	1.222,124	1.506,933	1.866,473

Fonte: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias> (compilação do autor)

Cabe destacar que, nos quatro exercícios, as Leis que alteraram a LDO original modificaram os montantes passíveis de redução da meta de superávit primário significativamente, com destaque para a Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, que alterou a LDO 2015, e estabeleceu, além da meta negativa:

“Art. 2º (...)

(...)

§ 5º A meta de resultado primário prevista no caput poderá ser reduzida nas seguintes hipóteses:

I - frustração da receita estimada no § 4º, no montante correspondente; e

II - pagamento, em 2015, até o montante de R\$ 57.013.000.000,00 (cinquenta e sete bilhões e treze milhões de reais), referente a passivos e valores devidos:

a) ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, em razão do que estabelece a Lei Complementar nº 110/2001, limitado a R\$ 10.990.000.000,00 (dez bilhões, novecentos e noventa milhões de reais);

b) ao FGTS nos termos do que dispõe o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, limitado a R\$ 9.747.000.000,00 (nove bilhões, setecentos e quarenta e sete milhões de reais);

c) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei nº 12.096/2009, apurados até o final do primeiro trimestre de 2014, correspondente aos períodos anteriores ao segundo trimestre de 2014, limitado a R\$ 22.438.000.000,00 (vinte e dois bilhões, quatrocentos e trinta e oito milhões de reais);

d) ao Banco do Brasil relativos aos itens “Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional”, exclusive os valores devidos referentes ao segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015, limitado a R\$ 12.329.000.000,00 (doze bilhões, trezentos e vinte e nove milhões de reais); e

e) à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados, limitado a R\$ 1.509.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e nove milhões de reais).”

Observa-se, portanto, que, em termos de definição e cumprimento de metas fiscais, o Governo Brasileiro dispôs de elasticidade significativa e, havendo risco, foi viável a alteração da meta para garantir a obtenção do resultado. Ou seja, no período avaliado, na maior parte dos exercícios, a meta fiscal foi adequada ao resultado a ser obtido.

Por questão de lógica, as metas estabelecidas deveriam ser direcionadoras dos resultados a serem alcançados e não o contrário. No caso brasileiro, em relação à apuração do resultado fiscal, parece que se tem uma situação inversa, onde as metas são adequadas ao resultado a ser obtido.

5.2 Limitação de gastos / Contingenciamento

O Art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, trata de dispositivo estratégico para a garantia do cumprimento das metas fiscais. Estabelece que, se verificada insuficiência de receita de forma que comprometa o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os Poderes e o Ministério Público promoverão limitação de empenho e movimentação financeira. Normatiza também que não serão objeto de limitação as despesas decorrentes de obrigações constitucionais ou legais, as decorrentes do serviço da dívida e as ressalvadas pelas LDOs. Além disso, caso haja restabelecimento da receita prevista total ou parcialmente, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados ocorrerá de forma proporcional às reduções efetivadas.

Tal dispositivo destaca o foco da LRF na busca pela austeridade fiscal no sentido de estabelecer a redução dos gastos públicos em situações de frustrações na arrecadação para

garantir o cumprimento das metas estabelecidas. Todavia, garante que despesas governamentais com possibilidade de impacto significativo na hipótese de não serem realizadas sejam excetuadas da citada limitação de empenho e movimentação financeira.

É importante observar que, a despeito da inclusão da conjunção “se” no dispositivo legal, o que traz ideia de uma situação possível mas não constante, os contingenciamentos tornaram-se comuns e não deixaram de ocorrer em todos os exercícios financeiros do século XXI. O quadro abaixo demonstra, no âmbito do Poder Executivo, os montantes das dotações orçamentárias iniciais (LOA) e finais (LOA+Créditos) para cada exercício, a partir de 2003, bem como os limites de movimentação e empenho iniciais e finais, acompanhados dos percentuais correspondentes de limitação em cada exercício. Cabe destacar que foram consideradas somente as programações sujeitas a contingenciamento, também conhecidas como Despesas com Controle de Fluxo.

Tabela 2: Despesa com Controle de Fluxo do Poder Executivo Federal

R\$ milhões

Ano	Inicial			Final		
	LOA (a)	Limite (b)	Limite % (c) = (b)/(a)%	LOA + Créditos (d)	Limite (e)	Limite % (f)=(e)/(d)%
2003	62.073,3	47.953,1	77,25	60.849,0	49.169,4	80,81
2004	66.764,2	60.822,5	91,10	73.452,0	64.881,3	88,33
2005	86.243,7	71.535,2	82,95	90.589,4	80.026,6	88,34
2006	92.122,3	78.055,6	84,73	93.352,2	83.475,2	89,42
2007	105.658,6	89.271,9	84,49	106.177,3	101.249,5	95,36
2008	129.191,0	109.998,1	85,14	140.995,7	124.686,3	88,43
2009	148.475,3	129.803,7	87,42	166.625,8	150.914,6	90,57
2010	186.678,8	165.219,0	88,50	195.202,6	170.256,8	87,22
2011	211.951,6	175.750,5	82,92	221.379,0	187.713,5	84,79
2012	246.116,6	211.106,6	85,78	256.039,5	220.829,8	86,25
2013	272.088,8	249.802,3	91,81	285.548,7	247.683,8	86,74
2014	283.091,6	252.592,2	89,23	294.940,7	262.624,9	89,04
2015	312.339,5	242.393,9	77,61	303.835,5	233.919,3	76,99
2016	256.784,4	212.166,5	82,62	268.056,9	258.566,1	96,46
Média			85,24			87,44

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal.

Diversas inferências podem ser obtidas do quadro acima. Inicialmente, em todos os exercícios ocorreu limitação de empenho das dotações orçamentárias. Isso sugere que as

receitas e despesas consideradas na elaboração da LOA não foram compatíveis, de fato, para o atingimento das metas fiscais estabelecidas pela LDO de cada exercício.

Observa-se também que há diferença entre as colunas (b) e (e), sendo a segunda maior do que a primeira na maioria dos anos, com exceção de 2013 e 2015, o que demonstra que na maioria das vezes o limite de empenho e movimentação financeira estabelecido no início do exercício considerou estimativas de arrecadação mais restritivas do que os definidos no final do exercício. De modo geral, seria perfeitamente aceitável se fosse observada pequena variação. Todavia, quando observamos variações acima de 11%, 13%, 16% e até 21% (exercícios de 2005, 2007, 2008, 2009 e 2016), temos uma situação não desejável tecnicamente tendo em vista que se referem a uma parcela de recursos da casa de dezenas de milhões de reais. Tais recursos, se disponibilizados no início do exercício, poderiam, talvez, oferecer maiores oportunidades de aplicação pelos gestores em termos de otimizar sua utilização.

Outra informação que pode ser obtida a partir da Tabela 2 é que as dotações orçamentárias com controle de fluxo do Poder Executivo tiveram aumento médio de 4% ao longo de cada exercício mesmo havendo contingenciamento dos recursos até o final de cada ano. Por questão de bom senso, seria esperado que o aumento nas dotações orçamentárias ocorresse somente nas situações de total descontingenciamento dos recursos considerados na LOA e, portanto, configurando arrecadação das receitas acima dos valores previstos originalmente na Lei Orçamentária. Entretanto isso não foi verificado, o que demonstra certa incoerência entre o planejamento orçamentário e sua execução.

Curiosamente, nos anos de 2009 e 2016, o limite de empenho ao final do exercício superou a dotação orçamentária aprovada na LOA originalmente. Entretanto, mesmo no final de cada um desses dois exercícios, as dotações orçamentárias com controle de fluxo continuaram submetidas à limitação de empenho em decorrência do aumento da dotação orçamentária. Essa informação complementa a argumentação anterior no sentido de reafirmar que o aumento das dotações orçamentárias no período avaliado ocorreu sem lastro com as metas de equilíbrio fiscal, pois a limitação de empenho continuou sendo aplicada mesmo após o referencial superar a dotação orçamentária do início do exercício.

Finalmente, vale observar que, em média, os limites para movimentação e empenho corresponderam ao percentual de 85,24% da dotação orçamentária no início do exercício e 87,44% no final. Além da proximidade observada entre esses dois percentuais, pode-se observar pouca variação dessas médias em relação aos índices observados na maioria dos anos analisados, coincidentemente ou não.

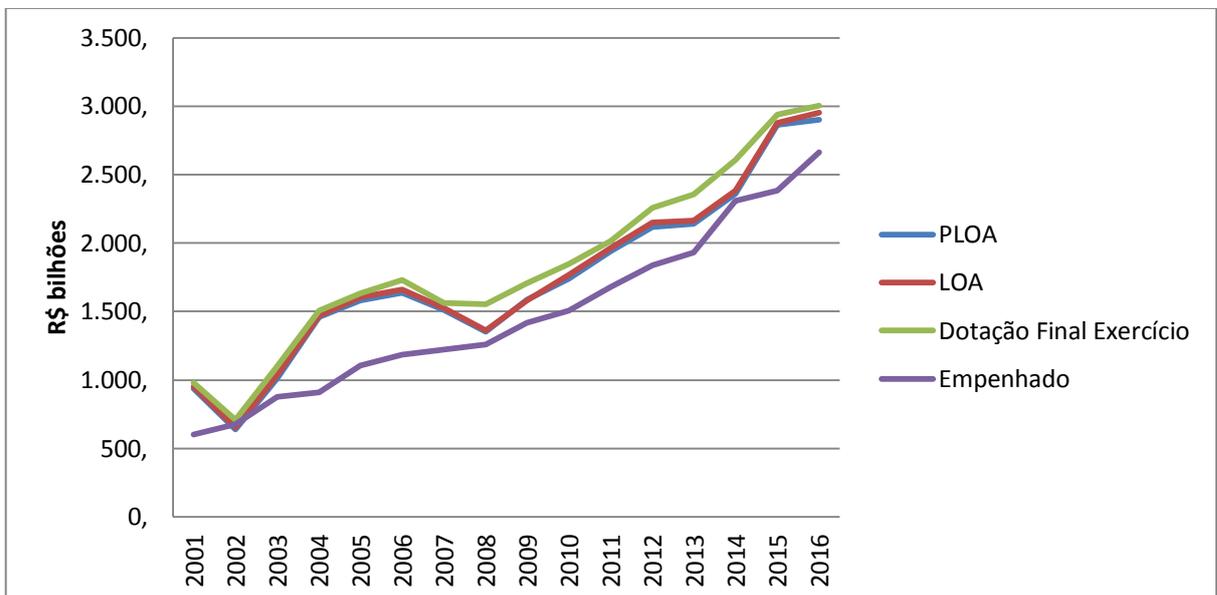
Verifica-se, portanto, que a ocorrência de contingenciamento das despesas a cada exercício, prevista pela LRF para situações incomuns, tem sido uma prática recorrente e, aparentemente, não se buscou eliminá-la, mesmo quando ocorreram situações favoráveis para isso.

5.3 Controle das Despesas Públicas

Os artigos 15 a 24 da LRF compõem o Capítulo IV, que trata das despesas públicas, estabelecendo regras para a geração de despesas de modo geral e mais especificamente para as despesas obrigatórias de caráter continuado, de pessoal e da seguridade social.

Os artigos 15 e 16 referem-se à geração da despesa, de modo geral, e estabelecem regras a serem observadas na criação, expansão ou aperfeiçoamento das ações governamentais. Apesar do estabelecimento de critérios como a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o PPA e com a LDO, pode-se observar tendência de crescimento constante nas despesas governamentais para o período avaliado, considerando o Orçamento Fiscal e da Seguridade social, a partir do gráfico a seguir. Vale observar que os montantes empenhados, de modo geral, estão sempre aquém das dotações orçamentárias.

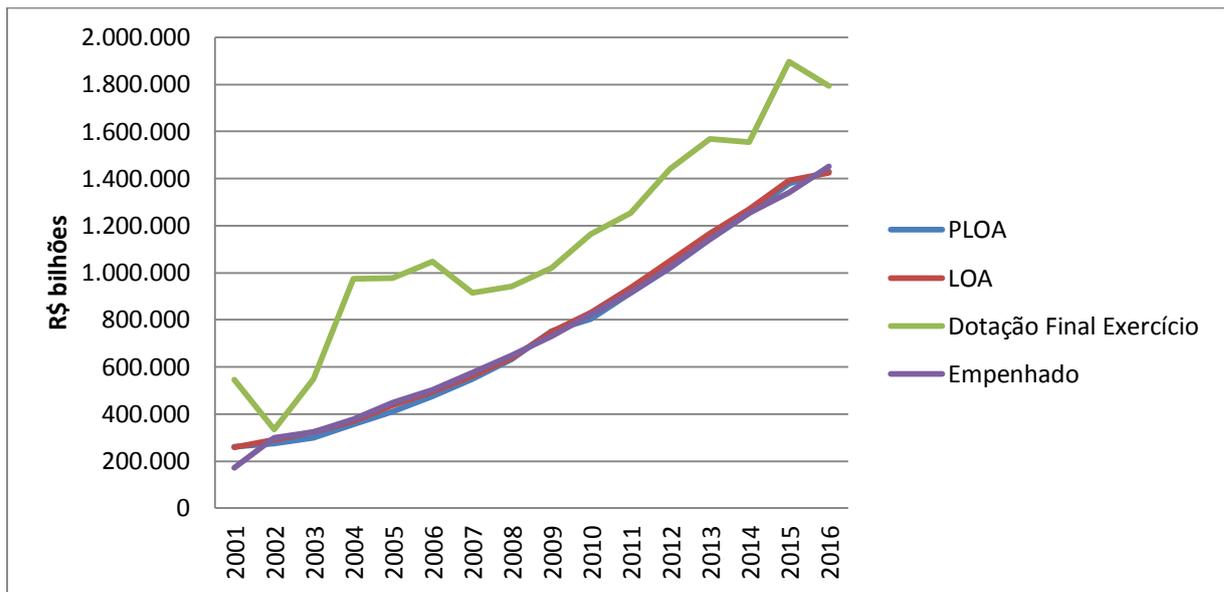
Gráfico 4: Evolução das Despesas do Governo Federal



Fonte de Dados: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP

Excluindo-se as despesas financeiras, que não são consideradas na estimativa do resultado primário e são influenciadas significativamente por despesas decorrentes da dívida pública - amortização e juros- bem como pela concessão de financiamentos pelo governo, verifica-se que a tendência das despesas primárias no período em foco também apresenta crescimento significativo:

Gráfico 5: Evolução das Despesas Primárias do Governo Federal



Fonte de Dados: SIOF

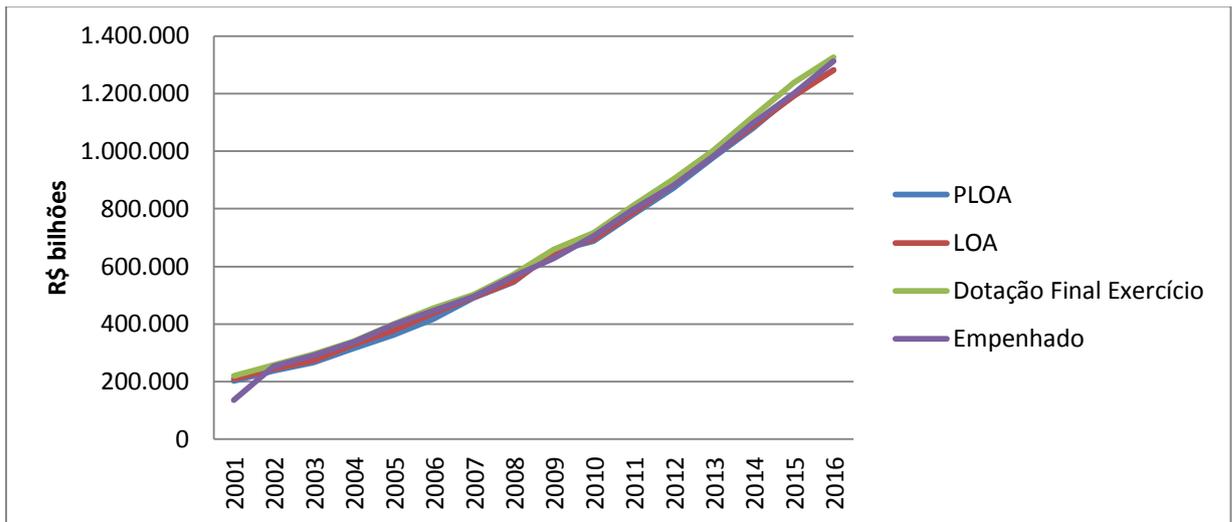
Ao observar o gráfico acima, nota-se também o claro descolamento das dotações orçamentárias ao final do exercício em relação aos valores do Projeto de Lei Orçamentária elaborado pelo Poder Executivo, da Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República e dos montantes empenhados, o que sugere que o aumento das dotações orçamentárias ao longo de cada exercício financeiro, por meio da abertura de créditos adicionais, não considerou a margem para empenho. Ou seja, a despeito do aumento das dotações orçamentárias, a execução se manteve próxima à previsão inicial do PLOA e da LOA.

O artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal trata da Despesa Obrigatória e de Caráter Continuado, definida na própria Lei Complementar como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Entre os procedimentos estabelecidos para a criação ou aumento de tais despesas, é estabelecida a necessidade de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais

previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Identificar despesas de caráter continuado no orçamento da União simplesmente pela verificação das informações orçamentárias não é tarefa possível, haja vista a inexistência de classificador para tal tipo de despesa. Todavia, é possível identificar as despesas obrigatórias, estabelecidas em Anexo específico nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e classificadas nas Leis Orçamentárias Anuais por meio do Identificador de Resultado Primário 1. O gráfico a seguir apresenta o desempenho das despesas obrigatórias do Governo Federal consideradas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social de cada exercício. A Tabela 3 apresenta a variação para essas despesas desde o exercício de 2001.

Gráfico 6: Evolução das Despesas Obrigatórias do Governo Federal



Fonte de Dados: SIOP

A partir das informações apresentadas, nota-se claramente que há uma variação crescente e constante nas despesas obrigatórias do Governo Federal, chegando a 863% quando comparamos o montante empenhado em 2016 com o mesmo referencial em 2001.

Tabela 3: Despesas Obrigatórias do Governo Federal

Ano	R\$ bilhões				Variação Anual (%)				Variação Acumul. (%)
	PLOA	LOA	Dotação Final Exercício	Empenho	PLOA	LOA	Dotação Final Exercício	Empenho	Empenho
2001	203.049	208.496	218.796	136.372					
2002	236.442	243.623	257.661	253.275	16,45	16,85	17,76	85,72	85,72
2003	265.641	273.267	294.631	291.154	12,35	12,17	14,35	14,96	113,50
2004	314.101	328.234	340.338	336.330	18,24	20,11	15,51	15,52	146,63
2005	361.536	376.706	399.226	396.336	15,10	14,77	17,30	17,84	190,63
2006	418.079	436.563	454.318	444.832	15,64	15,89	13,80	12,24	226,19
2007	490.295	491.713	501.483	495.585	17,27	12,63	10,38	11,41	263,41
2008	545.107	548.978	572.018	565.878	11,18	11,65	14,07	14,18	314,95
2009	651.912	648.257	659.760	628.538	19,59	18,08	15,34	11,07	360,90
2010	686.732	693.979	716.398	704.758	5,34	7,05	8,58	12,13	416,79
2011	780.690	786.627	812.139	799.522	13,68	13,35	13,36	13,45	486,28
2012	872.182	882.739	902.091	880.055	11,72	12,22	11,08	10,07	545,34
2013	977.978	984.793	1.003.404	983.539	12,13	11,56	11,23	11,76	621,22
2014	1.080.108	1.086.218	1.120.289	1.098.737	10,44	10,30	11,65	11,71	705,69
2015	1.198.282	1.191.771	1.237.496	1.200.826	10,94	9,72	10,46	9,29	780,55
2016	1.282.730	1.282.590	1.325.518	1.313.369	7,05	7,62	7,11	9,37	863,08

Fonte de Dados: SIOF

Tal crescimento ocorre não somente entre exercícios diferentes, mas também dentro do próprio exercício, se compararmos os montantes empenhados com os previstos no projeto de lei orçamentária. Em média, as despesas obrigatórias apresentaram crescimento médio ao longo de cada exercício de 5,61%, oscilando entre 10,42 % (2005) e 2,28 % (2007). Isso pode sugerir que a peça orçamentária estava subdimensionada, que foram tomadas decisões administrativas para atendê-las e/ou que foram aprovadas legislações que resultaram no aumento das despesas obrigatórias durante o exercício.

Para se ter uma breve noção da composição das despesas classificadas como obrigatórias, a Tabela 4 apresenta a listagem dos dez programas com maior valor empenhado dessas despesas no exercício de 2016. Pode-se observar, com base nas informações disponibilizadas, que do valor total empenhado em 2016 pelo Governo Federal com despesas obrigatórias, 88,76% correspondem a esses 10 programas, sendo que apenas o programa orçamentário “Previdência Social” corresponde a aproximadamente 38%.

Ressalte-se, por oportuno, que ainda que seja alegado que entre as despesas obrigatórias apresentadas estão as Transferências Constitucionais e Decorrentes de legislação

Específica, o valor desses repasses em nada compromete a análise, tendo sido verificado que o programa 0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica apresentou participação estável no montante empenhado anualmente com despesas obrigatórias no período de 2001 e 2016, por volta de 20%.

Tabela 4: Despesas Obrigatórias do Governo Federal – 10 Maiores Valores Empenhados em 2016 por Programas Orçamentários

Programa	R\$ milhões			
	PLOA	LOA	Dotação Final Exercício	Empenho
2061 - Previdência Social	480.426	480.107	498.685	498.479
0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica	232.048	242.647	249.752	241.728
0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União	82.216	82.216	87.208	86.943
2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	72.730	75.330	77.458	77.423
2071 - Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária	55.276	55.276	56.338	55.704
2108 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa	46.270	46.008	49.020	48.714
2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	45.025	45.025	48.000	47.970
0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	41.726	39.155	43.370	42.643
2109 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	32.336	31.517	36.295	35.938
0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	29.709	29.709	30.633	30.279
TOTAL	1.117.763	1.126.992	1.176.759	1.165.821

Fonte de Dados: SIOP

Os artigos 18 a 23 da LRF tratam especificamente das despesas de pessoal. Incluem-se nesse grupo as despesas com pagamento de pessoal ativo e inativo, pensionistas e encargos sociais, além do pagamento de sentenças judiciais relacionadas a essas despesas, entre outras. Vale lembrar que essas programações de gasto estão incluídas entre as obrigatórias abordadas anteriormente.

Verificando os citados dispositivos da LRF, observa-se o estabelecimento de limites percentuais a serem respeitados pelas esferas de governo, bem como diversas regras a serem seguidas para a geração ou aumento das despesas de pessoal. A despeito de todas essas

formas de controle, as citadas despesas apresentaram crescimento com tendência constante ao longo do período enfocado, conforme pode ser observado a seguir.

A partir da Tabela 5, verifica-se que as despesas com pessoal do Governo Federal apresentaram acréscimo entre os exercícios de 2001 a 2016 de 323%, ou seja, mais do que triplicaram em 16 anos. Isso significa uma média de crescimento de 9,44% ao ano considerando taxas compostas.

Tabela 5: Despesas de Pessoal do Governo Federal

Ano	R\$ milhões				Variação Anual (%)				Variação Acumul. (%)
	PLOA	LOA	Dotação Final Exercício	Empenho	PLOA	LOA	Dotação Final Exercício	Empenho	Empenho
2001	59.570	59.484	65.950	65.449					
2002	69.206	68.498	75.322	75.029	16,18	15,15	14,21	14,64	14,64
2003	76.893	77.046	79.301	78.994	11,11	12,48	5,28	5,29	20,70
2004	84.291	84.120	90.297	89.432	9,62	9,18	13,87	13,21	36,64
2005	97.054	98.110	101.679	94.069	15,14	16,63	12,61	5,18	43,73
2006	108.646	112.655	115.555	115.012	11,94	14,83	13,65	22,26	75,73
2007	128.057	128.066	128.828	126.878	17,87	13,68	11,49	10,32	93,86
2008	140.983	137.613	146.247	144.484	10,09	7,45	13,52	13,88	120,76
2009	169.186	168.798	169.164	167.066	20,00	22,66	15,67	15,63	155,26
2010	183.059	184.150	184.807	183.278	8,20	9,10	9,25	9,70	180,03
2011	199.587	199.766	200.163	197.481	9,03	8,48	8,31	7,75	201,73
2012	203.240	203.240	207.227	204.502	1,83	1,74	3,53	3,55	212,46
2013	225.983	225.983	226.312	221.981	11,19	11,19	9,21	8,55	239,16
2014	241.987	242.003	241.253	239.420	7,08	7,09	6,60	7,86	265,81
2015	255.984	256.868	257.838	256.457	5,78	6,14	6,87	7,12	291,84
2016	287.542	277.187	280.106	277.254	12,33	7,91	8,64	8,11	323,62

Fonte de Dados: SIOP

Com foco na variação dentro do mesmo exercício, pode-se observar que nos primeiros anos da série analisada foi comum a ocorrência de empenhos em montantes superiores aos previstos no Projeto de Lei Orçamentária. Ou seja, foi necessária a abertura de créditos adicionais para viabilizar o aumento global das dotações orçamentárias necessárias para pagamento das despesas de pessoal do exercício. Nos exercícios mais recentes, essa prática

não mais se verificou possivelmente pela previsão mais realista dessas despesas nos projetos de lei orçamentária anuais.

Contribuiu para isso o procedimento, observado a partir de 2010, de alocação de recursos classificados sob o Grupo de Natureza de Despesa – GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais nas ações orçamentárias 0998 – Reserva de Contingência, 0Z00 – Reserva de Contingência - Financeira e 0Z01 – Reserva de Contingência – Primária. Isso permitiu que a necessidade de suplementação orçamentária das despesas de pessoal ao longo do exercício pudesse ser sanada a partir do cancelamento das dotações dessas programações, sem gerar aumento no valor global das rubricas de pessoal ao longo de cada exercício, sem, contudo, impedir o aumento das referidas despesas a cada ano.

O art. 24 da LRF trata das despesas com a seguridade social. Encontram-se nesse grupo de despesas aquelas relacionadas ao pagamento de inativos e pensionistas da União; de seguro desemprego, benefícios e auxílios previdenciários; de Órgãos da Seguridade Social como o Ministério da Saúde e da Previdência Social; entre outras. Vale observar que entre essas despesas podem ser identificadas parte das despesas obrigatórias e de pessoal, abordadas anteriormente.

Curiosamente, para as despesas incluídas nesta classificação, a LRF apresenta claramente regras bastante flexíveis. Enquanto o caput do Art. 24 estabelece regra para controlar o aumento nas despesas com benefícios ou serviços relativos à seguridade social, considerando inclusive o disposto no art. 17 da mesma Lei Complementar, o parágrafo imediatamente a seguir dispensa da compensação de que trata esse mesmo art. 17 o aumento de despesas decorrentes da concessão de benefício, a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; e reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

A Tabela 6, logo a seguir, apresenta a evolução orçamentária das despesas com seguridade social registradas no Orçamento do Governo Federal:

Tabela 6: Despesas com a Seguridade Social do Governo Federal

Ano	R\$ bilhões				Variação Anual (%)				Variação Acumul. (%)
	PLOA	LOA	Dotação Final Exercício	Empenho	PLOA	LOA	Dotação Final Exercício	Empenho	Empenhado
2001	140.123	145.423	153.764	151.446					
2002	164.893	167.342	179.047	175.472	17,68	15,07	16,44	15,86	15,86
2003	188.789	199.636	211.472	203.756	14,49	19,30	18,11	16,12	34,54
2004	229.690	232.924	243.355	231.427	21,66	16,67	15,08	13,58	52,81
2005	260.321	262.542	276.829	264.856	13,34	12,72	13,76	14,44	74,89
2006	295.647	304.209	320.529	304.011	13,57	15,87	15,79	14,78	100,74
2007	334.466	339.233	348.451	337.763	13,13	11,51	8,71	11,10	123,03
2008	365.243	366.803	381.417	372.103	9,20	8,13	9,46	10,17	145,70
2009	425.669	424.349	437.594	428.543	16,54	15,69	14,73	15,17	182,97
2010	456.683	465.887	482.423	477.108	7,29	9,79	10,24	11,33	215,04
2011	512.663	519.867	540.150	533.924	12,26	11,59	11,97	11,91	252,55
2012	588.705	598.211	615.649	600.951	14,83	15,07	13,98	12,55	296,81
2013	643.779	650.657	680.958	669.207	9,36	8,77	10,61	11,36	341,88
2014	706.901	713.129	749.494	740.700	9,80	9,60	10,06	10,68	389,09
2015	784.424	797.105	811.988	796.580	10,97	11,78	8,34	7,54	425,98
2016	841.382	865.772	898.026	874.703	7,26	8,61	10,60	9,81	477,57

Fonte de Dados: SIOP

Pode-se observar que, ao longo do período avaliado, ocorreu acréscimo nas despesas da Seguridade Social de 477,57 %. Ou seja, aumento médio de 11,58 % ao ano considerando taxas compostas.

