



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

PEDRO VALTER FERREIRA DE LAVOR

**IMPACTO DAS REGRAS FISCAIS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
PÚBLICA SUPERIOR: UMA ANÁLISE DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL
DE PERNAMBUCO**

Recife
2024

Pedro Valter Ferreira de Lavor

**IMPACTO DAS REGRAS FISCAIS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
PÚBLICA SUPERIOR: UMA ANÁLISE DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL
DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Transformações em Direito Público. Linha de pesquisa: Estado e Regulação.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Grassano Gouveia de Melo

Recife

2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Lavor, Pedro Valter Ferreira de.

Impacto das regras fiscais no financiamento da Educação pública superior: uma análise de caso da Universidade Federal de Pernambuco / Pedro Valter Ferreira de Lavor. - Recife, 2024. 160f.: il.

Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2024.

Orientação: Luciana Grassano de Gouvêa Melo.

1. Austeridade; 2. Orçamento; 3. UFPE. I. Melo, Luciana Grassano de Gouvêa. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

PEDRO VALTER FERREIRA DE LAVOR

**IMPACTO DAS REGRAS FISCAIS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
PÚBLICA SUPERIOR: UMA ANÁLISE DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL
DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Transformações em Direito Público. Linha de pesquisa: Estado e Regulação.

Aprovado em: 21/11/2024.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Luciana Grassano de Gouvêa Melo (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Renato José Ramalho Alves (Examinador Externo)
Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP

Prof. Dr. Gabriel Ulbrik Guerrera (Examinador Externo)
Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP

RESUMO

A presente dissertação investiga o impacto das regras fiscais no financiamento da educação superior, através do estudo de caso da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Por meio da pesquisa documental e da revisão bibliográfica, bem como de uma análise da evolução das políticas públicas, a dissertação enquadra o Teto de Gastos no movimento de austeridade fiscal, instituído para revisar a modelagem dos direitos sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Quanto ao Teto de Gastos, a investigação aborda o contexto econômico, jurídico e político no âmbito da Emenda Constitucional n. 95/2016. A dissertação também confronta outras regras fiscais instituídas no Brasil no âmbito da CRFB/88, até a instituição do Novo Arcabouço Fiscal. A hipótese da pesquisa é de que as regras de austeridade fiscal, principalmente o Teto de Gastos, diminuíram o investimento na educação pública superior, prejudicando o funcionamento ordinário da UFPE e vulnerabilizou o Direito à Educação. Por fim, o recorte temporal adotado para o estudo de caso da UFPE reside no período compreendido entre 2012 e 2022, marcado pela instituição do Teto de Gastos em 2016.

Palavras-chave: UFPE; ORÇAMENTO FISCAL; AUSTERIDADE FISCAL; ENSINO SUPERIOR GRATUITO; REUNI.

ABSTRACT

This dissertation investigates the impact of fiscal rules on higher education funding through a case study of the Federal University of Pernambuco (UFPE). Through documentary research and a literature review, as well as an analysis of the evolution of public policies, this study frames the Spending Cap within the fiscal austerity movement, instituted to revise the framework of social rights established in the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB/1988). Regarding the Spending Cap, the investigation addresses the economic, legal, and political context within the scope of Constitutional Amendment N. 95/2016. The dissertation also examines other fiscal rules implemented in Brazil under the CRFB/1988, up to the establishment of the New Fiscal Framework. The research hypothesis posits that fiscal austerity rules—primarily the Spending Cap—have reduced investment in public higher education, impairing the ordinary functioning of UFPE and undermining the Right to Education. Finally, the temporal scope adopted for the UFPE case study spans the period between 2012 and 2022, marked by the enactment of the Spending Cap in 2016.

Keywords: UFPE; TAX BUDGET; FISCAL AUSTERITY; PUBLIC COLLEGE EDUCATION; REUNI

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – gráfico da simulação das despesas públicas sob o Novo Regime Fiscal

Tabela 2 – números absolutos e variações das despesas correntes da UFPE 2000-2007

Tabela 3 – série histórica das despesas da UFPE com investimentos durante o REUNI

Tabela 4 – série histórica das despesas correntes da UFPE 2007-2012

Tabela 5 – série histórica das despesas realizadas em rubricas do REUNI na UFPE

Tabela 6 – evolução das despesas da UFPE no período 2005-2012

Tabela 7 – histórico do orçamento geral da UFPE 2012-2016

Tabela 8 – despesas de investimento UFPE 2012-2016

Tabela 9 – valor empenhado na UFPE 2016-2022

Tabela 10 – investimentos da UFPE 2016-2022

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-5 – Ato Institucional n. 5

BCB – Banco Central do Brasil

FED – Banco Central dos Estados Unidos

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC – Emenda Constitucional

EC da Transição – EC 126/2022

FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

OGU – Orçamento Geral da União

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PIB – Produto Interno Bruto

PAF – Programa de Acompanhamento Fiscal

Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

PEF – Programa de Estabilidade Fiscal

Prouni – Programa Universidade para Todos

PLC – Projeto de Lei Complementar

RRF – Regime de Recuperação Fiscal

SIOF – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

UAB – Universidade Aberta

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS E REGRAS FISCAIS: OS MECANISMOS PREVISTOS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO	14
1.1. Da atividade financeira do Estado às regras fiscais: uma perspectiva histórica	14
1.2. Análise da disciplina da atividade financeira do Brasil ao longo das Constituições	23
1.3. A lei de “orçamentos”: atividade financeira e a Lei n. 4320/64	30
1.4. A Regra de Ouro	32
1.5. A Lei de Responsabilidade Fiscal	36
2. O TETO DE GASTOS E SUA MOTIVAÇÃO	43
2.1. Análise da exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 (EC 95/2016)	43
2.2. Contexto econômico e fiscal da União com a instituição do Teto de Gastos	51
2.3. Mecanismos do Teto de Gastos	59
2.4. Revisões do Teto de Gastos	65
3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ANÁLISE DO PERÍODO ENTRE 2002 E 2022	69
3.1. Modelo de financiamento da educação e concretização da política pública após a CRFB/88	69
3.2. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI	74
3.3. Evolução do financiamento da Universidade Federal de Pernambuco antes do Teto de Gastos: período entre 2012 a 2016	87
3.3.1. Exercício financeiro de 2012	87
3.3.2. Exercício financeiro de 2013	88
3.3.3. Exercício financeiro de 2014	89
3.3.4. Exercício financeiro de 2015	90
3.3.5. Exercício financeiro de 2016	92
3.3.6. Consolidação dos dados	93
3.4. Impactos do Teto de Gastos no financiamento da Universidade Federal de Pernambuco: período 2017 até 2022	96
3.4.1. Exercício financeiro de 2017	97
3.4.2. Exercício financeiro 2018	98
3.4.3. Exercício financeiro 2019	99
3.4.4. Exercício financeiro 2020	100
3.4.5. Exercício financeiro 2021	100
3.4.6. Exercício financeiro 2022	101
3.4.7. Consolidação dos dados	103
4. PERSPECTIVAS DO NOVO ARCABOUÇO FISCAL	105
4.1. Emenda Constitucional n. 126/2022: o resultado da PEC da transição	109

4.2.	Lei Complementar n. 200/2023: regime fiscal sustentável (novo arcabouço fiscal)	112
4.2.1.	Contexto e aprovação da regra fiscal	112
4.2.2.	O Novo Arcabouço Fiscal.....	114
4.3.	O financiamento da educação no Novo Arcabouço Fiscal (LC n. 200/2023).....	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		120
REFERÊNCIAS		124

INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é investigar o impacto das políticas públicas orçamentárias no fortalecimento do Direito à Educação, por meio do estudo de caso da UFPE. Buscaremos desenvolver uma análise específica das regras fiscais no Brasil, notadamente no período de 2012 a 2022, através de seus pressupostos e impactos, com maior atenção ao Novo Regime Fiscal, popularmente conhecido como “Teto de Gastos”,¹ instituído pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

O Teto de Gastos foi escolhido como paradigma uma vez que representa a modificação mais relevante no âmbito do Direito Financeiro desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), impactando sensivelmente os pisos constitucionais e o financiamento do Direito à Educação. Por outro lado, é recorrente na literatura a tese de que as universidades públicas têm sofrido com a escassez de recursos, o que seria reflexo das políticas públicas desenvolvidas para o setor com base na ascensão da austeridade fiscal. Assim, buscaremos cotejar o estudo das regras fiscais, notadamente de arrocho orçamentário, com o financiamento da educação pública superior, através do estudo de caso da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Para adequada compreensão desta dissertação, apresento, brevemente, um desenvolvimento histórico da questão. Inicialmente, a pesquisa investiga os pressupostos e as determinações do “Teto de Gastos”, em especial no seu confronto com a Constituição Econômica na estruturação e reprodução de políticas públicas de Desenvolvimento Econômico e Social, analisando tais premissas através da teoria da constituição dirigente e do princípio da vedação ao retrocesso. Com base nesses pressupostos, passa-se a analisar a trajetória da atividade financeira da UFPE entre 2012 e 2022 para, então, verificar como as políticas públicas no âmbito orçamentário são relevantes para promoção do Direito à Educação, utilizando a Universidade como parâmetro.

A pesquisa foi guiada por quatro problemas: Quais foram os reflexos das políticas de austeridade em relação ao Direito à Educação?; como o Teto de Gastos impactou o funcionamento da UFPE?; se o Teto de Gastos foi adequado diante dos seus pressupostos; e, por fim, se o Teto de Gastos era compatível com a CRFB/88.

¹ Nesta dissertação, iremos tratar o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, como “Teto de Gastos”.

Para evolução da pesquisa, levantamos dados macroeconômicos, fornecidos por instituições públicas e privadas (a exemplo do IBGE, FGV, BCB, TCU e STN); analisamos as leis orçamentárias brasileiras no período entre 2002 e 2022, especialmente em relação à UFPE; consultamos o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e os relatórios de Gestão da instituição de ensino. Outra importante fonte utilizada é a revisão bibliográfica, com destaque para as produções acadêmicas nas áreas de Ciências Econômicas e Jurídicas, com prioridade para o Direito Financeiro e Constitucional.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. No primeiro, serão investigadas as regras fiscais que precederam o Teto de Gastos. Para uma aproximação com a temática, serão desenvolvidos alguns conceitos estruturantes, como o de regra fiscal e atividade financeira, e seus pressupostos, analisando estes mecanismos através de uma perspectiva histórica. Para tal objetivo, utilizaremos a revisão bibliográfica, com base em autores como Pedro Rossi, Esther Dweck, Fernando Facury Scaff e outros. Analisaremos, também, a disciplina da atividade financeira no País por meio da investigação das constituições brasileiras para compreender a trajetória das regras fiscais.

No segundo capítulo, apresentaremos o Teto de Gastos. Para isso, o ponto de partida será a exposição dos motivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016, que representou a origem do regime fiscal. Confrontaremos a exposição de motivos com o contexto econômico e fiscal da União, buscando verificar se os pressupostos da PEC serão confirmados. Logo após, adentraremos no funcionamento do Teto de Gastos e suas revisões, utilizando fontes primárias e secundárias, como dados da legislação, do Banco Central do Brasil (BCB), produções acadêmicas em economia, relatórios de órgãos públicos e notícias de veículos de comunicação, obtendo uma análise descritiva e explicativa.

O terceiro capítulo, núcleo central da dissertação, aborda o estudo de caso da UFPE. Este capítulo oferecerá uma análise aprofundada do financiamento da educação no Brasil, utilizando como ponto de partida os pisos constitucionais e os demais mecanismos previstos. Em seguida, será analisado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), buscando verificar sua modelagem, pressupostos e consequências, sempre correlacionando-o com a UFPE. Para isso, fontes primárias e secundárias serão utilizadas novamente, com destaque para normas jurídicas, documentos oficiais e

dados estatísticos. No âmbito das fontes secundárias, para investigação do Reuni, será importante a produção acadêmica de Bresser Pereira.

Posteriormente, analisaremos especificamente a atividade financeira da UFPE, compreendendo o período entre 2012 e 2022. Para fins metodológicos, dividiremos a consolidação dos dados em dois eixos: entre 2012 e 2016, período anterior ao Teto de Gastos; e 2016 até 2022, período posterior à âncora fiscal. A pesquisa se baseia em dados oficiais e em uma revisão crítica da literatura sobre o tema. Dentre as fontes que serão utilizadas para investigação, destacam-se os Relatórios de Gestão da UFPE, os dados do SIOP, informações produzidas pelo IBGE e a literatura acadêmica especializada. Com isso, compatibilizaremos uma análise descritiva, comparativa e contextual; ao final, o autor buscará uma triangulação dos dados obtidos.

No último capítulo, através de uma análise documental e conjuntural, buscaremos verificar a implementação do Direito à Educação à luz das regras do Novo Arcabouço Fiscal, introduzido pela Lei Complementar nº 200 de 2023. Para introduzir a temática, apresentaremos o contexto histórico que precedeu a aprovação da âncora fiscal, em especial a PEC da Transição, responsável pelo fim — formal — do Teto de Gastos. Logo após, analisaremos os principais aspectos da nova regra fiscal, incluindo seus instrumentos e objetivos, através de uma leitura crítica. Por último, serão analisados os possíveis reflexos da âncora fiscal no financiamento da educação. Nesse sentido, utilizaremos normas jurídicas, relatórios oficiais e notícias jornalísticas.

1. CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS E REGRAS FISCAIS: OS MECANISMOS PREVISTOS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

1.1. Da atividade financeira do Estado às regras fiscais: uma perspectiva histórica

A história aponta que desde a Grécia Antiga, com menções também ao Egito antigo, existem registros de uma espécie de atividade financeira estatal rudimentar. Nessas etapas, incipientes experiências de vida gregária discutiam a utilização de recursos da coletividade destinados a conflitos entre povos e outras ações com impacto transindividual (Scaff, 2018).

Para Ricardo Lobo Torres (2018) a atividade financeira reside nas ações da administração pública, seja para auferir receitas ou realizar despesas, buscando a materialização das necessidades públicas. Em outra perspectiva, Scaff (2012) propõe que a atividade fiscal deve custear as promessas do Estado Social em sua missão civilizatória.

É verdade que estes não foram conceitos rígidos ao longo da história, visto que o próprio papel do Estado vem passando por um conjunto de modificações, fazendo com que a materialização de políticas públicas,² buscando a satisfação de direitos, tenha atravessado estas etapas. Logo, a atividade financeira depende do que o regime em voga entende como despesas e direitos legítimos a serem operacionalizados.

A intervenção do Estado na implementação das políticas públicas, através da função “despesa”, só é possível na medida em que é delineado o próprio papel do Estado. Marcos históricos moldaram esse conceito, como a Revolução Francesa, a Revolução Russa de 1917, a República de Weimar, a Segunda Guerra Mundial, a Guerra Fria e a Revolução dos Cravos.

Para Bonavides (1993), o primeiro Estado jurídico, responsável pela tutela das liberdades individuais, surge como contraposição histórica ao absolutismo, impulsionado pela burguesia através da Revolução Francesa (1789). Sob o lema de

² Scaff (2023, p. 101) apresenta um interessante conceito de política pública, que será utilizado ao longo deste trabalho: “Por política pública pode-se entender um programa de ação governamental, devidamente estruturado e coordenado, para alcançar uma finalidade estabelecida pela sociedade. Trata-se da regulação para o exercício de certa atividade, que deve compreender uma série de atos tendentes ao mesmo escopo, que engloba tanto atos ou negócios jurídicos quanto simples atos materiais”.

Liberté, Égalité, Fraternité (Liberdade, Igualdade e Fraternidade), a Revolução é responsável pelos primeiros direitos conquistados pelo cidadão em face do Estado; em sua primeira geração, os direitos possuem uma matriz liberal.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, texto aprovado pela Assembleia Nacional no contexto da Revolução Francesa, é um importante documento que resume a centralidade do Estado liberal e de seus direitos. Em princípio, a Declaração determina, como direitos naturais: liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão. A atividade do Estado é passiva em relação aos aspectos econômicos e sociais, o que não exclui a existência da tributação, que seria destinada eminentemente para o financiamento do monopólio da violência institucional (Grau, 2010).

Contudo, o Estado liberal não foi capaz de satisfazer os anseios e necessidades da população. Este modelo de Estado foi responsável pela sua própria superação, ao ignorar a natureza associativa do homem e valorizar o ultraindividualismo (Dallari, 2009). Após a Revolução Francesa, no seio da Europa Ocidental, Reino Unido e Estados Unidos, ao longo do século XVIII, ocorreu a Revolução Industrial, movimento fortemente influenciado pelos ideais iluministas. O capitalismo industrial representa uma segunda etapa do capitalismo, na medida em que supera as características marcadamente mercantis e comerciais do período anterior; um capitalismo fundado nas trocas. Nessa etapa, concentra-se a riqueza por meio da capacidade de produção, estimulada especialmente pela mecanização, que possibilita ganhos de escala, além de estimular o desenvolvimento de novas tecnologias e infraestruturas (Dowbor, 1995).

A Revolução Industrial aprofundou a desigualdade entre nações, na medida em que possibilitou uma reconfiguração entre centro e a periferia do capitalismo. O centro é caracterizado pela capacidade produtiva exponencial, restando à periferia adquirir produtos do centro e fornecer matéria-prima. Entretanto, até mesmo nos países onde a Revolução se desenvolve de forma bastante pujante, os ganhos advindos desse processo são distribuídos de forma restrita e desigual. A economia de escala possibilita redução de custos e ampliação dos ganhos, mas os benefícios são destinados prioritariamente às elites, que submetem os trabalhadores — a maior

parte da população — a condições degradantes e forte exploração (Dowbor, 2022). A liberdade econômica, proclamada pelo Estado liberal, não foi capaz de resolver as mazelas sociais, em especial a desigualdade, concentração de riquezas e péssimas condições de trabalho. Logo, dos graves problemas do Estado liberal surge o Estado social, como uma forma de superação do primeiro (Bonavides, 1993).

A reconfiguração do papel do Estado passa também por dois fatos históricos: a Revolução Russa de 1917 e a necessidade de ampliação do mercado consumidor. No que se refere ao primeiro fato, o receio da burguesia diante da possibilidade da tomada do poder político pelos trabalhadores, resultando em um eventual rompimento com o capitalismo, haja vista a experiência soviética e outras que, em menor ou maior grau, romperam com o modelo clássico do Estado liberal. Em um segundo plano, era preciso constituir um mercado consumidor capaz de dar vazão à produção, que crescia em decorrência do aumento da produtividade (Dowbor, 2022).

O modelo de Estado social suplanta o liberal ao não se contentar com a mera proclamação de direitos, buscando a sua materialização. O Constitucionalismo Social se caracteriza pela atuação concreta da constituição, de forma ativa para a alteração da realidade econômica e social (Agra, 2018). Neste sentido, é a atividade financeira do Estado o liame que possibilita a concretização.

Tal evolução reflete, inclusive, uma superação do Direito Administrativo clássico, tendo em vista o novo papel da administração, alterando a realidade e “essencial no desenvolvimento das questões sociais e econômicas” (Melo, 2006, p. 19).

Contudo, não existe um rompimento com o capitalismo. Em síntese, o Estado Social representa — inicialmente — um Estado de concessão, responsável por gerar paz social, reduzir os conflitos de classe e garantir a continuidade do capitalismo. Foi preciso que a burguesia reduzisse sua sanha exploratória, em última instância, recuasse de seus interesses, para garantir a continuidade do Capitalismo de forma ampliada. O Estado social representa uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal, mantendo a adesão ao capitalismo (Bonavides, 1993).

A tutela de direitos sociais, alinhada a políticas econômicas anticíclicas, possibilitaram, especialmente após os anos 1930, um ciclo virtuoso de desenvolvimento social e econômico no centro do capitalismo. Indicadores econômicos desse período apontam: estabilidade monetária, crescimento econômico, aumento dos salários reais — o que possibilitou uma ampliação do

consumo — e redução das diferenças entre rendimentos advindos do capital e do trabalho (Belluzzo, 2021).

Para Torres (2018), essas etapas podem ser definidas como: Estado Fiscal Minimalista, Estado Social Fiscal e Estado Social e Democrático Fiscal. O primeiro seria baseado em um modelo de Estado-policia, com pouquíssima interação na prestação de serviços públicos: é o modelo fiscal do Estado liberal. Segundo o autor, o Estado Social Fiscal é Estado de Bem-estar Social. Já o Estado Social e Democrático representaria a experiência vivenciada nas democracias ocidentais após a queda do muro de Berlim, na medida em que é reduzido o papel do Estado, focando na entrega de serviços públicos relacionados à saúde e à educação. Seria a modelagem de Estado vivenciada após as políticas de austeridade implementadas no final do século XX.