Verifica-se também que, em todos os anos do período avaliado, o montante empenhado foi superior ao valor considerado no Projeto de Lei Orçamentária e, com exceção dos exercícios de 2004, 2006, 2007 e 2015, também foi superior às dotações globais da Lei Orçamentária. Portanto, o dimensionamento das despesas do Orçamento da Seguridade Social, de modo geral, foram subdimensionados e, ao longo da maioria dos exercícios, foi necessária a abertura de créditos adicionais para aumentar o valor total.

A Tabela 7 apresenta as 10 ações que empenharam os maiores montantes no exercício de 2016.

Tabela 7: Despesas com a Seguridade Social do Governo Federal – 10 Maiores Valores empenhados em 2016 por Ações Orçamentárias

R\$ milhões				
Ação	PLOA	LOA	Dotação Final Exercício	Empenho
00H4 - Seguro Desemprego	38.201	38.201	38.406	37.772
00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa Idosa	19.780	19.780	21.056	21.040
00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa com Invalidez	25.245	25.245	26.943	26.929
0181 - Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	62.109	62.109	65.975	65.780
0581 - Abono Salarial	16.824	16.824	17.931	17.931
0E81 - Benefícios Previdenciários Urbanos	370.893	370.575	386.563	386.370
0E82 - Benefícios Previdenciários Rurais	106.991	106.991	109.581	109.567
20TP - Pessoal Ativo da União	19.052	18.652	19.483	19.248
8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	28.216	28.116	27.491	27.491
8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	37.391	39.994	42.777	42.767
TOTAL	724.706	726.491	756.211	754.900

Fonte de Dados: SIOF

A partir da comparação da tabela acima com a anterior, observa-se que o valor total empenhado pelas dez ações elencadas corresponde a 86,30% do total. Entre essas programações, as dotações destinadas a benefícios previdenciários urbanos e rurais correspondem a 56,7 % do total das despesas empenhadas no âmbito do Orçamento da Seguridade Social em 2016.

Diante das informações apresentadas nesta seção, pode-se inferir que, a despeito da LRF estabelecer critérios e limitações para a ampliação das despesas públicas, ainda que com certa flexibilidade para a previdência social, as despesas do Governo Federal cresceram significativamente ao longo do período de 2001 a 2016. Portanto, aparentemente, os arts. 15 a 24 da LRF não apresentaram eficácia no sentido de conter o crescimento das despesas do Governo Federal durante o período avaliado.

Isso demonstra que a Lei de Responsabilidade Fiscal realmente não foi suficiente para controlar o aumento das despesas governamentais em níveis compatíveis com a capacidade de financiamento do Governo Federal. Do contrário, legislações que geraram aumento nas despesas obrigatórias não teriam sido aprovadas. No mesmo sentido, Atos discricionários que motivaram aumentos de gastos, inclusive que refletiram na decisão de encaminhar um projeto

de Lei ao Poder Legislativo ou a edição de Medidas Provisórias também não teriam sido motivados.

Cabe lembrar que uma Lei, por si só, não garante a conduta dos agentes públicos. Faz-se necessário a compreensão e a motivação de outros agentes como os órgãos de controle, os demais Poderes nas esferas de suas competências e os próprios agentes executores. Do contrário, torna-se muito difícil obter os resultados esperados e frases do tipo “os artigos 16 e 17 da LRF não colaram” poderão ser ouvidas frequentemente, por mais absurdas que possam parecer. Afinal, desde quando dispositivo legal teria que “colar”? As Leis devem ser cumpridas!

6. OS DISPOSITIVOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 2016, E O DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO RECENTE

Conforme já comentado anteriormente, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi promulgada no momento em que o país passava (e ainda passa) por grave situação política, econômica e fiscal. Estabeleceu regime fiscal pelo período de 20 anos, com regras para a definição de limites individuais de gastos por Poderes e a possibilidade de aumento nas despesas da União a cada ano, considerando somente a variação do Índice nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, considerando o valor pago no exercício imediatamente anterior, a partir do ano de 2016.

Pode-se verificar que os dispositivos comentados no parágrafo anterior sugerem que a EC 95 não considerou critérios tão drásticos como poderia ter sido aplicável porque propôs manter as despesas do Governo Federal nos níveis gastos de 2016 e ainda considerou a correção inflacionária. Isso significa que, caso as receitas públicas se mantenham nos níveis de 2016, o resultado fiscal continuará deficitário. Ou seja, os limites estabelecidos pela referida Emenda Constitucional não focaram exclusivamente na capacidade de financiamento da despesa pública federal.

Além disso, ao dar tratamento linear entre os Poderes, supõe que as demandas sociais e a necessidade de gastos no âmbito de todos os Poderes seja linear, o que a realidade nacional não aparenta. Por exemplo, com foco nas demandas sociais tendo em vista a conjuntura atual, talvez as despesas com a manutenção dos Poderes não teriam prioridade de aumento similar aos gastos com segurança pública, saúde e educação.

Cabe observar que na hipótese de recuperação das receitas do Governo Federal, há expectativa de que os valores empenhados sejam mais próximos das dotações orçamentárias do PLOA e da LOA, já que os limites de gastos impedirão a abertura de créditos adicionais acima do valor previsto. Todavia, isso depende da completa recuperação da arrecadação federal.

Vale destacar que as metas fiscais previstas na LRF também continuarão tendo validade, assim como todos os dispositivos daquela Lei Complementar, de forma simultânea aos limites da Emenda Constitucional. Todavia, conforme já abordado anteriormente, essas metas foram objeto de alteração e flexibilização, com certa constância, nos exercícios anteriores a 2017, inclusive com a aprovação do Congresso Nacional, a quem compete analisar e aprovar também as Emendas Constitucionais (e suas alterações por meio de outras Emendas Constitucionais).

A EC 95, de 2016, prevê também a possibilidade de alteração nos critérios para definição dos limites estabelecidos a partir do décimo ano de vigência, por meio de Lei Complementar, o que já demonstra flexibilidade. A propósito, a referida legislação não pode ser considerada inflexível, já que por meio de outra Emenda Constitucional pode ser alterada, a qualquer tempo, bastando para isso haver interesse governamental e apoio legislativo, de forma simultânea.

São também estabelecidas sanções para os casos de descumprimento dos limites individualizados e garantias para a manutenção dos montantes alocados para saúde e ensino.

Chamam atenção as despesas que não se enquadraram nos limites de gasto definidos, conforme estabelecido pelo § 6º do art. 107, incluído ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT por meio da EC 96, de 2016. Entre elas estão as transferências e aplicações de recursos previstas na própria Constituição Federal, que não caberiam ser submetidas aos referidos limites, por tratarem de repartição de receitas ou de realização de despesas definidas no próprio texto Constitucional como, por exemplo, o aporte de recursos ao Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, estabelecido conforme variação da Receita Corrente Líquida - RCL da União. São excluídos também, dos referidos limites, os créditos extraordinários, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

A respeito dessas exceções, é importante analisar o histórico brasileiro com a realização desse tipo de despesa governamental. Independentemente do volume dessas despesas, a abertura de exceção, conforme abordado anteriormente, pode tornar o cumprimento das regras menos claro, gerar distorções na sua compreensão e criar oportunidades para contorná-las, além de motivar a procura por novos tipos de despesas a serem excepcionalizadas.

Inicialmente, será analisada a excepcionalização dos Créditos Extraordinários. A Constituição Federal estabelece no § 3º do art. 167 que *“a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”*. O citado art. 62, por sua vez, estabelece que *“em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”*. Ou seja, para a abertura de créditos extraordinários, por meio de MP, faz-se necessário que as respectivas programações sejam voltadas ao atendimento de despesas imprevisíveis, urgentes e relevantes.

A Tabela 8, a seguir apresentada, demonstra o número de atos editados a cada ano e o valor do somatório anual de todas as programações contidas nas MPs.

Tabela 8: Medidas Provisórias destinadas à Abertura de Créditos Extraordinários

R\$ bilhões		
Ano	Número de Medidas Provisórias	Valor Total por Ano
2001	9	5,064
2002	22	30,437
2003	5	2,609
2004	10	8,076
2005	17	12,078
2006	27	29,799
2007	20	48,248
2008	5	24,090
2009	5	22,620
2010	8	35,520
2011	5	2,348
2012	9	59,929
2013	8	13,861
2014	6	34,122
2015	6	124,588
2016	12	10,234
2017	1	0,1
TOTAL	175	463,726
Média Anual	10,9375	28,982

Fonte de Dados: www.planalto.gov.br

Com um volume tão grande de Créditos Adicionais editados a cada ano, chegar a ser questionável se os mesmos se tratavam de despesas realmente imprevisíveis, urgentes e relevantes, conforme abordado pela Constituição. No Apêndice a este trabalho, pode ser observado um breve resumo das programações contempladas nos citados atos, como apoio das Forças Armadas e do Ministério da Justiça em ações de segurança pública ou ações de defesa civil e socorro em situações de calamidade pública, mais facilmente correlacionadas aos dispositivos constitucionais referenciados. Por outro lado, podem também ser observados créditos extraordinários voltados à recomposição de dotações orçamentárias em decorrência de emendas parlamentares, comunicação institucional e publicidade de utilidade pública,

auxílio financeiro aos estados e até à aquisição de aeronave e de insumos para o combate a praga de gafanhotos que infestava a República do Senegal.

Independentemente da finalidade dos créditos extraordinários abertos no período avaliado, o número de MPs editadas e o valor dos créditos abertos não é insignificante. Inclusive, ao longo dos exercícios financeiros apresentados, o menor valor observado foi R\$ 2,348 bilhões, em 2011; A média anual para o período foi de aproximadamente 11 atos por ano e quase R\$ 29 bilhões.

No exercício de 2017, após o início da vigência da EC 95, de 2016, já foi editada uma Medida Provisória, no valor de R\$ 100 milhões, destinada ao apoio logístico para emprego das Forças Armadas no Sistema Penitenciário Brasileiro e emprego das Forças Armadas em apoio à Segurança Pública nos Estados Brasileiros (Medida Provisória nº 769, de 20 de fevereiro de 2017).

Com o histórico apresentado, torna-se difícil esperar que, à primeira necessidade, o Governo Federal não abrirá mão desse dispositivo que permite aumentar as despesas sem impactar na limitação estabelecida pela EC 95, de 2016. Todavia, até o fechamento deste trabalho, o ano de 2017 está superando significativamente os 16 anos anteriores, seja pelo número de atos ou pelo valor do crédito extraordinário aberto.

Em relação às despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, já se encontra dificuldades inicialmente com o significado do termo. Possivelmente muitas interpretações poderão ser dadas para o significado de despesas não recorrentes e, em caso de interesse governamental, se necessário, Créditos Extraordinários poderão ser abertos para finalidades não contempladas na interpretação. Independentemente da possibilidade de abertura de créditos adicionais por meio de medidas provisórias, o termo adotado já é amplo e abstrato, de forma que pode disponibilizar extensa margem para excepcionalizar programações da Justiça Eleitoral de forma que, com a exclusão dessas despesas dos limites da EC 95, de 2016, possa haver espaço para o crescimento de outras despesas governamentais.

A Tabela 9 apresenta a evolução das despesas com a realização de eleições durante o período enfocado. Pode-se observar que são realizadas despesas em todos os exercícios mas, nos anos em que são realizadas eleições, os gastos são maiores e já atingiram montantes superiores a R\$ 733 milhões.

Das exceções aos limites estabelecidos pela EC 96, de 2016, estas despesas podem ser consideradas as de menor potencial de impacto, em termos de possibilidade de aumento das dotações orçamentárias, quando comparadas às demais. Todavia, não se trata de valores

irrisórios e, nos anos eleitorais, superam o orçamento de vários Ministérios. Além disso, se há interesse real por uma política fiscal responsável, todo montante passível de ser acrescido ao orçamento deve ser avaliado para fins de controle de gastos.

Tabela 9: Despesas com a Realização de Eleições

R\$ 1,00

Ano	PLOA	LOA	Dotação Final Exercício	Empenhado
2001	100.000	100.000	23.150.000	11.483.265
2002	264.272.291	258.195.041	418.027.404	408.064.829
2003	6.054.860	29.054.860	18.084.355	7.924.493
2004	412.270.000	437.770.000	595.127.715	548.591.894
2005	217.069.032	217.069.032	236.214.434	215.532.730
2006	538.656.352	534.620.043	508.265.765	492.535.335
2007	38.546.288	38.546.288	36.546.288	28.848.053
2008	677.366.668	677.366.668	610.533.885	591.930.098
2009	39.836.514	39.836.514	243.336.514	227.525.439
2010	863.000.000	863.000.000	789.610.251	733.130.669
2011	123.000.000	130.800.000	135.956.139	106.006.166
2012	646.382.037	646.382.037	693.386.043	598.785.552
2013	97.148.032	97.148.032	88.748.108	28.128.807
2014	827.035.802	827.035.802	770.002.758	711.149.233
2015	210.831.320	210.831.320	262.019.574	256.607.610
2016	1.024.808.040	768.163.172	733.367.812	608.709.455

OBS: Ações 1603 - Atualização do Sistema de Votação e Apuração;
 2365 - Atualização e Manutenção do Sistema de Votação e Apuração;
 2365 - Manutenção do Sistema de Votação e Apuração; e
 4269 - Pleitos Eleitorais.
 Fonte de Dados: SIOP

O último grupo de despesas que não se submete aos limites estabelecidos pela EC 95, de 2016, refere-se às despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Tais despesas referem-se às programações inseridas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social com a finalidade de aportar recursos em empresas públicas teoricamente independentes, normalmente, consideradas no Orçamento de Investimento da União.

A utilização do termo “teoricamente” se deve ao fato de que, a despeito de todas as instituições serem consideradas formalmente independentes, é comum haver aporte de capital de forma contínua, por anos seguidos, para algumas empresas. Nesse caso, pode ser questionado se de fato as mesmas apresentam independência em relação à União, já que

possivelmente teriam as operações seriamente comprometidas caso não ocorressem os citados aportes.

Independentemente da observação acima, cabe verificar que, a despeito das referidas empresas não comporem o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, o aporte de capital constitui despesa desses orçamentos e a alocação de recursos para essa finalidade no período avaliado foi significativa. Nesse sentido, a exclusão das respectivas dotações dos citados limites pode possibilitar a realização de montante de gastos significativos com recursos do orçamento do Governo Federal.

A Tabela 10 apresenta as dotações orçamentárias e o montante empenhado ao final de cada exercício do período analisado. A Tabela 11, logo a seguir, informa os valores alocados identificando as entidades governamentais responsáveis pelos aportes de capital no âmbito do Governo Federal.

Tabela 10: Participação da União no Capital das Empresas não Dependentes, por Ano

R\$ 1,00		
Ano	Dotação Final Exercício	Empenhado
2001	3.642.611.000	3.636.896.997
2002	0	0
2003	2.000.000	2.000.000
2004	1.409.471.640	1.141.284.045
2005	24.173.978	6.869.000
2006	26.180.050	10.875.650
2007	391.199.665	301.461.880
2008	650.112.145	502.100.000
2009	720.765.390	711.511.167
2010	784.262.530	479.410.280
2011	856.538.884	797.691.883
2012	2.414.476.665	1.611.551.900
2013	1.991.357.085	1.685.966.870
2014	2.648.832.404	1.839.530.544
2015	1.943.541.039	1.227.935.597
2016	970.012.775	902.794.983
TOTAL	18.475.535.250	14.857.880.799
Média	1.154.720.953	928.617.550

Fonte de Dados: SIOP

Observa-se, no quadro acima, que foram aportados em média, a cada ano, quase R\$ 1 bilhão, mesmo não tendo sido verificado nenhum montante em 2002. Tratam de montantes significativos, definidos conforme decisão Governamental e que poderiam ser ainda maiores sem que os limites da EC 95, de 2016 fossem empecilhos para isso.

Por exemplo, caso no futuro seja de interesse do Governo Federal adotar políticas de incentivo à utilização das empresas estatais não dependentes, por meio de capitalização maciça dessas instituições para a realização de políticas públicas, os limites da EC 95, de 2016, não impedirão o aumento das respectivas despesas.

A partir do Quadro 11 verifica-se que entre 2001 e 2016 o Governo Federal aportou volume de recursos significativos em algumas empresas não dependentes. De todo o montante aportado de mais de R\$ 14,8 bilhões, 91% se refere a aporte realizado por meio da Secretaria de Aviação Civil à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, da Secretaria de Portos às Companhias Docas e de Encargos Financeiros da União (supervisão do Ministério da Fazenda) ao Banco da Amazônia S/A, ao Banco do Nordeste do Brasil S/A e ao Banco do Brasil S/A.

Tabela 11: Participação da União no Capital das Empresas não Dependentes, por Beneficiárias (2001 – 2016)

R\$ 1,00			
Alocação Orçamentária	Beneficiárias	Dotação Final Exercício	Empenhado
Presidência da República	Empresa Brasil de Comunicação - EBC	20.000.000	20.000.000
Ministério da Agricultura	CEAGESP e CASEMG	13.398.361	13.398.361
MCTIC	FINEP, Alcântara Cyclone Space e CEITEC	772.879.980	495.819.260
Ministério da Fazenda	SERPRO, Casa da Moeda do Brasil, ABGF e BNB	1.426.531.308	764.650.000
Ministério da Educação	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH e Centro Brasileiro de Seleção e de Promoção de Eventos - CESPE	6.666.667	5.000.000
Secr. de Aviação Civil	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO	6.245.385.508	4.770.113.831
Secretaria de Portos	Companhias Docas	4.882.435.883	4.010.718.305
Encargos Financeiros da União	Banco da Amazônia S/A, Banco do Nordeste do Brasil S/A, Banco do Brasil S/A e diversos	5.108.237.543	4.778.181.043
TOTAL		18.475.535.250	14.857.880.800

Fonte de Dados: SIOP

Verifica-se, portanto, que a instituição da EC 95, de 2016, com o estabelecimento de um Regime Fiscal por 20 anos, não excluiu totalmente a possibilidade de realização de gastos públicos acima das limitações estabelecidas. Isso pode gerar fragilidades na gestão das receitas e despesas públicas, cabendo aos tomadores de decisão ter equilíbrio para definir as despesas relacionadas a esses tipos de gasto.

A título de exemplo, se os dispositivos da EC 95, de 2016, estivessem vigentes durante todo o exercício de 2016, os gastos governamentais relacionados às exceções estabelecidas pelos incisos II, III e IV do § 6º do art. 107 poderiam superar os limites estabelecidos em R\$ 11,7 bilhões.

Em uma conjuntura na qual se prioriza a estabilidade fiscal, os limites de gastos deveriam ser absolutos e toda e qualquer despesa, seja prevista ou imprevista, urgente ou com disponibilidade de tempo para realização, no âmbito de qualquer Poder, deveria ser realizada dentro da limitação estabelecida. Todavia, como se optou pelo estabelecimento das exceções apresentadas, somente após 2017 e durante os exercícios futuros se poderá ter clareza quanto aos efeitos da proposta de contenção de gastos.

Da mesma forma que a LRF e as demais legislações, o sucesso do Novo Regime Fiscal também depende não somente do texto promulgado, mas da compreensão e assimilação pelos agentes que elaboram e/ou executam as políticas públicas, pelos legisladores, pelos participantes dos órgãos de controle, bem como pelos responsáveis pelo exercício da justiça.

Todavia, se os atores relacionados direta ou indiretamente com a realização das despesas públicas tiverem comprometimento com a soberania fiscal e não se dedicarem a buscar “brechas legais” ou entendimentos elásticos da legislação, talvez a estabilidade fiscal possa ser atingida com sucesso.

Recentemente a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal – CONORF editou o “Orçamento em Discussão nº 34”, elaborado pelos Consultores Legislativos José de Ribamar Pereira da Silva e Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt. Segundo os autores, “*se é fato que não há mais total liberdade para fomentar despesas via orçamento, também é fato que não se fixou um teto claro e intransponível*” (pag 13).

Após extensa argumentação, apresentam, às páginas 58 e 59, que:

“A fim de favorecer o entendimento do que se acaba de concluir, eis exemplos de despesas que poderiam aumentar os limites definidos no art. 107, caput, e § 1º, ADCT, tanto para os orçamentos quanto para os pagamentos, sem que fossem contrários às normas do NRF:

- i. despesas prévia e legalmente autorizadas antes da instituição do NRF, que não integraram o cálculo do limite previsto no art. § 1º do art. 107. São

- exemplos: aumento de remuneração, posse de servidores e contratos diversos (§§ 7º e 8º do art. 107, ADCT);
- ii. aumento de qualquer gasto, por força de sentença judicial transitada em julgado (art. 109, inciso I, ADCT, c/c o art. 5º, inciso XXXVI, CF);
 - iii. preenchimento dos cargos efetivos ou vitalícios, para suprir as respectivas vacâncias (art. 109, inciso IV, in fine, ADCT);
 - iv. preservação do poder aquisitivo do salário mínimo (art. 109, VIII, ADCT);
 - v. concessão de aposentadorias e outros benefícios, no âmbito do regime geral de previdência, àqueles que preencherem os requisitos constitucionais e legais (art. 201, CF);
 - vi. crescimento vegetativo da despesa obrigatória, com amparo nas respectivas legislações.

A extrapolação tanto poderia ocorrer pela via do crédito suplementar ou especial (portanto, além do que textualmente previsto no § 5º do art. 107), quando pela programação original no PLOA de cada exercício, já que encontra embasamento no próprio NRF.

Por sua vez, listam-se despesas que poderiam ultrapassar, via orçamento ou pagamento, os tetos definidos no art. 107, mas que não se incorporariam para os exercícios seguintes, seja porque não tratam de gastos obrigatórios, seja porque, ainda que obrigatórios, o mínimo a ser aplicado já se encontra previamente definido na Constituição:

- i. gastos com a realização de eleições, o que somente pode beneficiar a Justiça Eleitoral (§ 6º, III, art. 107, ADCT);
- ii. quaisquer despesas abertas por medida provisória de crédito extraordinário (§ 6º, II, art. 107, ADCT);
- iii. investimentos mediante aumento de capital de estatais não dependentes (§ 6º, IV, art. 107, ADCT);
- iv. gastos com custeio e investimento, os quais se encontram fora da vedação do art. 109, caput, ADCT;
- v. a critério de cada governante e do Congresso Nacional, recursos acima do mínimo fixado no art. 110, ADCT, para aplicação em ações e serviços públicos de saúde;
- vi. a critério de cada governante e do Congresso Nacional, recursos acima do mínimo fixado no art. 110, ADCT, para aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino;
- vii. pagamento de restos a pagar inscritos até 2015, dentro daquilo que exceder ao resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social (§11 do art. 107, ADCT – aparentemente aplicável somente ao Poder Executivo). Nesse caso, não se alteram os limites orçamentários, mas tão somente os financeiros.

Os limites do art. 107, ADCT, restam aplicáveis a despesas “obrigatórias”, como as seguintes:

- i. despesas com a remuneração de pessoal e respectivos encargos;
- ii. realização de concursos públicos, para ampliar o número de cargos existentes;
- iii. criação ou majoração de benefícios de qualquer natureza (auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação) a membros de Poder, do MPU e DPU, servidores, empregados e militares;
- iv. criação de despesa obrigatória;
- v. admissão de pessoal a qualquer título, salvo para preencher cargos vagos.”

A despeito da extensa argumentação apresentada, não foi possível identificar embasamento suficiente para excluir dos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal nenhuma despesa além daquelas já abordadas, estabelecidas claramente por meio do § 6 do art. 107, incluído ao ADCT por meio da EC 95, de 2016. Vale destacar que o caput do

referido art. 107 e os parágrafos a ele vinculados apresentam-se de forma clara e sem margem para outras interpretações.

Adicionalmente, no art. 109 foram verificadas apenas vedações para cada Poder no caso de descumprimento dos limites estabelecidos e, em nenhum momento, foi observado qualquer texto que pudesse ser relacionado à autorização para descumprimento das regras estabelecidas pela referida Emenda Constitucional.

De toda forma, independentemente dos entendimentos apresentadas serem acatados como válidos para a interpretação dos dispositivos da EC 95, de 2016, essa proposição pode ser considerada, sem estabelecer qualquer juízo de mérito, como uma proposta de flexibilização dos dispositivos estabelecidos para o controle de gastos.

7. CONCLUSÃO

A partir das abordagens e análises apresentadas, verificou-se que a gestão dos gastos públicos no Brasil está longe de atingir índices satisfatórios em termos de resultados fiscais. Com a tendência de crescimento das despesas observadas nos últimos anos, notadamente aquelas classificadas como obrigatórias, se não houver compatibilidade com a arrecadação de receitas públicas, o país pode chegar a uma situação ainda menos desejável.

Por meio dos dados apresentados, verificou-se a obtenção de resultados fiscais razoáveis com tendência de melhora nos primeiros anos do século XXI, notadamente pela conduta responsável dos gestores públicos e pelo estabelecimento de uma disciplina fiscal que pelo menos seguia as metas pré-estabelecidas, inclusive com redução do déficit nominal.

A partir de meados da década de 2001 a 2010, a tendência de aumento no déficit nominal passa a sugerir que o país adotou rumos diferentes, inclusive com o crescimento dos índices de superávit primário sendo insuficiente para compensar o aumento dos juros nominais a cada ano.

Nesse período, a Lei Complementar nº 101, de 2000, foi o principal normativo vigente para definir o equilíbrio dos orçamentos anuais e direcionar a conduta fiscal. Por meio da exploração de suas fragilidades, propositalmente ou não, a oportunidade de estabelecimento de um regime fiscal soberano foi sendo reduzida, principalmente com as propostas de flexibilização das metas de resultado primário, a partir de 2004, e a inobservância dos critérios para o aumento ou criação de despesas públicas. A principal consequência disso pode ser considerada o descompasso entre receitas e despesas, confirmado pelos déficits verificados sobre o resultado primário ou nominal, verificado ao longo do período avaliado e principalmente nos anos mais recentes.

Obviamente essa não é a única razão para a conjuntura verificada atualmente que, conforme já abordado, apresenta fatos geradores (e efeitos) políticos, econômicos e sociais. Mas a maior rigidez no cumprimento dos dispositivos previstos pela LRF e o estabelecimento de metas fiscais estáveis e tecnicamente defensáveis poderia ter contido significativamente esses efeitos, possivelmente não anulando totalmente suas influências, mas provavelmente minimizando os efeitos dessas variáveis.

Vale lembrar que, ao longo do trabalho, foi verificado que as metas fiscais estabelecidas para cada exercício do período avaliado, a partir de certo momento, foram estabelecidas, de forma não tão infrequente, com índices deficitários e/ou com critérios para excepcionalizar despesas na própria metodologia de apuração. Também de forma não tão

infrequente, foi verificada a revisão da meta estabelecida durante o exercício vigente, com a proposição de índices menos superavitários ou mesmo deficitários, além da inclusão de novos critérios de exceção. Todas essas alterações, tais quais as metas originais, foram propostas e aprovadas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Constatou-se que a limitação de empenho das dotações orçamentárias, prevista para situações em que as receitas não fossem suficientes para cumprir as metas de resultado primário, o que deveria ocorrer em situações excepcionais, tornou-se frequente e, de certa forma, com proporções regulares na maioria das vezes, mesmo com possibilidade de redução ou extinção do referido limite ao longo do exercício. Talvez a utilização desse dispositivo tenha visado finalidades distintas daquela que deveria ser o seu objetivo principal - o controle de gastos de acordo com a compatibilidade das receitas. Este pode ser um tema para um trabalho futuro.

Foi verificado também que, a despeito da Lei de Responsabilidade Fiscal apresentar critérios para a ampliação das despesas governamentais, de modo geral e específico - obrigatórias, pessoal e previdenciárias - os respectivos dispêndios apresentaram crescimento significativo durante o período analisado. Ao que parece, as estimativas de impacto para as propostas que resultaram em aumento de despesas, se apresentadas, não foram adequadamente mensuradas ou não atraíram a atenção dos tomadores de decisões suficientemente para a realização de análise apropriada para impedir o crescimento nos gastos. Tal verificação se torna ainda mais agravante quando lembramos que o crescimento das referidas despesas ocorreu e vem ocorrendo sob uma conjuntura fiscal desfavorável, podendo ser confirmada pelas revisões das metas fiscais.