Melo e Netto (2019) afirmam que o Estado fiscal representa um formato de financiamento das atividades e atribuições estatais, sendo alcançado mediante a arrecadação de impostos. Contudo, este não é o único modelo, apesar de majoritário, tendo em vista a possibilidade de manutenção da administração pública através de outras fontes de receita, a exemplo da exploração do próprio patrimônio público em um viés produtor ou empresarial. Assim, o Estado fiscal seria compatível com os modelos de Estado liberal e social, apesar das diferenças entre os modelos, servindo ao financiamento daquilo que é tido como legítimo (Melo e Neto, p. 487, *apud* Nabais, 2015, p. 194). Em uma perspectiva social, a fiscalidade estaria disponível para promover a implementação do projeto econômico programado pelo constituinte.

A irresignação do texto constitucional com a realidade fática, buscando sua alteração para a satisfação das missões impostas pelo próprio constituinte; bem como a disciplina da economia em um determinado estado, são características da constituição econômica. A disciplina da economia é realizada mediante a elevação, ao status constitucional, de metas, princípios, objetivos, diretrizes e normas que regulam este setor (Bercovici, 2005).

Agra (2018) defende que não existe um conteúdo mínimo para definição da constituição econômica, o que não significa abstrair sua força normativa, mediante a concretização dos dispositivos através da política econômica.

A satisfação dos objetivos inseridos no âmbito constitucional, especialmente a diretriz de transformação da realidade social, dar-se-á mediante o planejamento. Bercovici (2005) defende que planejamento reside na formulação, estruturação,

avaliação e racionalização das políticas públicas, controladas através do orçamento. O orçamento seria, neste caso, uma peça destinada a contribuir com o desenvolvimento, na medida em que é resultado de um plano previamente elaborado, fruto da ideologia constitucional adotada. Logo, o orçamento deve ser o resultado do plano, ou mesmo um meio de sua exteriorização. Para o ex-ministro do STF Carlos Ayres Britto (2008, p. 223), no julgamento da medida cautelar da ADI n. 4048, “a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”.

Torres (2018, p.168) defende que o planejamento é parte do Estado Orçamentário, sendo a peça orçamentária o mecanismo apto para: “redistribuir rendas, entregar prestações de educação, saúde, seguridade e transportes, promover o desenvolvimento econômico e equilibrar a economia”. Scaff (2018) entende que o orçamento é uma lei fundamental em qualquer país, já que possibilita a destinação das receitas públicas auferidas mediante a contribuição de toda a sociedade. Logo, a alocação de recursos nas ações governamentais (despesas) é submetida às escolhas da Constituição. Nesse sentido, nem mesmo os planos de governo poderiam afastar o orçamento das diretrizes da Constituição.

A natureza jurídica do orçamento público guarda disputas atuais e antigas, fortemente influenciadas pelas visões antagônicas do papel dos poderes e do Estado. Mediante uma breve digressão histórica é possível constatar que já no século XIX o tema era controverso. Na época, a partir de um conflito institucional entre a monarquia prussiana e o parlamento, duas correntes distintas divergiam acerca da natureza do orçamento (Torres, 2008).

Na medida em que o Rei Guilherme I e o seu chanceler — uma espécie de primeiro-ministro indicado pela monarquia — não conseguiram aprovar no parlamento, durante vários anos consecutivos, sucessivas propostas orçamentárias, diante da forte oposição liberal, a monarquia passou a executar as despesas sem anuência do poder legitimado para tal, ou mesmo com aprovação apenas parcial, sem o devido processo legislativo (Scaff, 2018).

Diante desse conflito, Paul Laband defendeu que o orçamento seria apenas uma lei formal. Partindo da premissa que a peça orçamentária não se reveste de conteúdo jurídico, já que não se destina a indivíduos ou à comunidade política, Laband defendeu que o orçamento representa uma peça contábil, sem força cogente ou conteúdo normativo. Com base nesta perspectiva, o orçamento representaria uma simples previsão, destinada a responder a uma necessidade econômica que

seria desprovida de conteúdo jurídico. As ideias defendidas por Laband influenciaram franceses e italianos, mais especificamente Gaston Jèze e Berliri, Santi Romano e outros (Scaff, 2018). No Brasil, Ricardo Lobo Torres (2005), com algumas críticas, entende que este modelo é o que melhor se amolda ao regime pátrio.

Em contraposição à tese capitaneada e idealizada por Laband, surgem duas outras correntes. Para Myrbarch-Rcheinfeld, Giuliani Fonrouge e Sainz Bujanda, este último inspirado fortemente pela Constituição de 1978 da Espanha, a peça orçamentária deve ser analisada como lei material, já que cria direitos subjetivos; além de possuir caráter normativo. Nesse sentido, seria cogente, no mínimo, para o Estado. Por fim, uma terceira corrente, fortemente influenciada por Duguit, defende que o orçamento não seria lei formal ou material, mas uma norma jurídica de caráter *sui generis*. Seria, ao mesmo tempo, lei material quanto à autorização da arrecadação tributária e “ato-condição” no que se refere às despesas (Torres, 2018).

Diante do exposto, cabe aqui uma importante distinção conceitual para investigação do objeto de estudo, na medida em que os conceitos de atividade financeira e regime fiscal são próximos, porém não devem ser confundidos. O Fundo Monetário Internacional (2022) define “regras fiscais” (*fiscal rules*) como o conjunto de normas que restringem, através de parâmetros numéricos, a atividade financeira do Estado. Segundo o FMI, o regramento fiscal pressupõe uma limitação duradoura, com certo grau de rigidez acerca da sua modificação. Em contraposição, relembramos que o conceito de atividade financeira está ligado às ações da administração para auferir receitas e realizar desembolsos, tendo em vista as necessidades coletivas (Torres, 2018).³

Goldfajn e Guardia (2003) resumem as regras fiscais a um mecanismo de limitação da política fiscal, registrando que desde 1968 o Senado Federal tem editado resoluções buscando limitar a expansão da dívida pública⁴ no Brasil. No

³ O termo *política fiscal* também pode gerar certa confusão. Segundo o glossário do Senado Federal (s.d.), o termo significa: “a conjugação das ações de gasto e arrecadação do governo. O aumento relativo dos gastos (em relação ao PIB) ou a redução relativa da tributação são consideradas ações de política fiscal expansivas, pois tendem a gerar crescimento econômico no curto prazo. A redução relativa dos gastos ou a elevação relativa da tributação são consideradas ações contracionistas, pois tendem a frear a economia no curto prazo. A política fiscal tem importante função estabilizadora: evitar superaquecimento econômico, que levaria ao aumento da inflação; e impedir ou minorar recessões, que são episódios de redução do produto e aumento do desemprego. A política fiscal pode ser utilizada para reduzir desigualdades econômicas entre cidadãos, setores econômicos e regiões, por meio da transferência de recursos arrecadados com a tributação ou por meio de diferentes incidências de tributação entre pessoas, empresas, setores econômicos e regiões”.

⁴ Segundo Abraham (2023, p. 206), “A dívida pública propriamente dita representa o somatório das

âmbito externo, Lima (2020) registra que o Tratado de Maastricht, um dos documentos mais importantes para construção da União Europeia, apresentava um conjunto de regras fiscais, visando limitar o déficit e a dívida pública no bloco econômico, sendo um precedente paradigmático.

Blanco (2020) divide as regras fiscais em dois grandes grupos: o primeiro, limita quantitativamente a dívida pública; o segundo, impõe um limite à despesa pública. O autor aponta ainda que a economia normativa neoclássica, que costuma defender as regras fiscais, é fundada na ideia de uma estabilidade ou permanência reputacional.

Brochado *et al.* (2019, p. 6) conceituam as regras fiscais como um instrumento de restrição em relação à atividade estatal nas seguintes matérias: despesa, receita, resultado orçamentário e/ou dívida pública, tendo como finalidade “preservar a saúde das finanças públicas”. O cerne deste tipo de regra é reduzir as pressões para ampliação do gasto público, permitindo a satisfação da dívida pública. Com isso, busca-se também sinalizar aos agentes econômicos — principalmente ao mercado financeiro — uma perspectiva das contas públicas em longo prazo. Apontam ainda que esse tipo de medida tem sido ampliada no passado recente:

Nas últimas décadas, a adoção de regras fiscais ao redor do mundo tem se elevado continuamente. No início da década de 90, menos de vinte países adotavam regras fiscais, porém, em 2015, esse número já era superior a noventa (IMF, 2018a). Nesse período, também aumentou a quantidade de países que adotam múltiplas regras fiscais, tendo em vista que a complementariedade entre elas ajudaria no alcance e na manutenção da sustentabilidade fiscal intertemporal. Em um trabalho recente do FMI (2018a) é possível verificar que, após a crise financeira mundial de 2008, a tônica tem sido de cada país adotar conjuntamente uma regra de dívida pública, uma regra de despesa e uma regra de resultado orçamentário (Brochado *et al.*, 2019, p. 6).

Dweck e Rossi (2018) apontam que a partir de 1990, especialmente até os anos 2000, regras fiscais rígidas foram implementadas em diversos países, reduzindo sensivelmente a discricionariedade na política fiscal e monetária. Contudo, com o advento da crise de 2008/2009, principalmente pela necessidade de intervenção estatal, esse grupo de regras fiscais foram revisadas, dotando estes

obrigações do Estado perante todos os seus credores referentes aos empréstimos públicos contraídos no mercado interno ou externo, seja através dos contratos diretos com instituições financeiras ou demais credores, seja pela emissão de títulos, para financiar as despesas públicas não cobertas pelas receitas públicas ordinárias, especialmente as tributárias [...]”.

mecanismos de maior flexibilidade.⁵ Essa segunda onda de regras fiscais buscou prever novas exceções, cláusulas de escape e fortalecimento de mecanismos de monitoramento das regras.

As chamadas regras fiscais de segunda geração, que passaram a ser adotadas após a crise, têm como base alguns princípios fundamentais: (1) reduzir a prociclicidade, para permitir que o governo atue na direção contrária a de famílias e empresas, em especial em momentos de recessão; (2) aumentar a flexibilidade, ao prever cláusulas de escape para situações atípicas, em especial baixo crescimento e alto desemprego; (3) ter capacidade de mudar política fiscal, de acordo com as conjunturas, e jamais deixá-la engessada por longos períodos; e (4) assegurar mecanismos de transparência que permitam à sociedade conhecer a situação fiscal e evitar tentativas de burlar as regras. [...] Nos últimos anos, foram adotadas por diferentes países formas alternativas para definir uma meta fiscal ajustada ao ciclo: (a) resultado estrutural; (b) bandas para o resultado primário; (c) regras de gastos com crescimento real fixo. Cada uma dessas regras apresenta pontos positivos e pontos fracos (Dweck; Rossi, 2018, p. 26).