De toda forma, os dispositivos da LRF ainda podem exercer papel significativo no controle do gasto público de forma complementar às disposições da Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Todavia, para se chegar à austeridade fiscal, seria prudente considerá-los de forma técnica e não desprezá-los.

O Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC 95, de 2016, ainda encontra-se em fase inicial de vigência e sua efetividade só poderá ser comprovada a partir dos próximos exercícios. Algumas de suas fragilidades já podem ser claramente identificadas como a possibilidade das receitas governamentais não superarem os limites estabelecidos e conseqüentemente o país continuar em situação deficitária, considerando que a LDO continue estabelecendo metas fiscais deficitárias. Outra fragilidade que pode ser explorada são as alterações sobre a própria Emenda Constitucional, a partir de intervenção política, conforme interesse dos agentes públicos e sem prioridade fiscal. Finalmente, existem os tipos de

despesas excepcionalizadas de limitação, conforme estabelecido pelo § 6º do Art. 107 do ADCT. Sobre essas exceções, cabe aos gestores públicos dispensar atenção redobrada, se quiserem promover uma gestão fiscal responsável, de forma a impedir que as respectivas despesas saiam do controle.

O sucesso ou o fracasso da política fiscal dependerá de diversas variáveis, mas sofrerá efeito significativo a partir da conduta adotada pelos agentes participantes do processo de elaboração, definição e execução dos gastos públicos, direta ou indiretamente.

A multiplicidade de interpretações das legislações analisadas pode ser um risco para o sucesso das políticas fiscais. Em convívio com a multiplicidade de interesses dos agentes públicos, torna-se difícil estabelecer disciplina e controle fiscal. Na tentativa de reduzir as essas multiplicidades, faz-se fundamental buscar uma consolidação das interpretações de forma a definir, de fato, as condutas para se atingir os objetivos pretendidos.

O presente trabalho busca contribuir para a discussão existente há anos a respeito das condutas fiscais do Governo Federal Brasileiro. Os problemas são variados e muito mais complexos do que parecem e as decisões difíceis de serem tomadas, haja vista a multiplicidade de agentes envolvidos e os impactos sobre a economia e a sociedade. Todavia, espera-se que as ideias e informações abordadas possam servir de motivação para a elaboração contínua de outros estudos, mais profundos e específicos, que possam contribuir para o aprimoramento da gestão pública voltada para a melhoria dos resultados das ações de governo para a sociedade.

A austeridade fiscal só poderá ser atingida se os envolvidos com a administração pública comprometerem-se a assumi-la de fato e não apenas buscarem registrá-la, de forma conveniente, nos textos da legislação e nos relatórios de gestão.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLEJER, Mario I.; CHEASTY, Adrienne. **Como Medir o Déficit Público: Questões Analíticas e Metodológicas**, Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, 1999, 464 p.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF
- BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016**.
- CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa d'Ávila; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo Resultados Fiscais**. Brasília, Editora Gestão Pública, 2015. 293p.
- EXAME.COM. <http://exame.abril.com.br/mundo/cronologia-criises-mais-graves-1929-572924/>. Consulta realizada em 08/04/2017 às 16:45h)
- IBGE. <http://www.ibge.gov.br> . Consulta realizada em 14/04/2017, às 20:15h)
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL.
<http://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM/1> (consulta realizada em 4/04/2017, às 19:30 h)
- FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Teoria, Jurisprudência e 130 Questões**. Rio de Janeiro, Editora Impetus, 2001, 186p.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 9ª Edição: São Paulo, Atlas, 2000. 314 p.
- LOYOLA, Gustavo. **As Relações entre a Política Fiscal e a Política Monetária no Brasil – Diagnóstico e Propostas**. Em: Finanças Públicas. 2ª Edição: Rio de Janeiro, Record, 2016. 307 p
- INTERNATIONAL BUDGET PARTINERSHIP. Open Budget Survey. <http://survey.internationalbudget.org/#rankings> (consulta realizada em 6/05/2017, às 17:25h).
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nr 101/2000. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. TESOURO NACIONAL, 2006.
- NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando B.. **A Reforma Política sob o Ponto de Vista da Análise Econômica do Direito**. Economics and Politics Working Paper 69/2017, Universidade de Brasília. 27 p.
- NÓBREGA, Mailson da. **Construção e Desmonte das Instituições Fiscais**. Em: Finanças Públicas. 2ª Edição: Rio de Janeiro, Record, 2016. 307 p.
- Públicas

PEREIRA DA SILVA, José de Ribamar; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Uma Interpretação para o Teor dos Dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da união, e considerações sobre sua implementação.** Orçamento em Discussão nº 34, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal – CONORF, 2017.

PIZA, Elaine Cristina de, Condicionantes **da Política Fiscal: o planejamento e a execução orçamentária no período de 2002 a 2015.** Monografia apresentada ao IX Prêmio SOF de Monografias, Brasília, 2016, 82 p.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas.** 2ª Edição: São Paulo, Atlas, 2001. 382 p.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Responsabilidade Fiscal é a Chave para Voltar a Crescer.** Em: Finanças Públicas. 2ª Edição: Rio de Janeiro, Record, 2016. 307 p.

VARIAN, Hal R. Microeconomia: Princípios Básicos. 5ª Edição: Rio de Janeiro, Campus, 2000. 756 p.

TANZI, Vito. **Mensuração do Déficit Público: Questões Básicas.** Em: Como Medir o Déficit Público. Secretaria do Tesouro Nacional, 1999, 464 p.

APÊNDICES

APÊNDICE I – LRF E EC Nº 95, DE 2016

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

“(…)

CAPÍTULO II

DO PLANEJAMENTO

(…)

Seção II

Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º (...)

(…)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

(…)

Seção III

Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

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

(…)

Seção IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

(…)

CAPÍTULO IV

DA DESPESA PÚBLICA

Seção I

Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Seção II

Das Despesas com Pessoal

Subseção I

Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

- I - na esfera federal:
 - a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
 - b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
 - c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
 - d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
- b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
- b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

Subseção II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Seção III

Das Despesas com a Seguridade Social

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.”

Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016

“Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114:

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

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

I - do Poder Executivo;

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

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

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

V - da Defensoria Pública da União.

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

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

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

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

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

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

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

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.

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

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

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias."

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

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

"Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas."

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

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

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

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

"Art. 112. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

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

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

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

"Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até

vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015."

APENDICE II – METAS FISCAIS PREVISTAS NAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

LDO 2016														
	Lei 13.242, de 30 de dezembro de 2015						Lei 13.291, de 25 de maio de 2016							
	2016		2017		2018		2016		2017		2018			
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB		
Resultado Primário do Governo Federal	24.000	0,39	74.144	1,10	119.248	1,65	-	170.496	-	2,75	74.144	1,10	119.248	1,65
Resultado Nominal do Governo Federal	- 217.297	- 3,55	- 148.689	- 2,21	- 108.633	- 1,50	-	- 473.433	-	7,64	- 148.689	- 2,21	- 108.633	- 1,50
Dívida Líquida do Governo Federal	1.506.933	24,64	1.660.649	24,64	1.749.715	24,21	-	1.866.473	30,11	1.660.649	24,64	1.749.715	24,21	-
OBS:	§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de resultado primário, de que trata o caput, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.													

LDO 2015														
	Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015						Lei 13.199, de 3 de dezembro de 2015							
	2015		2016		2017		2015		2016		2017			
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB		
Resultado Primário do Governo Federal	55.279	1,00	101.404	1,70	109.236	1,70	-	51.824	-	0,90	34.441	0,56	72.725	1,10
Resultado Nominal do Governo Federal	- 167.792	- 3,04	- 107.211	- 1,80	- 107.295	- 1,67	-	- 456.396	-	7,91	- 231.274	- 3,77	- 186.224	- 2,83
Dívida Líquida do Governo Federal	1.318.786	23,83	1.426.582	23,93	1.523.745	23,72	-	1.222.124	21,17	1.468.904	23,94	1.670.629	25,43	-
OBS:	Art. 2º (...) § 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de resultado primário de que trata o caput, relativa ao Programa de Dispêndios Globais. § 5º A dedução de R\$ 28.667.000.000,00 (vinte e oito bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões de reais) relativos ao PAC mencionada no caput deste artigo abrange, na execução da Lei Orçamentária de 2015, o valor dos respectivos restos a pagar.						Art. 2º (...) § 5º A meta de resultado primário prevista no caput poderá ser reduzida nas seguintes hipóteses: I - frustração da receita estimada no § 4º, no montante correspondente; e II - pagamento, em 2015, até o montante de R\$ 57.013.000.000,00 (cinquenta e sete bilhões e treze milhões de reais), referente a passivos e valores devidos: a) ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, em razão do que estabelece a Lei Complementar no 110/2001, limitado a R\$ 10.990.000.000,00 (dez bilhões, novecentos e noventa milhões de reais); b) ao FGTS nos termos do que dispõe o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, limitado a R\$ 9.747.000.000,00 (nove bilhões, setecentos e quarenta e sete milhões de reais); c) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei nº 12.096/2009, apurados até o final do primeiro trimestre de 2014, correspondente aos períodos anteriores ao segundo trimestre de 2014, limitado a R\$ 22.438.000.000,00 (vinte e dois bilhões, quatrocentos e trinta e oito milhões de reais); d) ao Banco do Brasil relativos aos itens "Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional", exclusive os valores devidos referentes ao segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015, limitado a R\$ 12.329.000.000,00 (doze bilhões, trezentos e vinte e nove milhões de reais); e e) à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados, limitado a R\$ 1.509.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e nove milhões de reais).							

LDO 2014												
	Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013						Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014					
	2014		2015		2016		2013		2014		2015	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Resultado Primário do Governo Federal	116.072	2,15	128.385	2,15	140.693	2,15						
Resultado Nominal do Governo Federal	- 25.682	- 0,48	- 12.673	- 0,21	- 9.772	- 0,15						
Dívida Líquida do Governo Federal	1.088.718	20,20	1.108.855	18,60	1.125.858	17,20						
OBS:	Art. 2º, § 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de resultado primário, de que trata o caput, relativa ao Programa de Dispendios Globais. Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º pode ser reduzida em até R\$ 67.000.000.000,00 (sessenta e sete bilhões de reais), relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei, e a desonerações de tributos.						Art. 3º A meta de resultado a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com o identificador de resultado primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta lei.					

LDO 2013												
	Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012						Lei nº 12.901, de 18 de dezembro de 2013					
	2013		2014		2015		2013		2014		2015	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Resultado Primário do Governo Federal	108.090	2,15	119.732	2,15	132.001	2,15	108.090	2,22	116.072	2,15	128.385	2,15
Resultado Nominal do Governo Federal	- 31.424	- 0,63	- 15.233	- 0,27	1.814	0,03	- 35.221	- 0,72	- 25.682	- 0,48	- 12.673	- 0,21
Dívida Líquida do Governo Federal	1.113.092	22,10	1.140.400	20,40	1.150.628	18,70	1.066.785	20,20	1.088.718	18,60	1.108.855	17,20
OBS:	Art. 2º, § 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de resultado primário, de que trata o caput, relativa ao Programa de Dispendios Globais. Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida até o montante de R\$ 45.200.000.000,00 (quarenta e cinco bilhões e duzentos milhões de reais) relativos aos						Lei nº 12.795, de 2 de abril de 2013 "Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º desta Lei pode ser reduzida em até R\$ 65.200.000.000,00 (sessenta e cinco bilhões e duzentos milhões de reais), em face da realização dos investimentos prioritários de que trata o art. 4º desta Lei e de desonerações de tributos.					

LDO 2012							
	Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011						
	2012		2013		2014		
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	
Resultado Primário do Governo Federal	96.973	2,15	107.924	2,15	120.111	2,15	
Resultado Nominal do Governo Federal	- 38.973	- 0,86	- 18.728	- 0,37	818	- 0,01	
Dívida Líquida do Governo Federal	1.043.376	25,50	1.062.230	23,60	1.075.110	21,40	
OBS:	Art. 2º, § 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de resultado primário, de que trata o caput deste artigo, relativa ao Programa de Dispendios Globais. Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º desta Lei poderá ser reduzida até o montante de R\$ 40.600.000.000,00 (quarenta bilhões e seiscentos milhões de reais) relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC contido nos						

LDO 2011						
Lei 12.309, de 9 de agosto de 2010						
	2011		2012		2013	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Resultado Primário do Governo Federal	89.370	2,35	98.524	2,35	108.621	0,20
Resultado Nominal do Governo Federal	- 10.196	- 0,27	465	0,01	9.572	0,21
Dívida Líquida do Governo Federal	929.856	24,50	940.884	22,40	930.335	20,20
OBS:	<p>Art. 2º, § 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de resultado primário, de que trata o caput deste artigo, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.</p> <p>Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º desta Lei poderá ser reduzida até o montante de R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais) relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC contidos nos Orçamentos</p>					

LDO 2010												
	Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009						Lei nº 12.377, de 30 de dezembro de 2010					
	2010		2011		2012		2010		2011		2012	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Resultado Primário do Governo Federal	79.365	2,35	87.083	2,35	95.552	2,35	76.296	2,15	81.760	2,08	93.084	2,15
Resultado Nominal do Governo Federal	- 9.728	- 0,29	3.539	0,10	12.627	0,31	- 45.314	- 1,28	- 40.871	- 1,04	- 27.429	- 0,63
Dívida Líquida do Governo Federal	795.977	23,00	791.864	20,90	780.091	18,70	983.263	27,73	1.009.552	25,62	1.028.667	23,82
OBS:	<p>Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 22.500.000.000,00 (vinte e dois bilhões e quinhentos milhões de reais), para o atendimento de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2010 com identificador de Resultado Primário previsto no art. 7º, § 4º, inciso IV, desta Lei.</p> <p>§ 1º O valor de que trata o caput deste artigo poderá ser acrescido, na execução da Lei Orçamentária de 2010, do montante:</p> <p>I – dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja “3”; e</p> <p>II – do excesso da meta de superávit primário apurado no exercício de 2009, a partir da meta estabelecida no Anexo IV da Lei no 11.768, de 14 de agosto de 2008, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.</p> <p>§ 2º O cálculo do excesso da meta a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo, que será demonstrado no primeiro relatório de que trata o § 4º do art. 70 desta Lei, levará em consideração:</p> <p>I – a eventual compensação ocorrida na forma do parágrafo único do art. 2º da Lei no 11.768, de 2008;</p> <p>II – a redução da meta de superávit primário de que trata o art. 3º da Lei no 11.768, de 2008; e</p> <p>III – o primeiro valor do PIB divulgado em 2010 pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.</p>						<p>Lei 12.182, de 29 de dezembro de 2009</p> <p>Art. 2º, § 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de resultado primário, de que trata o caput deste artigo, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.</p> <p>Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 28.500.000.000,00 (vinte e oito bilhões e quinhentos milhões de reais), para o atendimento de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas na lei orçamentária de 2009 com o identificador de resultado primário previsto no art. 7º, § 4º, inciso IV, desta Lei.</p>					

LDO 2009													
	Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008						Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009						
	2009		2010		2011		2009		2010		2011		
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	
Resultado Primário do Governo Federal	88.743	2,85	97.373	2,85	106.800	2,85	49.472	1,60	79.365	2,35	87.083	2,35	
Resultado Nominal do Governo Federal	- 8.627	- 0,28	7.659	0,22	28.883	0,77	- 52.871	- 1,57	- 9.728	- 0,29	3.539	0,10	
Dívida Líquida do Governo Federal	763.772	24,00	747.312	21,41	712.304	18,62	785.324	24,80	795.977	23,00	791.864	20,90	
OBS:	Art. 2º, § 1º As empresas do Grupo Petrobras não serão consideradas na meta de superávit primário, de que trata o caput deste artigo, relativa ao Programa de Dispêndios Globais. Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 15.567.000.000,00 (quinze bilhões, quinhentos e sessenta e sete milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos - PPI, conforme detalhamento constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária, observado o disposto no § 5º do art. 56 desta Lei. Parágrafo único. O valor de que trata o caput deste artigo poderá ser acrescido do montante dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3".						Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 28.500.000.000,00 (vinte e oito bilhões e quinhentos milhões de reais), para o atendimento de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas na lei orçamentária de 2009 com o identificador de resultado primário previsto no art. 7º, § 4º, inciso IV, desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.053, de 2009) § 1º O valor de que trata o caput deste artigo poderá ser acrescido do montante dos restos a pagar do PAC, identificados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI nos termos do § 7º do art. 8º da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007, bem como dos relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3".						

LDO 2008						
	Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007					
	2008		2009		2010	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Resultado Primário do Governo Federal	78.801	2,85	86.373	2,85	94.735	2,85
Resultado Nominal do Governo Federal	- 30.760	- 1,11	- 25.113	- 0,83	- 16.214	- 0,49
Dívida Líquida do Governo Federal	748.247	26,55	769.442	24,89	781.609	23,02
OBS:	Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 13.825.000.000,00 (treze bilhões, oitocentos e vinte e cinco milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos - PPI, conforme detalhamento constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária, observado o disposto no § 5º do art. 60 desta Lei. Parágrafo único. O valor de que trata o caput deste artigo poderá ser ampliado até o montante dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3".					

LDO 2007													
	Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006						Lei nº 11.477, de 29 de maio de 2007						
	2007		2008		2009		2007		2008		2009		
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	
Resultado Primário do Governo Federal	72.294	3,15	79.230	3,15	87.130	3,15							
Resultado Nominal do Governo Federal	- 30.813	- 1,34	- 22.042	- 0,88	- 12.387	- 0,45							
Dívida Líquida do Governo Federal	736.534	31,43	774.182	30,14	801.718	28,27							
OBS:	Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 4.590.000.000,00 (quatro bilhões, quinhentos e noventa milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI, constante de anexo específico do Projeto e da Lei Orçamentária de 2007.						Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º será reduzido em até R\$ 11.283.000.000,00 (onze bilhões, duzentos e oitenta e três milhões de reais), para atendimento da programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI, conforme detalhamento constante de anexo específico da Lei Orçamentária de 2007, devidamente atualizado.						

LDO 2006						
Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005						
	2006		2007		2008	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Resultado Primário do Governo Federal	68.193	3,15	74.228	3,15	80.669	3,15
Resultado Nominal do Governo Federal	- 34.415	- 1,59	- 30.422	- 1,29	- 23.154	- 0,90
Dívida Líquida do Governo Federal	696.460	31,50	747.143	31,05	788.178	30,15
OBS:	<p>Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º será reduzido em até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), para o atendimento da programação constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária de 2006, observado o disposto no art. 11, incisos VII, VIII e IX, desta Lei.</p> <p>Parágrafo único. O valor de que trata o caput deste artigo será ampliado até o montante dos restos a pagar inscritos no exercício de 2005 relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3 – despesas primárias que não impactam o resultado primário".</p>					

LDO 2005							
Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004					Lei nº 11.086, de 31 de dezembro de 2004.		
	2005		2006		2007		
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	
Resultado Primário do Governo Federal	57.159	3,15	62.345	3,15	68.122	3,15	
Resultado Nominal do Governo Central e Estatais Federais	- 11.688	- 0,64	1.383	0,07	12.239	0,57	
Dívida Líquida do Governo Central e Estatais Federais	658.848	35,43	687.114	33,99	732.889	33,18	
OBS:	Indicação de classificação quanto ao RP no art. 7º, § 4º: IV - outras despesas constantes do Orçamento de Investimento que não impactem o resultado primário - 3.					Indicação de Classificação quanto ao RP no art. 7º, § 4º: IV – despesas primárias que não impactam o resultado primário – 3.	

LDO 2004						
Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003						
	2004		2005		2006	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Resultado Primário do Governo Federal	55.730	3,15	60.908	3,15	66.268	3,15
Resultado Nominal	- 21.004	- 1,19	- 14.064	- 0,73	- 7.297	- 0,35
Dívida Líquida do Governo Central	661.626	35,53	703.174	35,14	735.416	34,11
OBS:	Indicação de classificação quanto ao RP no art. 6º, § 4º: IV - outras despesas constantes do Orçamento de Investimento que não impactem o resultado primário – 3.					

LDO 2003						
Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002						
	2003		2004		2005	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Resultado Primário do Governo Federal	39.819	2,80	42.978	2,80	46.260	2,80
Resultado Nominal	- 22.100	- 1,55	- 10.935	- 0,71	- 5.232	- 0,32
Dívida Líquida do Governo Central	492.967	33,90	516.635	33,16	535.450	31,93

LDO 2002						
Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001						
	2002		2003		2004	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Resultado Primário do Governo Federal	29.213	2,24	31.369	2,24	33.594	2,24
Resultado Nominal	- 42.887	- 3,26	- 39.335	- 2,76	- 23.297	- 1,52
Dívida Líquida do Governo Central	456.001	33,75	505.227	34,82	539.705	34,72

LDO 2001						
Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000						
	2001		2002		2003	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Resultado Primário do Governo Federal	32.350	2,60	29.835	2,20	26.541	1,80
Resultado Nominal	- 15.900	- 1,28	- 4.200	- 0,31	- 5.300	- 0,36
Dívida Líquida do Governo Central	355.600	28,02	362.200	26,27	374.900	25,14

APENDICE III – MEDIDAS PROVISÓRIAS REFERENTES AOS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS ABERTOS ENTRE 2001 E 2016

Ano	Medida Provisória	Valor	Finalidade
2017	769, de 20 de fevereiro de 2017.	100.000.000	Apoio logístico para emprego das Forças Armadas no Sistema Penitenciário Brasileiro e emprego das Forças Armadas em apoio à Segurança Pública nos Estados Brasileiros.
2016	750, de 1º de novembro 2016.	82.562.979	Recomposição de dotações orçamentárias em decorrência de alterações parlamentares aplicadas ao PLOA 2016 no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário.
2016	743, de 29 de julho de 2016	789.947.044	Ações de Defesa Civil pelo Ministério da Inegração Nacional.
2016	740, de 13 de julho de 2016	353.771.447	Atendimento de despesas contratuais de caráter continuado para garantir a prestação de serviços públicos essenciais à população pela Justiça do Trabalho
2016	738, de 6 de julho de 2016	1.199.618.070	Subvenções Econômicas - Encargos Financeiros da União e Operações Oficiais de Crédito
2016	736, de 29 de junho de 2016	2.900.000.000	Auxílio Financeiro ao Estado do Rio de Janeiro para Segurança Pública para Realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016
2016	730, e 8 de junho de 2016	150.000.000	Recomposição de dotações orçamentárias voltadas à realização das eleições municipais de 2016 em decorrência de alterações parlamentares aplicadas ao PLOA 2016.
2016	722, de 28 de abril de 2016	180.000.000	Comunicação institucional e publicidade de utilidade pública, no âmbito da Presidência da República, e Implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, no âmbito do Ministério do Esporte.
2016	721, de 29 de março de 2016	1.950.000.000	Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações, para compensar a desoneração tributária das exportações que impacta negativamente os entes federativos.
2016	716, de 11 de março de 2016	420.000.000	Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Saúde (CT-Saúde), Apoio das Forças Armadas no Combate ao Aedes Aegypti e Aquisição de Insumos Estratégicos para Prevenção e Proteção Individual de Gestantes Integrantes de Famílias Beneficiárias do Bolsa Família.
2016	715, de 1º de março de 2016	316.230.970	Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei no 10.420, de 2002)
2016	711, de 18 de janeiro de 2016	419.460.681	O crédito ora proposto garantirá o atendimento de despesas com a Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos, conforme as condições estabelecidas nos arts. 11, inciso XXV e 17, § 9º, da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, LDO-2016.
2016	710, de 4 de janeiro de 2016	1.472.650.000	Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos no âmbito do Ministério da Justiça, Promoção da Cultura Brasileira nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 no âmbito do Ministério da Cultura, Apoio à Realização de Grandes Eventos no âmbito do Ministério da Defesa, Ações de Defesa Civil no âmbito do Ministério da Integração Nacional, Promoção e Marketing do Turismo no Mercado Nacional no âmbito do Ministério do Turismo e Integralização de Cotas de Capital em Organismos Financeiros Internacionais pelo MF.
2015	709, de 30 de dezembro de 2015	1.318.639.330	Fomento ao Setor Agropecuário, Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil pelo Sistema de Co-pagamento, Promoção e Fomento à Cultura Brasileira, implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais, Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer, Publicidade de Utilidade Pública, Apoio das Forças Armadas no Combate ao Aedes Aegypti, Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte, Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado, Apoio a Obras Preventivas de Desastres, integração do Rio São Francisco, Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica, Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica, Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística e Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores - (art. 91 ADCT).
2015	702, de 17 de dezembro de 2015	37.579.334.525	Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, complemento da Atualização Monetária dos Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (Lei Complementar nº 110, de 2001), Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) e Subvenção Econômica em Operações de Financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais (Leis nº 12.096, de 2009 e nº 12.409, de 2011)
2015	697 de 8 de outubro de 2015	950.246.149,00	Assistência a refugiados e a solicitantes de refúgio, funcionamento das representações diplomáticas no exterior, obras emergenciais em terminais fluviais, garantia da lei e da ordem pelo Ministério da Defesa e ações de Defesa Civil pelo Ministério da Integração Nacional.
2015	686, de 30 de julho de 2015	9.820.639.868,00	Aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, subvenção econômica referente ao Programa de Sustentação do Investimento - PSI, financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito e aporte de recursos ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC.
2015	674, de 19 de março de 2015	904.756.882,00	Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002), Apoio Logístico às Forças de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e Ações de Defesa Civil.
2015	667, de 2 de janeiro de 2015	74.014.218.398	Realização de investimentos e inversões financeiras pelo fato da não aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 pelo Congresso Nacional antes do início do exercício.

Ano	Medida Provisória	Valor	Finalidade
2014	666, de 30 de dezembro de 2014	20.139.294.891	Programações Diversas.
2014	662, de 8 de dezembro de 2014	404.755.786	Possibilitar à TELEBRÁS a adequação do cronograma físico-financeiro de investimento relativo ao desenvolvimento do Projeto Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas - SGDC.
2014	659, de 10 de novembro de 2014	1.773.069.612	Enfrentamento da epidemia de Ebola na África Ocidental, emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem no Estado do Rio de Janeiro, pagamento de subvenção econômica pela cessão de energia elétrica de Itaipu ao Governo do Paraguai e subvenção econômica em operações de financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais.
2014	655, de 25 de agosto de 2014	5.400.000.000,00	Concessão de Financiamento Estudantil - FIES
2014	654, de 12 de agosto de 2014	1.304.652.399,00	Apoio a Governos Estaduais e Municipais para promover a mobilidade assistida da população imigrante haitiana, emprego da Força Nacional de Segurança Pública no Rio de Janeiro, regularização do serviço de transportes de passageiros entre o Distrito Federal e municípios do entorno, recuperação de portos fluviais na Região Norte, pagamento de parcelas do Benefício Garantia-Safra, emprego das Forças Armadas em ações de GLO no Rio de Janeiro, ações de Defesa Civil pelo Ministério da Integração Nacional, pagamento de subvenção econômica pela cessão de energia elétrica de Itaipu ao Governo do Paraguai e pagamento de subvenção econômica proveniente de operações de microcrédito produtivo orientado.
2014	642, de 17 de abril de 2014	5.100.000.000,00	Apoio Logístico às Forças de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e Concessão de Financiamento Estudantil - FIES.
2013	637, de 30 de dezembro de 2013	1.978.600.000	Fomento ao Setor Agropecuário; infraestrutura para a Educação Básica; manutenção, modernização, operação e adequação de instalações de Polícia Rodoviária Federal; estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde e da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde; Contribuição ao Fundo Garantia-Safra; Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer; Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado; Ações de Defesa Civil; Auxílio Emergencial Financeiro (Lei nº 10.954, de 2004); Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica; Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística; Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; e Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011).
2013	626, de 24 de setembro de 2013	2.531.486.253	Concessão de Financiamento Estudantil - FIES.
2013	625, de 2 de setembro de 2013	60.000.000	Cooperação energética solicitada pelo Estado Plurinacional da Bolívia, para fazer frente a seu déficit energético.
2013	624, de 14 de agosto de 2013	1.648.000.000	Transferência de recursos aos Municípios com o objetivo de incentivar a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados por esses entes e subvenção econômica extraordinária aos produtores fornecedores independentes de cana-de-açúcar da Região Nordeste.
2013	622, de 9 de julho de 2013	380.000.000	Pagamento de subvenção econômica às unidades industriais produtoras de etanol combustível da Região Nordeste.
2013	616, de 31 de maio de 2013	2.932.125.346	Concessão de Financiamento Estudantil - FIES.
2013	611, de 4 de abril de 2013	3.969.200.000	Serviços de Telecomunicações para Grandes Eventos, Contribuição ao Fundo Garantia-Safra, Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, Cooperação em Ações de Defesa Civil pelo Ministério da Defesa, Ações de Defesa Civil e Auxílio Emergencial Financeiro pelo Ministério da Integração Nacional.
2013	604, de 18 de janeiro de 2013	361.368.057	Contribuição ao Fundo Garantia-Safra e auxílioemergencial e financeiro pelo Ministério da Integração Nacional.
2012	598, de 27 de dezembro de 2012	48.336.555.256	Além de outras despesas, o crédito permitirá a continuidade da execução de investimentos prioritários no exercício de 2013, com destaque para grandes obras de infraestrutura implementadas pelo Governo Federal, tendo em vista a não aprovação de créditos adicionais pelo Congresso Nacional.
2012	596, de 6 de dezembro de 2012	573.330.080	Contribuição ao Fundo Garantia-Safra no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome e Ações de Defesa Civil e Auxílio Emergencial Financeiro no âmbito do Ministério da Integração Nacional.
2012	588, de 12 de novembro de 2012	1.683.716.400	Concessão de Financiamento Estudantil - FIES.
2012	583, de 10 de outubro de 2012	676.000.000	Ações de Defesa Civil e Auxílio Emergencial Financeiro pelo Ministério da Integração Nacional.
2012	573, de 27 de junho de 2012	6.843.701.650	Aquisição de veículos e mobiliário escolares, reaparelhamento da Polícia Rodoviária Federal, aquisição de ambulâncias e de unidades odontológicas móveis, obras emergenciais em rodovias federais, apoiar Estados e Municípios para a aquisição de equipamentos voltados para a melhoria da infraestrutura, aquisição pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário de retroscavadeiras e motoniveladoras para apoio aos Municípios na realização de melhoria de estradas vicinais e construção de pequenos açudes, aparelhamento e modernização dos equipamentos, arsenais bélicos e veículos de emprego militar, aquisição de equipamentos necessários à perfuração de poços pelo Ministério da Integração Nacional e aquisição de vagões e locomotivas pela CBTU e Trensurb
2012	572, de 5 de junho de 2012	381.252.988	Apoio a Comunidades Afetadas por Desastres ou Calamidades pelo Comando do Exército.
2012	569, de 14 de maio de 2012	688.497.000	Cooperação em ações de Defesa Civil pelo Ministério da Defesa, ações de defesa civil pelo Ministério da Integração Nacional e Apoio à Manutenção da Educação Infantil pelo Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome.
2012	566, de 24 de abril de 2012	706.400.000	Contribuição ao Fundo Garantia-Safra, Ações de Defesa Civil e Auxílio Emergencial Financeiro pelo Ministério da Integração Nacional.
2012	560, de 7 de março de 2012	40.000.000	Reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz.