Segundo Pires (2019), o fenômeno conhecido como *deficit bias* foi responsável pelo crescimento das regras fiscais pelo mundo a partir dos anos 90. Em tradução livre, o Conselho Consultivo Fiscal Irlandês (2012)⁶ define este fenômeno como a “tendência dos governos de permitirem o aumento dos níveis do déficit e da dívida pública”.

Chernavsky (2022) aponta que o fator político-eleitoral é apresentado como justificativa para a adoção das regras fiscais, na medida em que os governos de ocasião tendem a buscar satisfazer os anseios imediatos, mesmo que isso prejudique o orçamento público no longo prazo. O Autor apresenta o exemplo do aumento de gastos em detrimento do endividamento futuro. Outro aspecto apontado é nomeado de “problema dos comuns”, que funciona como um mecanismo de troca entre agentes políticos e sociedade civil, mediante aumento das despesas tendo como contrapartida um apoio eleitoral de grupos específicos.⁷

Além do estabelecimento de limitações quantitativas à variável econômica escolhida — limitação a despesa ou ao endividamento público, por exemplo —, as regras fiscais têm sido acompanhadas de mecanismos de fiscalização e punição,

⁵ Essa flexibilização apontada ocorreu diante do aumento do déficit público, que foi ocasionado, dentre outros motivos, pela diminuição do desempenho econômico. Conforme Melo e Netto (2019), aspectos como a redução de consumo, aumento do desemprego e redução da atividade empresarial resultaram em uma expansão do cenário fiscal deficitário.

⁶ *Irish Fiscal Advisory Council*.

⁷ Neste sentido, existem estudos que apontam uma ampliação das despesas públicas em anos eleitorais. São exemplos: Almeida, Sakurai e Almeida (2023) e Araújo, Paulo, Queiroz e Paulo (2024).

buscando resguardar a sua efetividade (Dantas, 2021). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a CRFB/88, em seus dispositivos que tratam da limitação do gasto público, preveem consequências em caso de descumprimento.

Para seus defensores, as regras fiscais atuam buscando garantir uma perspectiva de longo prazo, diminuindo a discricionariedade da política fiscal de curto prazo. Como resultado, busca-se previsibilidade. A reputação fiscal conquistada através desses mecanismos garantiria uma percepção positiva dos agentes econômicos, diminuindo o próprio custo do endividamento (Montes; Tiberto, 2015). Assim, em linhas gerais, as regras fiscais funcionam como uma limitação do papel do orçamento na alocação de recursos públicos e na disciplina da atividade financeira.

Apesar desse tipo de mecanismo ser encontrado em cartas constitucionais desde o século XIX, a partir de 1980 as regras se multiplicaram em número de países adeptos. Até 1985, apenas cinco países apresentavam regras fiscais segundo dados do FMI. No período compreendido entre 1985 e 2021, mais de cem países adotaram esse mecanismo de controle das contas públicas (Marques *et. al*, 2023).

Tendo em vista a contemporaneidade e os pressupostos, é importante correlacionar as regras fiscais com a financeirização da economia. A expansão das regras fiscais coincide com uma nova etapa do capitalismo, marcado essencialmente pelo viés financeiro; sua temporalidade inicial reside no final dos anos 1970.⁸ Segundo Dowbor (2022), o capitalismo financeiro permitiu uma maior apropriação das riquezas, sem gerar desenvolvimento econômico. Em linhas gerais, nesta etapa, a apropriação de riquezas se tornou mais simples e lucrativa pelo rentismo,⁹ sem os riscos da aplicação de recursos em processos produtivos. Por outro lado, os processos produtivos possibilitam um ciclo virtuoso, na medida em que possibilitam a geração de empregos e tributos, além de estimular outras cadeiras econômicas dependentes. Nesse sentido, uma das características do rentismo é apropriação do

⁸ O autor correlaciona o capitalismo financeiro com os pressupostos do neoliberalismo.

⁹ Conceito que pode ser definido como a obtenção de rendimentos sem a necessidade de produção equivalente. “Uma coisa é a apropriação do excedente pelos grupos mais ricos da sociedade, com uma desigualdade que nos fratura em termos econômicos, políticas e sociais, e gera imenso sofrimento na base da sociedade. Outra coisa é constatar que se trata de rentismo improdutivo, de dreno das riquezas sociais, e não mais de ‘acumulação de capital produtivo’ tão analisado, e que os rentistas modernos tentam utilizar como prova de sua própria legitimidade. Quando se rompe um mínimo de proporcionalidade entre o quanto as pessoas contribuem produtivamente, e o quanto enriquecem, o sistema se desloca: não é mais acumulação de capital, é rentismo improdutivo” (Dowbor, 2024).

endividamento público, possibilitando a acumulação de riquezas pelo manejo do custo da dívida. Assim, as regras fiscais funcionam como uma garantia de pagamento do endividamento, medida necessária para manutenção desse ciclo econômico.

O marco temporal de avanço das regras fiscais — a partir dos anos '80 — coincide com o ideário neoliberal e o programa econômico sintetizado pelo Consenso de Washington. Segundo Pereira (2015), uma das vertentes do plano era justamente o manejo de reformas, buscando a entronização da ideia de governança. Outra perspectiva era a revisão do papel do Estado na economia, passando pela ideia de ajuste fiscal.¹⁰

Assim, é possível identificar uma mudança do *locus* de discussão das prioridades governamentais, sendo reduzido o papel do orçamento público — e do planejamento, como defende Bercovici (2005) — nesta tarefa. Logo, a disciplina do orçamento público através das regras fiscais pressupõe compromissos legais que submetem a atividade financeira estatal não apenas ao texto constitucional ou à peça orçamentária, na medida em que todos os direitos e planos estão submetidos à centralidade da regra fiscal. Em resumo, o orçamento público está submetido a uma série de amarras, impondo restrições de médio ou longo prazo, ou até mesmo ações específicas, como o corte de determinados investimentos.

Adiante, analisaremos a evolução da disciplina da atividade financeira no Brasil, demonstrando uma ampliação da sua disciplina ao longo da história.

1.2. Análise da disciplina da atividade financeira do Brasil ao longo das Constituições

Analisando a disciplina do direito financeiro em uma perspectiva histórica, é possível constatar uma alteração quantitativa e qualitativa de sua disciplina, com uma mudança paulatina do papel do orçamento público na atividade financeira. Desde a

¹⁰ O neoliberalismo não pode ser confundido com o neoconservadorismo, apesar das relações imbricadas destes dois fenômenos. Conforme Melo (2021), do ponto de vista econômico, o neoconservadorismo adere à ideologia liberal, defendendo uma redução do papel do Estado Social, flexibilização da legislação trabalhista e o desmonte de sistemas de saúde e emprego. Por outro lado, a austeridade fiscal torna-se a faceta política do neoliberalismo. Em alguma medida, a austeridade fiscal e o neoconservadorismo se encontram, pois o segundo movimento cria as condições políticas para a implementação do primeiro. Assim, para a autora, existe uma certa relação de causa e efeito entre a crise da democracia liberal, neoliberalismo e neoconservadorismo.

Constituição Imperial de 1824, a primeira formulada a partir da independência, é possível constatar dispositivos legais responsáveis pela regulação das finanças públicas no Brasil. Apesar da concentração de poderes do Imperador, fruto da imposição do texto constitucional pelo monarca, conquistado através da dissolução da assembleia constituinte convocada, a Constituição não descuidou da atividade financeira estatal (Mendes; Branco, 2021).

Conforme o Art. 15, incisos X, XIV, e XV, da Constituição de 1824, a Assembleia Geral — órgão do poder legislativo — era responsável por fixar anualmente as despesas públicas, estabelecer meios para o pagamento da dívida e regular a administração dos bens nacionais. Ademais, a Constituição instituiu o “Thesouro Nacional”, órgão responsável pela centralização das receitas e despesas da Fazenda Nacional (Brasil, 1824).

O capítulo terceiro da Constituição de 1824 foi inteiramente dedicado à disciplina das finanças públicas, abordando também a temática da dívida pública e do orçamento público. Conforme o art. 172 da Constituição Imperial, o Ministro de Estado da Fazenda deveria centralizar o planejamento orçamentário, recebendo a proposta de orçamento anual dos demais ministérios. Ato contínuo, o Ministro da Fazenda deveria encaminhar a proposta para apreciação da Câmara dos Deputados. Além destes dispositivos, também foi previsto um mecanismo de fiscalização das contas públicas, mediante uma análise das receitas e despesas do Tesouro Nacional no ano anterior (Brasil, 1824).

Mesmo com a concentração de poderes no Imperador, que exercia o poder moderador,¹¹ os arranjos institucionais adotados para atividade financeira são relevantes para compreensão do desenvolvimento do Direito Financeiro no Brasil, especialmente no tocante às regras fiscais de controle das contas públicas. Assim, percebe-se uma relação com os atuais dispositivos constitucionais que disciplinam o ciclo orçamentário,¹² previstos pela Constituição Federal de 1988, conforme o art. 48, II, e art. 84, XXIII, da CRFB/88 (Brasil, 1988).

¹¹ “Entretanto, além dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, clássicos desde a doutrina de Montesquieu, estabeleceu-se o Poder Moderador, com proeminência sobre os demais. A ideia decorreu da obra de Benjamin Constant, que defendia a existência de um quarto poder, exercido pelo monarca, com o objetivo de resguardar o equilíbrio entre os demais poderes. (...) Centralizaram-se, assim, prerrogativas na pessoa do Monarca que permitiam interferências no exercício de todas as funções do Estado. O poder pessoal do Imperador era, dessa maneira, legitimado pela Constituição” (Tavares, 2023, p. 34).

¹² Ricardo Lobo Torres (2005) aponta que o termo ciclo orçamentário está relacionado ao procedimento que envolve a elaboração do orçamento, seu exame, aprovação, fiscalização e controle.

A Constituição de 1891, a primeira do regime republicano no Brasil, estabeleceu um novo paradigma do constitucionalismo pátrio. Fruto do processo político de proclamação da república em 1889, a Constituição foi concebida por um congresso constituinte. Adotando o modelo federativo, a Constituição teve forte influência do sistema norte-americano, o que restou comprovado pela designação como “Estados Unidos do Brasil” (Mendes; Branco, 2021).

No âmbito da regulamentação da atividade financeira do Estado, a Constituição de 1891 delegou competências ao Congresso Nacional para orçar receitas, fixar despesas e contrair empréstimos. O Tribunal de Contas da União foi constitucionalizado,¹³ em apoio ao poder legislativo, possuindo atribuições para liquidar as contas das receitas e despesas, bem como verificar a sua legalidade, precedendo o poder legislativo na apreciação das contas públicas (Brasil, 1891).

Conforme o previsto no art. 34, § 1º, da Constituição de 1891, foi adotado o princípio da exclusividade em matéria orçamentária,¹⁴ buscando evitar a prática que ficou conhecida como “orçamentos rabilongos”. Tal dispositivo constitucional estabeleceu que a peça orçamentária deveria cuidar exclusivamente da estimativa de receitas e fixação de despesas, não contendo dispositivos estranhos a tais matérias. Foram ressalvadas da proibição: a abertura de créditos suplementares, operações de crédito por antecipação de receita, a destinação de eventuais saldos financeiros ou a cobertura dos déficits públicos (Brasil, 1891).

Em linhas gerais, as caudas orçamentárias — outra denominação utilizada para o “orçamento rabilongo” — utilizavam a celeridade do procedimento legislativo orçamentário e a extensão das peças orçamentárias para ocultar dispositivos legislativos. Em determinada oportunidade, por exemplo, utilizou-se a peça orçamentária para legislar sobre hipotecas e desquite. Contudo, via de regra, as caudas orçamentárias eram utilizadas para autorizar a elevação dos gastos com pessoal ou o custeio da administração, mesmo que sem receita correspondente. Prática semelhante foi verificada em outros países, como Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha e França¹⁵ (Santa Helena, 2003). Ao ocultar ações administrativas ou

¹³ O Tribunal de Contas da União foi criado pelo Decreto n. 966-A de 7 de novembro de 1890, por iniciativa de Ruy Barbosa, Ministro da Fazenda do Governo Provisório da República. Com a Constituição de 1891, a Corte de Contas passou a ser prevista no âmbito constitucional (Brasil, 1890).

¹⁴ Esse princípio também é conhecido como “pureza orçamentária”.

¹⁵ Dispositivos contendo matérias estranhas ao conteúdo da lei orçamentária verificam-se também no direito comparado; as nossas “caudas orçamentárias” são os *tackings* para os ingleses, os *riders* para os norte-americanos, ou os *bepckung* para os alemães, ou ainda os *cavaliers budgetaires* dos

políticas econômicas, as caudas orçamentárias possibilitaram um apoderamento do erário público para satisfação de interesses pessoais ou de grupos da sociedade.

A Constituição de 1891 também adotou o princípio da limitação orçamentária, previsto no § 2º do art. 34. Conforme tal dispositivo, não seria possível estabelecer créditos ilimitados, persistindo até hoje o instituto no ordenamento jurídico pátrio, com base no art. 167, VII, da CRFB/88, do Art. 5º da Lei n. 4.320 (Brasil, 1964) e o art. 5º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000). Abraham (2023) sintetiza que o princípio da limitação condiciona o volume das despesas ao quantitativo autorizado previamente no orçamento. Em linhas gerais, a constitucionalização dos princípios da limitação e da exclusividade representaram um avanço no controle das contas públicas, garantindo transparência para o ciclo orçamentário.

A Constituição de 1934 inaugurou a segunda república, pondo fim à República Velha. O texto foi elaborado por uma Assembleia Constituinte, como a Constituição de 1891, e resultou de um processo político efervescente, em decorrência das Revoluções de 1930 e 1932. No âmbito internacional, a Revolução Soviética e a Constituição de Weimar ditavam um período de declínio do Estado Liberal. A Constituição de 1934 sofreu reflexos da Constituição de Weimar e do ideário getulista, com diretrizes para implementação de um Estado social (Brasil, 2012).

A Constituição de 1934 aprofundou a disciplina do direito financeiro no Brasil, tendo acumulado as experiências dos textos constitucionais anteriores. Conforme o caput do art. 50 do texto constitucional pretérito, adotou-se o princípio da unidade orçamentária, da universalidade e da especialidade. Segundo Piscitelli (2023), o conceito da unidade orçamentária reside na existência de apenas um orçamento por exercício financeiro em cada ente da federação. Por sua vez, Lobo Torres (20) assentou que o princípio da universalidade aponta a necessidade de previsão de todas as receitas e despesas no orçamento público. Como mecanismo de controle do parlamento sobre o poder executivo, o princípio da especialidade assegura o direito do poder legislativo fixar, em detalhe, com grande precisão, a destinação das despesas públicas. Com base em tal princípio, o poder legislativo assegura que as receitas públicas serão destinadas a determinada finalidade, não apenas em seu aspecto quantitativo (valores) mas qualitativo (objeto específico das despesas) (Sebastião de Sant'anna e Silva, 1962).

franceses (Santa Helena, 2003, p. 38).

Dentre as atribuições do poder legislativo, a Constituição de 34 delegou a competência para dispor sobre a dívida pública, bem como a atribuição de meios para pagá-la. Jardim (2019) aponta que a Constituição de 1934 avançou sensivelmente na disciplina do orçamento público em nível constitucional, consagrando regras fundantes da matéria.

A realidade política e social vivenciada na década de '30 não permitiu que a Constituição de 1934 lograsse êxito na missão estruturante do Estado e do Direito, já que foi rompida de forma precoce em 1937. Neste ano, sob o argumento de “manutenção da ordem”, Getúlio Vargas determinou a dissolução da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, instituindo a ditadura do Estado Novo. Inaugurando a nova ordem, o getulismo impôs a Constituição de 1937, que ficou conhecida como Polaca, pela forte inspiração na Constituição vigente na Polônia. Tipicamente fruto de um período autoritário, o texto centralizou poderes no executivo e limitou atribuições do poder judiciário (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023).

Conforme o art. 69, § 2º, do texto de 1937, o Presidente da República poderia autorizar, ao longo do exercício, alterações no quadro de despesas, modificando a discriminação ou a especialização por itens, desde que respeitado o limite global autorizado no orçamento. Este dispositivo estava inserido na ampliação de poderes do executivo, fruto do avanço autoritário do regime (Brasil, 1937).

O art. 70, caput, da Constituição de 1937, manteve a adoção do princípio da pureza orçamentária, proibindo a introdução de materiais estranhos na lei do orçamento. Foram ressalvados: a autorização para créditos suplementares, operações de crédito por antecipação de receita, aplicação de saldo orçamentário ou a resolução do eventual déficit das contas públicas. Outro aspecto importante do texto reside na fixação de prazos peremptórios para apreciação do orçamento, sob pena aprovação tácita do texto proposto pelo poder executivo, conforme a alínea “d” do art. 72 da Constituição (Brasil, 1937).

Em resumo, a disciplina da atividade financeira do Estado no âmbito da Constituição de 1937 reduziu sensivelmente o papel do legislativo, sendo produto de um período autoritário. Esse papel era essencialmente formal, diante da força do executivo (Jardim, 2019).

Após a ditadura do Estado Novo, a Constituição de 1946 encerrou o interstício autoritário. Com espírito democrático, o texto constitucional recuperou a democracia representativa, bem como o modelo federativo e a tutela de direitos individuais e

políticos. Em sua origem, o texto adotou o regime presidencialista, sendo brevemente interrompido entre 1961 e 1963, no âmbito da crise política gerada pela queda de Jânio Quadros. Com autonomia, o legislativo recuperou seu papel precípua. O regime constitucional tratou de cuidar da ordem econômica, limitando a propriedade privada ao bem-estar social, buscando atingir a satisfação dos princípios da justiça social, da liberdade de iniciativa e da valorização do trabalho (Mendes; Branco, 2021).

No aspecto orçamentário, a Constituição de 1946 adotou princípios já consagrados ao longo da evolução do direito financeiro no Brasil, a exemplo da unidade orçamentária, universalidade e discriminação, conforme é possível concluir da leitura do caput do art. 73 do texto constitucional pretérito. Adotou-se também o princípio da pureza orçamentária, com as ressalvas já consagradas em textos anteriores, conforme o art. 73, § 1º, incisos I e II, da Constituição de 1946 (Brasil, 1946).

Como mecanismo de controle da atividade financeira e das despesas públicas, o constituinte vedou a concessão de créditos ilimitados e a abertura de crédito especial sem prévia autorização legislativa. Quanto aos créditos extraordinários, limitou seu escopo aos casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública (Brasil, 1946).

Jardim (2019) afirma que um dos méritos do texto constitucional de 1946 foi incluir o Tribunal de Contas da União no grupo de comandos constitucionais que regulavam a questão orçamentária, conforme o capítulo II da Constituição de 1946. Em relação ao texto de 1937,¹⁶ o regime constitucional de '46 aprofundou sensivelmente o papel da Corte de Contas, instituindo novos mecanismos de atuação, conforme é possível depreender do artigo 77 da Constituição de 1946.

Um aspecto importante previsto pela Constituição de 1946 residiu no estabelecimento de níveis diferenciados de rigidez orçamentária, nos termos do art. 73, § 2º, da Constituição de 1946. Neste sentido, a peça orçamentária seria dividida em dois tipos de despesa: fixas e variáveis. Quanto às despesas fixas, estas não

¹⁶ Art. 114 – Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único – A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei (Brasil, 1937).

poderiam ser alteradas sem prévia autorização legal. O texto é semelhante ao previsto na Constituição de 1934, sendo excluído no âmbito da ditadura do Estado Novo e recuperado na Constituição de 46.

Milagres (2023) aponta que o conceito de despesa corrente de caráter continuado, utilizado pela LRF, é próximo ao estabelecido no art. 73, § 2º, da Constituição de 1946. No texto constitucional pretérito, algumas despesas — consideradas fixas — não estavam submetidas a determinação na lei orçamentária, já que estavam previstas em regras anteriores. A outra parte do orçamento, considerada variável, seria mutável a cada exercício financeiro.