Ano	Medida Provisória	Valor	Finalidade
2011	553, de 21 de dezembro de 2011	533.581.700	Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais, Cooperação em Ações de Defesa Civil pelo Ministério da Defesa, Apoio a Obras Preventivas de Desastres e Ações de Defesa Civil pelo Ministério da Integração Nacional.
2011	548, de 28 de outubro de 2011	460.530.000	Bolsas para formação de estudantes e trabalhadores e financiamento da educação profissional e tecnológica, em decorrência da aprovação pelo Senado Federal do Projeto de Lei nº 1.209/2011, em fase de sanção, o qual institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC
2011	537, de 24 de junho de 2011	500.000.000	Cooperação em Ações de Defesa Civil pelo Ministério da Defesa, Apoio a Obras Preventivas de Desastres e Ações de Defesa Civil pelo Ministério da Integração Nacional.
2011	531, e 25 de abril de 2011	74.000.000	Apoio à Recuperação da Rede Física Escolar Pública
2011	522, de 12 de janeiro de 2011	780.000.000,00	Obras rodoviárias emergenciais pelo Ministério dos Transportes, apoio a Obras Preventivas de Desastres e Ações de Defesa Civil pelo Ministério da Integração Nacional.
2010	515, de 28 de dezembro de 2010	26.673.264.196	Programações Diversas.
2010	508, de 8 de outubro de 2010	968.185.382	Continuidade da melhoria da qualidade da educação, por intermédio da manutenção do transporte e da alimentação escolares.
2010	506, de 28 de setembro de 2010	210.000.000	Contribuição ao Fundo Garantia-Safra.
2010	498, de 29 de julho de 2010	1.978.448.870	Programações Diversas.
2010	490, de 7 e junho de 2010	1.287.072.416	Reforma do Porto de Santo Antônio, em Fernando de Noronha; reconstrução, reforma, adequação e reequipamento de escolas públicas; e ações de socorro e preventivas a desastres pelo Ministério da Integração Nacional.
2010	486, de 30 de março de 2010	1.429.428.268	Reforma do Porto de Santo Antônio, em Fernando de Noronha; apoio à reconstrução do Haiti após Terremoto, vacinação contra a gripe A H1N1 e contra a Doença Meningocócica do tipo C; recuperação de bens do patrimônio histórico da cidade de São Luiz de Paraitinga; preparo e equipagem para o envio ao Haiti de contingente adicional do Ministério da Defesa; e ações de socorro e preventivas a desastres pelo Ministério da Integração Nacional.
2010	485, de 30 de março de 2010	1.600.000.000	Apoio financeiro pela União aos Estados e ao Distrito Federal para compensar a queda do montante repassado a esses entes por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, em relação a 2008, devido aos reflexos da crise financeira internacional iniciada em 2008
2010	480, de 26 de janeiro de 2010	1.374.057.000	Aquisição de insumos necessários aos trabalhos da área de inteligência; apoio a Municípios pelo MAPA para a reconstrução de estradas vicinais danificadas pelos intensos fenômenos meteorológicos ocorridos no Brasil recentemente; apoio financeiro, na implementação de ações de cooperação e de projetos humanitários ao Haiti; ajuda ao Haiti na construção e manutenção de estruturas para prestação de serviços de saúde; realização de operações no Haiti pelo Ministério da Defesa; ações de socorro e preventivas a desastres pelo Ministério da Integração Nacional; reconstrução e a produção de unidades residenciais do segmento populacional de baixa renda; e prestação de apoio financeiro pela União aos Municípios que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no montante relativo à variação nominal negativa acumulada dos recursos repassados entre os exercícios de 2008 e 2009.]
2009	477, de 29 de dezembro de 2009	18.191.723.573	Programações Diversas.
2009	473, de 15 de dezembro de 2009	742.000.000	Apoio a Municípios pelo MAPA para a reconstrução de estradas vicinais danificadas; reestruturação física dos estabelecimentos de ensino de educação básica e a substituição de seus equipamentos; adequação das estruturas físicas e logísticas ao enfrentamento das calamidades geradas pelo excesso de chuvas no País; obras emergenciais em rodovias federais; e atendimento às populações vítimas de desastres naturais.
2009	469, de 5 de outubro de 2009	2.168.172.000	Desenvolvimento de ações emergenciais dos Ministérios da Saúde e dos Transportes para prevenção, preparação e combate à pandemia de Influenza A H1N1.
2009	463, de 20 de maio de 2009	1.217.677.730	Medidas saneadoras e de estruturação da capacidade de resposta do País para minimização do impacto de uma possível pandemia de influenza, frente à ameaça dessa doença no Brasil, assim como pelas graves consequências oriundas das fortes chuvas e da seca.
2009	461, de 15 de abril de 2009	300.000.000	Atendimento às populações vítimas de desastres naturais.
2008	448, de 26 de novembro de 2008	1.600.000.000	Reconstrução do Porto de Itajaí; adequação das estruturas físicas e logísticas voltadas à prestação de serviços de saúde; obras emergenciais em rodovias federais; cooperação em ações de defesa civil pelo Ministério da Defesa; e atendimento às populações vítimas de desastres naturais pelo Ministério da Integração Nacional.
2008	430, de 14 de maio de 2008	7.560.000.000	Continuidade à política de melhoria salarial com vistas à redução das distorções atualmente existentes no que se refere ao equilíbrio interno e externo das tabelas remuneratórias do Poder Executivo Federal.
2008	424, de 16 de abril de 2008	1.816.577.877	Programações Diversas.
2008	423, de 4 de abril de 2008	613.752.057	Obras emergenciais de infraestrutura nas rodovias federais e atendimento às populações vítimas de desastres naturais pelo Ministério da Integração Nacional.
2008	420, de 25 de fevereiro de 2008	12.500.000.000	Concessão de crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Ano	Medida Provisória	Valor	Finalidade
2007	409, de 28 de dezembro de 2007	750.465.000	Aumento da produção, da produtividade, da qualidade e da comercialização dos produtos agropecuários pelo MAPA; implementação da cadeia produtiva da piscicultura pelo MCTI; expansão e reestruturação do sistema federal de ensino superior e ao apoio ao desenvolvimento da educação básica; construção do trecho ferroviário entre Anápolis e Uruaçu - Ferrovia Norte-Sul; obras de infra-estrutura esportiva; projetos de infra-estrutura urbana e rural pelo Ministério da Integração Nacional; projetos de infra-estrutura turística pelo MTur; e projetos de infraestrutura urbana pelo Ministério das Cidades.
2007	408, de 26 de dezembro de 2007	3.015.446.182	Programações Diversas.
2007	406, de 21 de dezembro de 2007	1.250.733.499	Programações Diversas.
2007	405, de 18 de dezembro de 2007	5.455.677.660	Programações Diversas.
2007	402, de 23 de novembro de 2007	1.646.339.765	Programações Diversas.
2007	400, de 26 de outubro de 2007	50.000.000	Constituição do capital inicial da Empresa Brasil de Comunicação - EBC e realização de campanhas educativas de saúde pública.
2007	399, de 16 de outubro de 2007	456.625.000	Indenização pela entrega de equipamentos utilizados na pesca predatória da lagosta e assistência financeira aos pescadores; pagamento de cota anual ao FOCEM; aplicação de recursos na manutenção da malha rodoviária da BR 174; ações de fiscalização do IBAMA sobre a pesca ilegal da lagosta; e ações de defesa civil pelo Ministério da Integração Nacional.
2007	395, de 27 de setembro de 2007	3.256.764.118	Programações Diversas.
2007	383, de 16 de agosto de 2007	1.253.983.299	Aporte de recursos à Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA e à Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN; obras emergenciais em rodovias federais; implementação de procedimentos administrativos e à assunção de encargos decorrentes da dissolução e liquidação da Companhia de Desenvolvimento de Barcarena - CODEBAR; complementação dos recursos financeiros e materiais necessários à permanência de tropas brasileiras no Haiti; aporte de recursos à Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL ampliação e a melhoria de infra-estrutura hídrica pelo Ministério da Integração Nacional; e execução de obras de infra-estrutura urbana pelo Ministério das Cidades.
2007	381, e 5 de julho de 2007	6.334.721.758	Programações Diversas.
2007	376, de 18 de junho de 2007	15.704.401.380	Adequação da programação e em decorrência da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.
2007	370 de 10 de maio de 2007	25.000.000	Erradicação da Febre Aftosa.
2007	367, de 30 de abril de 2007	420.575.010	Realização de empreendimentos voltados à revitalização, à ampliação e à modernização da infra-estrutura portuária nacional e desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária.
2007	365, de 23 de abril de 2007	5.200.000.000	Conceção de crédito de R\$ 5,2 bilhões à Caixa Econômica Federal - CEF para ampliar o limite operacional viabilizando o financiamento de ações dos setores público e privado, principalmente nas áreas de saneamento básico e habitação popular.
2007	364, de 18 de abril de 2007	1.717.041.026	Programações Diversas.
2007	356, de 7 de março de 2007	100.000.000	Apoio financeiro ao Estado do Rio de Janeiro para viabilizar obras emergenciais necessárias à realização dos XV Jogos Pan e Para-Pan-Americanos de 2007 - Pan-2007.
2007	354, de 22 de janeiro de 2007	20.000.000,00	Prestação de assistência técnica e de apoio financeiro para a implementação de cooperativas extrativistas, avícolas ou hortifrutigranjeiras em terras de propriedade do governo boliviano.
2007	346, de 22 de janeiro de 2007	452.183.639	Viabilizar ações referentes à supervisão e controle dos procedimentos administrativos e à assunção dos encargos decorrentes do processo de extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA e de dissolução e liquidação da Companhia de Navegação do São Francisco - FRANAVE
2007	344, de 5 de janeiro de 2007	181.200.000	Desenvolvimento do Ensino Médio; recuperação trechos rodoviários no Estado do Rio de Janeiro; e atendimento às populações vítimas de fortes chuvas.
2007	343, de 5 de janeiro de 2007	956.646.492	Honar compromissos com fornecedores da NUCLEP; pagamento de faturas do SERPRO; instalação do Centro de Inteligência Policial Compartilhada de Crime Organizado - CICOR e implementação do Plano de Segurança Pública voltado à realização dos XV Jogos Pan e Para Pan-Americanos de 2007 - Pan 2007; realização de obras emergenciais nas rodovias federais; ações voltadas para inclusão digital; antecipação de operações relativas à preparação da infra-estrutura necessária à realização do Censo Agropecuário e da Contagem da População; despesas relacionadas com a infra-estrutura e a logística necessárias à realização do Pan 2007; e despesas decorrentes da participação brasileira em Missão de Paz no Haiti, adequação dos Aeroportos do Município do Rio de Janeiro e recuperação e modernização da infra-estrutura da Estação Antártica Comandante Ferraz.