Com o Golpe de 1964, a ditadura civil-militar impôs um conjunto de mudanças na Constituição de 1946. Apesar do Ato Institucional n. 1 manter formalmente o texto da Constituição de 46, o que buscou conceder uma aparência de legalidade ao movimento golpista, direitos e garantias constitucionais foram sucessivamente violados. No bojo do AI-1, o art. 10 autorizou a suspensão de direitos políticos e a cassação de mandatos por ato dos comandantes militares (Brasil, 1964).

Em 1967 foi imposta uma nova constituição pelo regime militar, aprofundando a ditadura já existente desde o golpe de 1964. A partir do Ato Institucional n. 5, editado em 1968, a Constituição de 67 foi parcialmente reformada. O AI-5 concedeu instrumentos absolutos ao poder executivo, possibilitando, inclusive, o fechamento do poder legislativo de qualquer ente federativo. Ato contínuo, o poder executivo poderia assumir suas atribuições (Mendes; Branco, 2021). Em 1969, o regime civil-militar impôs uma nova carta política. Apesar de não trazer grandes inovações do ponto de vista da disciplina da atividade financeira do Estado, a nota marcante deste período reside na completa centralização dos poderes orçamentários, já que não existia autonomia política do poder legislativo — e também da população — no estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas da atividade financeira estatal.

Assim, ocorria apenas uma disciplina formal e procedimental da atividade financeira estatal, sem buscar um papel transformador do orçamento público através do atendimento das necessidades coletivas. Segundo Furno (2024), do ponto de vista econômico, o período foi marcado por aumento da dependência externa, desnacionalização, concentração de renda e aumento das disparidades regionais.

Neste período conturbado da história do País, houve espaço para que — poucos dias antes do golpe — João Goulart sancionasse a Lei n. 4.320/1964, que

instituiu normas gerais de Direito Financeiro, sendo um dos mais importantes diplomas ainda vigentes nesta matéria. A seguir, analisaremos seu conteúdo.

1.3. A lei de “orçamentos”: atividade financeira e a Lei n. 4320/64

Antes do agigantamento do papel das regras fiscais na atividade financeira estatal, o orçamento público era o principal instrumento utilizado para tal disciplina. Dada essa relevância, existe toda uma tradição normativa disciplinadora nesta seara, que remonta ao período Brasil Império. No contexto atual, duas normas infraconstitucionais sobressaltam, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 4.320/64.

Segundo Santa Helena (2003), o primeiro orçamento do Império, editado no ano de 1830, além de tratar dos exercícios financeiros de '31 e '32, estabeleceu normas gerais relativas à elaboração dos orçamentos futuros, conforme é possível verificar no Título VIII, especialmente por meio do art. 39. Outro marco normativo importante ocorreu em 1923, quando o Ministério da Fazenda editou a Consolidação das Disposições Orçamentárias de Caráter Permanente.

José Roberto Afonso (2017) assinala que o Brasil possui uma longa tradição na contabilidade pública, especialmente em matéria orçamentária. Diante disso, o País inovou ao adotar uma legislação focada na sistematização da atividade orçamentária, sendo esta a preocupação majoritária dos legisladores.

A Lei 4.320/64 é fruto de um longo processo legislativo, iniciado em 1950. Naquele ano, o Deputado Federal Bertho Condé (PTB/SP) propôs o Projeto de Lei n. 201, buscando instituir normas financeiras para a União, Estados e Municípios. Segundo a exposição de motivos do projeto de lei, a proposta resultou de um amplo debate da sociedade, ocorrido no âmbito da terceira conferência de Técnicos em Contabilidade e Assuntos Fazendários de 1949. A conferência contou com a participação de Ministros de Estado, Deputados, Senadores e outras autoridades públicas. Ao final da Conferência, um anteprojeto foi elaborado e encaminhado à Presidência da República, buscando que fosse feita sua propositura ao Congresso Nacional, o que não ocorreu e ensejou a apresentação pelo parlamentar. É importante registrar que durante a Conferência algumas autoridades avaliaram a possibilidade de formatação de um convênio entre os entes, buscando editar as normas gerais, contudo a proposta foi rechaçada pela sua complexa implementação. O principal objetivo da legislação, conforme é apresentado na exposição de motivos,

é a unificação do sistema orçamentário e contábil do serviço público (Brasil, 1950). Após uma rápida aprovação na Câmara dos Deputados, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal, onde passou por uma tramitação lenta. Apenas em 1962 o projeto foi retomado, sendo aprovado e transformado em lei em 1964. Apesar de algumas revisões editadas durante seu período de vigência, a Lei permanece com seu núcleo central preservado, mantendo o papel de “Lei dos Orçamentos”. A norma foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com *status* de Lei Complementar, compondo a tríade normativa do Direito Financeiro no Brasil, juntamente com Constituição Federal e a LRF. Dentre as principais contribuições para as finanças públicas do Brasil, podemos destacar (Conti; Pinto, 2014, §17):

(1) a positivação dos princípios da anualidade, universalidade, unidade, orçamento bruto, exclusividade, discriminação, unidade de tesouraria e evidenciação contábil, dentre outros; (2) a classificação econômica das receitas e despesas (subdivididas entre correntes e de capital); (3) a delegação à unidade orçamentária e, dentro dessa, ao agente público que detenha competência de “ordenador de despesa” da autonomia e da responsabilidade decisória pela realização da despesa, sem prejuízo do dever de equilíbrio com o fluxo de ingresso da receita; (4) balizas para transferências de recursos à iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos, na forma de subvenções e auxílios; (5) formulação da lógica essencial de que programas pressupõem correlação finalística entre dotação de valores para atingir metas quantitativamente mensuradas em unidades de serviços e obras a serem alcançadas; (6) adoção explícita do regime de caixa para a receita e regime de competência para a despesa pública, em hibridismo típico da Contabilidade Pública; (7) definição das etapas de execução da despesa, que foi tripartida em empenho, liquidação e pagamento; (8) definição do conceito de restos a pagar; (9) fixação do regime jurídico dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), em aderência ao princípio da legalidade e sua coexistência com a necessária flexibilidade orçamentária; (10) conceituação e balizas nucleares sobre o funcionamento dos fundos especiais; (11) competências e interfaces dos controles interno e externo e (12) previsão de balanços obrigatórios, dentre outros comandos de relevo.

Apesar da Lei de Orçamentos não se enquadrar propriamente nas características de uma regra fiscal, cuida-se de uma norma paradigmática para o Direito Financeiro, com forte impacto na avaliação do objeto de investigação deste trabalho. A classificação econômica das despesas, que impacta na avaliação do histórico do gasto público; ademais, a adoção de princípios até hoje utilizados, como o da limitação, demonstram a relevância da norma. Em caráter conclusivo, é possível defender que a norma também permitiu uma maior transparência na gestão da atividade financeira, podendo ser considerada uma norma de controle das contas públicas.

1.4. A Regra de Ouro

Ao analisar o art. 167, inciso III, do texto originário da CRFB/88, é possível verificar que o constituinte buscou proibir a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, regramento que ficou conhecido como “regra de ouro”. Para Piscitelli (2023), o mecanismo serve à responsabilidade fiscal, evitando o endividamento do Estado para a satisfação de despesas ordinárias. Tais operações de crédito devem se limitar, em regra, a ações que possibilitem uma ampliação do patrimônio do Estado, típica despesa de capital. Carvalho *et. al* (2017) defendem que a regra de ouro está relacionada ao princípio do equilíbrio orçamentário.

Segundo Maílson da Nóbrega (2018), a Alemanha adotou um mecanismo semelhante em 1969 e a Inglaterra, em 1997. Conceitualmente, a regra fiscal busca garantir que as despesas correntes sejam financiadas pelas receitas correntes, destinando as receitas de capital para as despesas de capital, especialmente os investimentos. No longo prazo, busca-se garantir que o ônus dos investimentos sejam repartidos por gerações futuras.

Compulsando os anais da Constituinte de 1988, percebe-se que a regra de ouro foi objeto de discussões durante o processo legislativo. Ao menos desde o substitutivo do relator na fase “F” da constituinte — no âmbito da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças — foi possível identificar menções à defesa de um regramento semelhante à solução adotada no texto final. Em um primeiro momento, a redação estabelecia que as operações de crédito não poderiam exceder as despesas de capital, acrescida dos encargos da dívida pública.¹⁷ Contudo, quando o texto da futura constituição foi levado ao plenário, a redação da regra de ouro foi alterada, retirando o trecho final que previa o acréscimo dos encargos da dívida pública do montante da despesa de capital. No segundo turno da discussão em plenário, a constituinte inseriu uma exceção voltada aos créditos suplementares ou especiais aprovados por maioria absoluta, o que flexibilizou a regra fiscal (Brasil, 2021).

O constituinte Hélio Rosas (PMDB/SP), autor de uma Emenda que propôs a

¹⁷ Essa redação inicial era mais flexível em um aspecto, pois somaria as despesas de capital e os encargos da dívida pública. Por outro lado, não apresentava qualquer ressalva.

inclusão da regra de ouro no texto constitucional, apresentou a seguinte justificativa (Brasil, 2021, p. 22):

[...] Por outro lado, inclui-se dispositivo que limita as operações de crédito ao valor previsto no Projeto de Lei Orçamentária para as despesas de capital mais encargos da dívida pública, **objetivando evitar que o Poder Executivo se endivida além de suas possibilidades.**(grifo nosso)

Ou seja, percebe-se que existia uma preocupação acerca da expansão da dívida pública no âmbito da constituinte. Ao analisar a proposta, o parecer da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças recomendou sua aprovação, afirmando que tratava-se de um mecanismo inovador, oportuno diante das discussões travadas pelo colegiado. Por outro lado, o constituinte Antônio Britto (PMDB/RS) propôs, no âmbito da Comissão de Sistematização, que as operações de crédito por antecipação de receitas não fossem incluídas no cômputo da regra de ouro. Ao justificar sua proposta, apontou que tais operações de crédito são necessárias diante de contingências usuais no fluxo das receitas públicas, seja por aspectos administrativos ou macroeconômicos, o que exigiria o afastamento da regra fiscal neste cenário específico. Segundo parecer da Comissão, a proposta acabou rejeitada por não coincidir com o ponto de vista majoritário do colegiado.¹⁸ A proposta voltou a ser apresentada pelo mesmo autor em uma outra etapa da constituinte, sendo novamente rejeitada nos seguintes termos (Brasil, 2021, p. 113):

Pretende o ilustre Constituinte com a presente emenda excluir da redação determinada pelo item III do art. 222 as operações de crédito por antecipação de receitas. Considerando que tais operações estão reguladas no item I do § 6o. do art. 220; que, na prática, não existe necessidade dessas operações em volume a suplantarem as despesas de capital acrescido dos encargos da dívida pública; **e que a redação em referência é salutar instrumento para o saneamento das finanças pública, somos pela rejeição da emenda** (grifo nosso).

Adolfo Oliveira (PL/RJ) propôs que os encargos da dívida pública estivessem incluídos no montante das despesas de capital, o que foi acolhido pelo parecer da Comissão de Sistematização. Segundo o parecer da Comissão, a redação tornava o texto mais consistente. Em outro sentido, César Maia (PDT/RJ) defendeu que a expressão “acrescido dos encargos da dívida pública” fosse suprimida, pelas razões

¹⁸ No mesmo sentido, Nelson Wedekin (PMDB/SC), Ivo Mainardi (PMDB/RS), Domingos Juvenil (PMDB/PA) e outros propuseram a excepcionalização da antecipação de receita (Brasil, 2021).

a seguir expostas (BRASIL, 2021, p. 146):

O texto, da forma que se encontra, **tornará constitucional o déficit público corrente**, ou seja, nem o custeio administrativo e os encargos da dívida pública precisarão ser cobertos pela receita tributária global. Este será um fato grave que, além das distorções econômico-financeiras, ainda exporá nosso texto constitucional ao descrédito. A supressão proposta corrige tais fatos e reenquadra o texto na boa técnica orçamentária, o que foi a intenção, certamente, do relator que passou despercebida esta falha (grifo nosso).

Contudo, a emenda foi rejeitada. Conforme é possível verificar nos anais da constituinte, argumentou-se que a expressão era necessária para limitar o montante submetido à regra de ouro (Brasil, 2021). Ao final, o texto previu a excepcionalização dos créditos autorizados por maioria absoluta, sem dispor sobre os encargos da dívida pública no montante da despesa de capital.

Esta incursão pelas discussões travadas no âmbito da constituinte é necessária para compreender a evolução histórica das regras fiscais no Brasil, tendo em vista, inclusive, a primeira onda de regras fiscais pelo mundo (Marques *et al*, 2023). Outro aspecto importante deste registro reside na verificação da existência de uma âncora fiscal precedendo o Teto de Gastos, com intuito de controlar a expansão da dívida pública.

Recuperando os conceitos apresentados pela Lei 4.320/64, conforme o art. 12, são despesas de capital: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Assim, em regra, o montante das receitas de capital deveria ser equivalente ao somatório destes três tipos de despesa de capital (Brasil, 1964).

Interpretando o dispositivo constitucional, no âmbito da ADI n. 5.683/RJ, o Supremo Tribunal Federal assinalou que a regra fiscal não impede a realização de operações de crédito para satisfação de despesas correntes, mas, apenas, que o volume (montante) das despesas de capital seja inferior à receita de capital realizada. *Obiter dictum*, assinalou que a mera autorização legislativa não representa afronta ao texto constitucional, o que ocorreria apenas com a contratação em si da operação de crédito (Brasil, 2022).

Em outra oportunidade, ao julgar a ADI n. 2.238/DF, que discutia a compatibilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal com o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 12, § 2º, da LRF, adotando a técnica da interpretação conforme. Em clara violação à regra de ouro, a LRF buscou eliminar a possibilidade de realização das operações de crédito

autorizadas por maioria absoluta, nos termos da ressalva presente ao final do inciso terceiro do art. 167 da CRFB/88 (Brasil, 2020).

Do ponto de vista fiscal e econômico, a regra de ouro foi cumprida por um longo período no âmbito da União, sendo descumprida pela primeira vez, desde sua instituição em 1988, a partir de 2018. Mesmo em períodos de déficit primário das contas públicas, o que ocorreu no período investigado, a regra de ouro não foi violada. Para seus críticos, essa regra fiscal estimula excessivamente o investimento, bem como a contabilização de despesas correntes como despesas de capital, possibilitando um desvirtuamento do mecanismo. A possibilidade de cumprimento da regra em um cenário de déficit, como ocorreu no Brasil, é apontada como um dos indicadores da falibilidade do mecanismo (Amaral; Macedo; Bitencourt, 2020). Segundo avaliação do Tesouro Nacional (Brasil, 2018), a responsabilidade pelo descumprimento da regra de ouro a partir de 2018 reside no sistemático déficit primário verificado nas contas públicas a partir de 2014.

No contexto da pandemia de COVID-19, buscando viabilizar recursos para enfrentamento da crise e de seus efeitos econômicos e sociais, o Congresso Nacional editou as Emendas Constitucionais n. 106/2020 e 109/2021, ambas flexibilizando a regra de ouro. Conforme a Emenda Constitucional (EC) n. 106/2020, a regra de ouro foi afastada durante a integralidade do exercício financeiro em que constatada a calamidade pública decorrente da pandemia (Brasil, 2020). Por sua vez, a EC n. 109/2021 dispensou a autorização do Congresso Nacional para realização de operações de crédito que fossem destinadas ao pagamento do auxílio (Brasil, 2021).¹⁹ Segundo o Tesouro Nacional (Brasil, 2024), essa ressalva permitiu o pagamento de aproximadamente R\$ 41 bilhões de reais de auxílio emergencial apenas em 2021.

Em conclusão, é possível enquadrar a regra de ouro como uma regra fiscal típica, que busca controlar a expansão do endividamento público. Ao longo de sua trajetória, o mecanismo foi majoritariamente respeitado e se manteve praticamente inalterado, com a ressalva de sua flexibilização no período da pandemia. Nestas oportunidades, o legislador poderia ter autorizado o descumprimento em medida

¹⁹ Essa Emenda Constitucional foi aprovada sob o pretexto de que era imprescindível para manutenção do pagamento do auxílio emergência, conforme é possível verificar em notícia veiculada pela Câmara dos Deputados na época (Brasil, 2021).

infraconstitucional,²⁰ sem depender de alterações constitucionais. Contudo, preferiu tratar desta matéria juntamente com outras medidas de natureza fiscal e econômica.

1.5. A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar n. 101 de 2000, publicamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu normas gerais acerca das finanças públicas, atendendo simultaneamente ao disposto no art. 24, I, da CRFB/88 e ao previsto no art. 163 do texto constitucional (Brasil, 1988).²¹ Tal norma compõe o arcabouço normativo do Direito Financeiro no Brasil, juntamente com a Lei n. 4.320/64 e a própria Constituição Federal.²²

Segundo Afonso (2016), um dos defensores da LRF, uma iniciativa parlamentar foi responsável pela instituição da regra fiscal, tendo em vista que Emenda Constitucional n. 19/98 estabeleceu um limite temporal para regulação do art. 163 da CRFB/88.²³ Por outro lado, Barbosa (2022) defende que a LRF é resultado de um acordo celebrado entre o governo Fernando Henrique Cardoso e o FMI.

Cialdini (2022) aponta que a LRF faz parte de um conjunto de reformas institucionais que pautaram a agenda econômica do Brasil ao longo dos anos '90, inicialmente engendradas através do Programa de Ação Imediata. O mencionado Plano contemplou ações na área fiscal, monetária e administrativa, tendo início ainda no governo Itamar Franco. Dentre as medidas adotadas nesse período temporal, destacam-se o Fundo Social de Emergência, a Reforma Gerencial de 1995, o Plano Real e as privatizações. O objetivo central desse conjunto de medidas era superar o déficit orçamentário e a inflação geral verificada no período.

Afonso (2016) advoga que a proposta de criação da LRF estava inserida no bojo do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) de 1998, que buscou superar visões imediatistas da gestão fiscal, pautando um novo padrão de manejo das contas públicas, dando maior enfoque à previsibilidade.

É possível verificar uma ligação do Plano Real com a LRF, na medida em que o Plano estabilizou a hiperinflação através, dentre outros mecanismos, da elevação

²⁰ Verificado para o exercício 2019.

²¹ A LRF também regulamentou o art. 169 da CRFB/88.

²² Existem outras fontes formais e materiais de Direito Financeiro, contudo é inegável a importância desta tríade. Neste sentido, Conti e Pinto (2014). Recentemente, o Novo Arcabouço Fiscal passou a disciplinar a matéria, sendo relevante para o objeto de pesquisa.

²³ Este argumento é utilizado para defender a tese que afasta a imposição da regra fiscal pelo FMI.

da taxa de juros (Ilanoni, 2009). Como consequência, o custo da dívida pública para Estados e Municípios aumentou, o que expôs estes entes a um agravamento da situação fiscal. Outro aspecto que tem sido apontado como justificativa para LRF reside na questão fiscal dos entes subnacionais, que passou a ser vista, inclusive do ponto de vista internacional, como requisito para estabilidade monetária nacional (Leite, 2011).²⁴

O governo FHC encaminhou ao Congresso Nacional, em abril de 1999, o Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 18, iniciando o processo legislativo que resultou na aprovação da LRF. No âmbito do poder executivo, o projeto foi formulado pelas equipes do Ministério do Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Ministério da Previdência e Assistência Social, que, através de seus respectivos ministros, assinaram a exposição de motivos do Projeto. O PLC busca atender três diretrizes: estabelecer um regime fiscal responsável, dispor sobre princípios fundamentais e editar normas gerais acerca das finanças públicas no Brasil (Brasil, 1999).

Como parte integrante do PEF, o PLC buscou contribuir com a redução — segundo a exposição de motivos, de forma “rápida” e “veloz” — do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB. Em linhas gerais, o PEF contemplou ações de curto e médio prazo, adotando medidas de natureza estruturante, como reformas nas áreas Tributária, Previdenciária e Administrativa. Nesse mesmo período, buscou-se também uma reestruturação da dívida dos entes subnacionais e a saída destes entes do setor bancário. Vocacionada ao estabelecimento de normas gerais, a LRF foi concebida para submeter todos os entes da federação ao novo paradigma fiscal, incluindo a União, estados, Distrito Federal e municípios. Nesse sentido, também buscou submeter ao seu arranjo os três poderes e a administração indireta, inclusive algumas empresas estatais. Segundo a exposição de motivos, destacam-se os seguintes pontos do PLC (Brasil, 1999):

- a) imposição dos limites de gastos com pessoal a cada um dos três Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, definindo assim responsabilidade específica para o Legislativo e o Judiciário;
- b) utilização do conceito de receita tributária disponível para servir de base aos limites relativos às despesas de pessoal e de dívida;

²⁴ Nesse contexto, o Governo Federal estabeleceu também uma das intermináveis renegociações da dívida dos entes subnacionais, através da federalização das dívidas.