Ano	Medida Provisória	Valor	Finalidade
2006	338, de 28 de dezembro de 2006	7.457.585.977	Adequações nos investimentos das empresas estatais em decorrência da não aprovação pelo Congresso Nacional de projetos de lei de abertura de créditos adicionais.
2006	337, de 28 de dezembro de 2006	506.528.000	Transferência de recursos a entes da Federação, na forma de projetos de apoio ao desenvolvimento da educação básica; pagamento do mês de dezembro do custeio da atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar; recuperação em segmento pertencente a BR-459; e investimentos de infra-estrutura urbana e construção habitacional para a população carente no Rio de Janeiro e obras voltadas à implementação do Corredor Expresso de Transporte Coletivo Urbano de São Paulo.
2006	336, de 26 de dezembro de 2006	385.263.657	Programações Diversas.
2006	333, de 14 de dezembro de 2006	690.987.595	Programações Diversas.
2006	332, de 7 de dezembro de 2006	9.746.438.066	Pagamento da parcela de dezembro de 2006 de benefícios aos segurados da previdência social; pagamento dos benefícios seguro-desemprego, do abono salarial e do complemento da atualização monetária do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; e pagamento dos benefícios relativos à renda mensal vitalícia e à prestação continuada a idosos e a pessoas portadoras de deficiência.
2006	331, de 4 de dezembro de 2006	70.000.000	Atendimento às populações vítimas de fortes estiagens e de chuvas intensas.
2006	330, de 9 de novembro de 2006	106.726.769	Empresas do Grupo Eletrobrás.
2006	326, de 31 de outubro de 2006	1.000.000.000	Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM.
2006	325, de 11 de outubro de 2006	13.000.000	Atendimento à população vítima do incêndio ocorrido no Município de Laranjal do Jarí, no Estado do Amapá.
2006	324, de 4 de outubro de 2006	1.504.324.574	Programações Diversas.
2006	322, de 14 de setembro de 2006	24.528.000	Apoio à iniciativa multinacional de constituição da Central Internacional para Compra de Medicamentos - CICOM e realização da operação de resgate e repatriação de cidadãos brasileiros e suas famílias da área de conflito no Líbano.
2006	318, de 22 de agosto de 2006	858.478.335	Pagamento de indenizações a familiares de mortos ou desaparecidos políticos; apoio aos entes da Federação com recursos para o Desenvolvimento do Ensino Médio e aquisição de merenda escolar; aparelhamento da Polícia Rodoviária Federal; operação de socorro e repatriação de nacionais brasileiros e seus familiares da zona de conflito no Líbano; funcionamento do Hospital das Forças Armadas e apoio do MD na implementação do Plano de Contingência Brasileiro para a Pandemia de Influenza; e Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIEES.
2006	314, de 31 de julho de 2006	698.797.766	Realização de obras rodoviárias, aquisição de imóveis e fornecimento de materiais para reforma agrária e funcionamento da principal estação do Perímetro de Irrigação Jaguaribe-Apodi no Estado do Ceará.
2006	313, de 25 de julho de 2006	10.000.000	Atendimento às populações vítimas de fortes estiagens.
2006	311, de 13 de julho de 2006	208.000.000	Construção, reforma, ampliação, modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais e atendimento à população vítima de chuvas intensas.
2006	310, de 13 de julho de 2006	14.875.000	Dotar a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS de estrutura adequada para funcionamento.
2006	299, de 27 de junho de 2006	925.459.839	Programações Diversas.
2006	298, de 19 de junho de 2006	1.000.000.000	Permitir a efetividade da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM.
2006	290, de 12 de abril de 2006	1.775.849.258	Viabilizar a realização de investimentos previstos no PLOA 2006, em decorrência da não aprovação pelo Congresso Nacional, e de outras programações não consideradas na referida proposta orçamentária.
2006	289, de 7 de abril de 2006	738.000.000	Aquisição de produtos da agricultura familiar e de assentados no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, no âmbito do MDA e do MDS, e permitir a efetividade da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM.
2006	287, de 28 de março de 2006	361.554.596	Aporte de recursos no âmbito do Ministério dos Transportes.
2006	286, de 8 de março de 2006	250.500.000	Aporte de recursos para a segurança dos XV Jogos Pan-Americanos - Pan 2007 e Para-Pan-Americanos - Para-Pan; pagamento de serviços de processamento de dados pelo Ministério da Previdência Social e realização de ações voltadas aos Jogos Panamericanos pelo Ministério do Esporte.
2006	282, de 23 de fevereiro de 2006	57.554.718	Realização de obras emergenciais na malha rodoviária do País pelo Ministério dos Transportes.
2006	279, de 7 de fevereiro de 2006	890.000.000	Execução de obras emergenciais de urbanização em assentamentos precários.
2006	278, de 6 de fevereiro de 2006	80.000.000	Atendimento às populações vítimas das fortes estiagens e das chuvas intensas, pelo Ministério da Integração Nacional.
2006	277, de 18 de janeiro de 2006	74.564.000	Combate e erradicação da febre aftosa e pagamento da dívida do Brasil junto à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO.
2006	276, de 2 de janeiro de 2006	350.000.000	Realização de obras emergenciais em uma extensão de 7.445 km de trechos rodoviários.

Ano	Medida Provisória	Valor	Finalidade
2005	273, de 27 de dezembro de 2005	516.132.994	Obras ferroviárias, rodoviárias e ferroviárias e despesas com serviços relativos ao pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais aos idosos e deficientes, prestados pelas instituições financeiras e pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.
2005	270, de 15 de dezembro de 2005	825.908.968	Pagamento de pessoal e encargos da Câmara dos Deputados e Senado Federal, PROJOVEM, pagamento dos serviços prestados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, implantação de sistema de abastecimento de água em Alagoas e pagamento de passivo com o Estado de Mato Grosso.
2005	268, de 5 de dezembro de 2005	1.498.314.101	Pagamento de pessoal e encargos sociais, atendimento hospitalar, aquisição de medicamentos e equipamentos médicos, permanência das tropas brasileiras na Missão de Paz no Haiti e liquidação de operadoras de planos privados de saúde.
2005	266, de 9 de novembro de 2005	673.621.312	Obras rodoviárias e ferroviárias, recuperação de barragens e açudes públicos federais, sistemas de transporte público municipais.
2005	265, de 27 de outubro de 2005	33.000.000	Ações de combate e erradicação da febre aftosa
2005	264, de 26 de outubro de 2005	159.000.000	Compra da safra de 40 mil agricultores familiares no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e obras de urbanização.
2005	262, de 18 de dezembro de 2005	30.000.000,00	Socorrer a população atingida pela forte estiagem ocorrida no Estado do Amazonas
2005	261, de 30 de setembro de 2005	2.133.400.000	Pagamento de Requisições de Pequeno Valor - RPVs, Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais e Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO.
2005	260, de 24 de agosto de 2005	350.000.000	Aporte de capital da União na Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO.
2005	257, de 21 de julho de 2005	1.214.000.000	Obtenção de imóveis rurais para reforma agrária, atendimento às populações vítimas das estiagens prolongadas e das inundações e Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO.
2005	256, de 21 de julho de 2005	425.950.734	Permitir à Agência Nacional do Petróleo - ANP a realização de estudos geológicos e geofísicos e obras ferroviárias e rodoviárias pelo Ministério dos Transportes.
2005	250, e 19 de maio de 2005	30.000.000	Atendimento às populações vítimas da forte estiagem ocorrida.
2005	247, de 15 de abril de 2005	586.011.700	Realocação de fontes de recursos decorrentes de Royalties e de Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural.
2005	245, de 6 de abril de 2005	393.323.000	Viabilizar ações de diversos órgãos e entidades, referentes à supervisão e controle dos procedimentos administrativos e à assunção dos encargos decorrentes do processo de extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA.
2005	244, de 4 de abril de 2005	20.327.000	Apoio pelo Ministério da Defesa às ações das Polícias Federal e Militar e Civil do Estado do Pará.
2005	241, de 3 de março de 2005	299.594.749	Permanência das tropas brasileiras na Missão de Paz no Haiti, ajuda humanitária aos países da Ásia atingidos por maremoto e contratação de instituições financeiras para viabilização do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais e de recebimento das Guias de Previdência Social - GPS e de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP.
2005	236, de 27 de janeiro de 2005	2.890.000.000	Transferência de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o disposto no art. 31 da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, conforme a redação dada pela Lei Complementar no 115, de 26 de dezembro de 2002.
2004	230, de 22 de dezembro de 2004	569.100.000	Auxílio à Família na Condição de pobreza Extrema, com crianças de idade entre 0 e 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais, continuidade da Missão de Paz no Haiti, expansão e aprimoramento do Programa Bolsa Família.
2004	217, de 27 de setembro de 2004	1.362.040.894	Aquisição de aeronave e de insumos para o combate a praga de gafanhotos que infesta a República do Senegal, reforço de dotações do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural - FESR e para pagamento ao SERPRO, pagamento de indenizações aos possuidores e proprietários de armas de fogo, obras rodoviárias e portuárias, obtenção de terras para reforma agrária, despesas para a realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro e Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF.
2004	211, de 6 de setembro de 2004	60.000.000	Obras rodoviárias e ações emergenciais de defesa civil.
2004	196, de 2 de julho de 2004	86.080.000	Combate de doenças e pragas prejudiciais à agricultura e pecuária e combate às queimadas florestais e ao desmatamento da Amazônia.
2004	194, de 28 de junho de 2004	900.000.000,00	Transferência de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios, a título de auxílio financeiro, não previsto na Lei Orçamentária de 2004, visando fomentar as exportações do País, de acordo com os critérios, prazos e condições previstos na Medida Provisória no 193, de 24 de junho de 2004.
2004	189, de 31 de maio de 2004	32.000.000	Atendimento às populações vítimas da forte estiagem.
2004	188, de 18 de maio de 2004	167.750.000	Missões das Nações Unidas para o Haiti e para o Timor Leste.
2004	184, de 10 de maio de 2004	100.000.000	Implantação de Núcleos Especiais de Polícia Marítima - NEPOM, obras portuárias, adaptação dos equipamentos de comunicações do Comando de Operações Navais e aumento de capital das Companhias Docas.
2004	180, de 6 de abril de 2004	1.400.000.000	Aumento do capital social do Banco do Brasil S.A.
2004	162, de 22 de janeiro de 2004	3.400.000.000	Transferência de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o disposto no art. 31 da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, conforme a redação dada pela Lei Complementar no 115, de 26 de dezembro de 2002.
2003	134, de 24 de outubro de 2003	80.000.000,00	Atender ações de habitação popular.
2003	129, de 17 de setembro de 2003	2.300.000.000	Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica.
2003	119, de 15 de maio de 2003	89.128.000	Viabilizar a transferência, ao Estado de Mato Grosso do Sul, do domínio de parte da malha rodoviária federal.
2003	115, de 2 de abril de 2003	12.000.000	Ações emergenciais de combate a incêndio florestal no Estado de Roraima.
2003	105, de 20 de janeiro de 2003	128.000.000	Ações emergenciais em municípios atingidos pelas chuvas e concessão de Bolsa Renda.

Ano	Medida Provisória	Valor	Finalidade
2002	102, de 30 de dezembro de 2002	36.874.206	Concessão da Bolsa Criança-Cidadã e Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Escolar Ampliada.
2002	99, de 30 de dezembro de 2002	38.064.000	Viabilizar ao Estado do Espírito Santo a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal.
2002	98, de 27 de dezembro de 2002	63.180.000	Viabilizar ao Estado do Paraná a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal.
2002	96, de 27 de dezembro de 2002	24.401.000	Viabilizar ao Estado de Roraima a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal.
2002	93, de 24 de dezembro de 2002	165.620.000	Viabilizar a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal aos estados do Amazonas, Goiás e Tocantins.
2002	92, de 23 de dezembro de 2002	428.064.000,00	Viabilizar a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal aos estados da Bahia, Maranhão, Paraná, Paraíba, Pernambuco e Rondônia.
2002	90, de 20 de dezembro de 2002	258.414.000,00	Viabilizar ao Estado do Rio Grande do Sul a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal.
2002	89, de 20 de dezembro de 2002	38.896.000	Viabilizar ao Estado do Piauí a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal.
2002	88, de 20 de dezembro de 2002	2.259.122.810	Implantação de projetos a cargo das empresas do Grupo PETROBRÁS.
2002	87, de 19 de dezembro de 2002	780.039.000	Transferência ao Estado de Minas Gerais do domínio de parte da malha rodoviária federal.
2002	85, de 17 de dezembro de 2002	45.000.000	Ações emergenciais de defesa civil.
2002	84, de 12 de dezembro de 2002	10.000.000	Ações emergenciais de defesa civil no estado do Rio de Janeiro.
2002	81, de 29 de novembro de 2002	17.084.740.385	Pagamento e refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal.
2002	72, de 8 de dezembro de 2002	208.000.000	Ações emergenciais de defesa civil e cobertura de gastos com a concessão de bônus a consumidores residenciais poupadores de energia elétrica.
2002	60, de 15 de agosto de 2002	7.000.000.000	Concessão de financiamentos às empresas do setor elétrico pelo BNDES.
2002	54, de 11 de julho de 2002	36.365.000,00	Ações emergenciais de defesa civil.
2002	50, de 28 de junho de 2002	380.905.883	Cobertura de despesas com compromissos assumidos pelo Tesouro Nacional, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.
2002	40, de 14 de junho de 2002	326.075.000	Pagamento de bônus individual a consumidores residenciais cujo consumo mensal de energia elétrica foi inferior à respectiva meta.
2002	36, de 8 de maio de 2002	124.210.542	Ações decorrentes de incêndio ocorrido em imóvel da Justiça do Trabalho e ações de defesa civil.
2002	34, de 6 de março de 2002	805.000.000	Aporte de capital da União na Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial - CBEE e ações de defesa civil.
2002	31, de 15 de fevereiro de 2002	209.600.000	Ações de reestruturação urbana, pagamento de bônus individual a consumidores residenciais cujo consumo mensal de energia elétrica foi inferior à respectiva meta, recuperação de infraestrutura turística e ações de defesa civil.
2002	23, de 18 de janeiro de 2002	115.000.000	Obras rodoviárias e ações de defesa civil.
2001	20, de 28 de dezembro de 2001	2.816.630.828	Aporte de capital a empresas estatais considerados em projetos de lei de abertura de créditos adicionais e não aprovados pelas Casas Legislativas.
2001	19, de 28 de dezembro de 2001	13.000.000	Ações emergenciais de defesa civil no Rio de Janeiro.
2001	12, de 6 de dezembro de 2001	86.000.000	Obras rodoviárias emergenciais e ações de defesa civil.
2001	6, de 23 de outubro de 2001	280.000.000	Concessão de Bolsa Renda e de Seguro Renda e pagamento de bônus individual a consumidores residenciais cujo consumo mensal de energia elétrica foi inferior à respectiva meta.
2001	1, de 19 de setembro de 2001	154.000.000	Concessão de Bolsa Renda e abastecimento de água potável por meio de carros pipa.
2001	2210, de 29 de agosto de 2001	50.000.000	Aporte de capital da União na Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial - CBEE.
2001	2207, de 10 de agosto de 2001	484.000.000	Distribuição de alimentos a pessoas carentes, Bolsa Alimentação, combate a incêndios florestais, seguro-renda, ações de defesa civil, ações de combate à seca.
2001	2204, de 8 de agosto de 2001	1.145.202.481	Empresas do Grupo Eletrobrás.
2001	2195, de 28 de maio de 2001	35.598.186	Melhoria na qualidade dos serviços de energia elétrica.
TOTAL		463.726.059.881	