- c) dilatação dos prazos para enquadramento aos limites definidos para as principais variáveis das finanças públicas, quando verificadas mudanças drásticas na política monetária e cambial e desde que sejam reconhecidas como tal pelo Senado;
- d) ampliação do prazo para liquidação de Restos a Pagar, com o objetivo de melhor adaptá-lo às especificidades de Estados e Municípios, bem como limitar os Restos a Pagar para cada um dos Poderes;
- e) introdução de regra de transição para os entes que não estejam enquadrados nos limites referentes à dívida quando da entrada em vigor da lei;
- f) definição de regra, antes restrita à União, em suas relações com os Governos estaduais, que impede os Estados de transferir recursos aos Municípios para atendimento de ações e serviços públicos próprios desses entes.

Ao longo da tramitação do PLC no Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados realizou diversas alterações no texto, aprofundando os mecanismos de austeridade fiscal do projeto. Afonso (2016, p. 138 *apud* Silva, 2000) sintetiza as modificações introduzidas no PLC durante a tramitação na Câmara:

Comparando-se o Substitutivo à Proposta original, o que se observa é que as grandes mudanças promovidas podem ser atribuídas: (a) à inclusão das receitas públicas como tema de relevante interesse para o fim de implantação do novo regime fiscal; (b) à enfática especificação dos novos papéis reservados às leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, tendo em vista a definição de estratégias, objetivos e metas de política fiscal; (c) à utilização da receita corrente líquida como elemento básico para o cálculo dos diversos limites aplicáveis às despesas e à dívida pública, em lugar da receita tributária disponível — originalmente proposta; (d) à manutenção das operações de refinanciamento da dívida mobiliária federal na lei orçamentária anual, em lugar de sua exclusão dos orçamentos públicos — conforme a proposta originalmente feita; (e) à definição de despesa obrigatória de duração continuada, em lugar da originalmente proposta despesa de longo prazo, para o fim de aplicação do mecanismo de compensação — “pay-as-you-go”; (f) à constituição do “conselho de gestão fiscal”, integrado por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e da sociedade civil, com o propósito de acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal.

Durante o processo legislativo, a oposição parlamentar criticou o conteúdo do PLC, alegando possíveis violações ao texto constitucional, que ao final foram parcialmente confirmadas no âmbito do STF.²⁵ O Senador José Eduardo Dutra (PT/SE), por exemplo, criticou o esvaziamento do papel do Senado Federal na fixação de limites de endividamento, o que, em sua perspectiva, violava o art. 52 da CRFB/88. Apesar disso, o PLC foi aprovado no Senado Federal através de uma

²⁵ Adiante, analisaremos a interpretação do STF acerca da LRF.

confortável maioria, sendo posteriormente sancionado com vetos pelo Presidente da República (Brasil, 1999).

Em mais de vinte anos de vigência da LRF, diversas alterações foram feitas, sem que houvesse uma profunda mudança do escopo original da lei. Analisaremos a seguir, brevemente, o conteúdo destas reformas legislativas, para o cotejo com o objeto de investigação deste trabalho.

Em uma reforma legislativa inicial, a LC n. 131/2009 cuidou da transparência na gestão fiscal, estabelecendo novos mecanismos de controle social. Nesse sentido, buscou conceder instrumentos ao cidadão para que tivesse pleno acesso a informações relacionadas à despesa pública e à receita pública. A mencionada legislação também reforçou o direito de petição aos órgãos de controle, conforme o art. 73-A. Por fim, concedeu um período de transição, possibilitando sua adoção pelos entes subnacionais.

A disciplina da dívida pública dos entes subnacionais foi apontada, recorrentemente, como um dos principais motivos para a aprovação da LRF.²⁶ Apesar de pautar previsibilidade nesta matéria, este tema foi constantemente revisitado ao longo da vigência da Lei. Em 2014, o Congresso Nacional aprovou a LC n. 148/2014,²⁷ que estabeleceu um conjunto de normas para o refinanciamento da dívida pública dos entes subnacionais, medida que foi proposta pelo Poder Executivo. Como instrumento para o refinanciamento, a LC estabeleceu: redução dos juros da dívida pública, criação do Programa de Acompanhamento Fiscal (PAF) e autorização para concessão de descontos. Por outro lado, proibiu a emissão de títulos da dívida pública pelos entes subnacionais, conforme é possível verificar no art. 11 (Brasil, 2014).

Em 2015, o Congresso Nacional aprovou a LC n. 151/2015, que também tratou do refinanciamento da dívida pública dos entes subnacionais. Neste caso, a proposta revogou parte da LC n. 148, estabelecendo um limite temporal para realização do refinanciamento previsto na LC n. 148 entre os entes e a União. Em linhas gerais, a LC n. 151 foi uma resposta do parlamento à inércia do poder executivo, tendo em vista a demora para celebrar os acordos de refinanciamento previstos na LC

²⁶ Conforme é possível verificar da própria exposição de motivos apresentada ao Congresso Nacional.

²⁷ O Poder Executivo apresentou um projeto mais amplo, que tratava também do CONFAZ e de renúncias fiscais. Ao final, o texto aprovado tratou especificamente da temática do refinanciamento da dívida.

anterior²⁸ (Brasil, 2015).

Em 2016, durante o segundo governo Dilma, o Poder Executivo propôs uma nova política pública de revisão da dívida dos entes subnacionais, aliada ao endurecimento de aspectos da LRF. O PLP n. 257/2016 foi aprovado, resultando na LC n. 156/2016, cuja sanção ocorreu no governo Temer. Denominado Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, o conjunto de medidas indicava um reforço à estratégia de responsabilidade fiscal, limitando a ampliação das despesas correntes, conforme o art. 4º; por outro lado, também foram instituindo novos mecanismos de controle social do desempenho fiscal dos entes. Conforme o art. 27, a LRF passou a obrigar a liberação, em tempo real, de informações acerca da execução orçamentária e financeira, bem como o envio para União, por parte dos entes federativos, de informações fiscais, orçamentárias e contábeis (Brasil, 2016).

No ano de 2017, o governo Michel Temer propôs a criação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), sendo aprovado pelo Congresso Nacional e transformado na Lei Complementar n. 159/2017. Segundo o § 2º do art. 1º da LC, o objetivo da lei seria corrigir os desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas. Para atingir tal objetivo, a LC pauta a adoção de medidas de ajuste fiscal e reformas institucionais. Dentre outras medidas, o RRF pressupõe: a privatização de empresas estatais, a adoção de mudanças no regime previdenciário dos servidores públicos, a redução de incentivos fiscais e a revisão do regime funcional dos servidores. A LC n. 159/2017 suspendeu, no âmbito do RRF, a aplicação de diversos dispositivos da LRF. Segundo o art. 9º, § 4º, da LC n. 159/2017, foram dispensados os requisitos previstos na LRF para contratação de operações de crédito. Por sua vez, o art. 10, inciso I, da LC n. 159, afastou a aplicação do art. 23 da LRF, que previu a recondução das despesas de pessoal ao limite previamente estabelecido. O art. 25, § 1º, inciso IV, alíneas “a” e “c”, da LRF, também foi suspenso no âmbito do RRF. Este dispositivo flexibilizou a realização de transferências voluntárias, permitindo a realização para

²⁸ A proposta foi aprovada por ampla maioria na Câmara dos Deputados, com apoio de partidos da oposição e do governo. Conforme foi possível verificar nas notas taquigráficas da sessão da Câmara dos Deputados, existia um descontentamento dos deputados com o Poder Executivo. Nesse sentido, a Deputada Jandira Feghali proferiu o seguinte discurso: *A SRA. JANDIRA FEGHALI (PCdoB-RJ. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) – Sr. Presidente, quero parabenizar o Líder do PMDB, Deputado Leonardo Picciani, pela iniciativa. Considero importante o projeto, porque essa lei foi aprovada aqui e precisa ser aplicada. Os Municípios não podem virar credores do Governo e da União. Eles têm que pagar aquilo que a lei determinou na renegociação de suas dívidas. Esse prazo estabelece o cumprimento de uma lei que é autoaplicável, e nós precisamos, de fato, fazê-la valer. O PCdoB vota “sim” (grifo nosso).*

entes que não se encontrem em dia quanto ao pagamento de obrigações, bem como no caso de descumprimento de certos requisitos relacionados à dívida, operações de crédito e outros elementos da política fiscal. O RRF também suspendeu a aplicação do art. 31 da LRF, que determina um prazo para recondução da dívida consolidada aos limites pactuados (Brasil, 2017).

A LC n. 164/2018 flexibilizou o controle da despesa com pessoal previsto na LRF, excepcionalizando tal mecanismo em casos de contingência fiscal que afete a receita dos municípios. Nesse sentido, variáveis como a diminuição do repasse de recursos através do Fundo de Participação dos Municípios, em face da concessão de isenções tributárias pela União; ou a diminuição das receitas oriundas dos royalties, poderiam afastar as restrições estabelecidas anteriormente pela LRF (Brasil, 2018).

No contexto do enfrentamento à pandemia de COVID-19, o Congresso Nacional aprovou a LC n. 173/2020, instituindo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Em linhas gerais, o Programa adotou as seguintes estratégias para apoiar os entes subnacionais: suspensão do pagamento de dívidas de Estados e Municípios com a União; auxílio financeiro direto aos entes federativos; aditamento contratual das operações de crédito; e afastamento temporário de dispositivos da LRF. Em relação à LRF, o Programa afastou limites e condições para realização de transferências voluntárias, além de dispensar: requisitos para a renúncia de receitas; flexibilização do regramento previsto para geração de despesas, conforme o art. 16 da LRF; e dispositivos que disciplinam as despesas obrigatórias de caráter continuado. Por outro lado, o Programa buscou reforçar as limitações para ampliação das despesas com pessoal (Brasil, 2020).

A LC n. 177/2021 (Brasil, 2021) tratou da política de Ciência, Tecnologia e Inovação, buscando mitigar a possibilidade de limitação de empenho²⁹ e movimentação financeira nesta área. Outro aspecto relevante é que a LC buscou estimular a aplicação de recursos para programas no âmbito das políticas de meio ambiente, além de flexibilizar a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

Em 2021, o Congresso Nacional aprovou a LC n. 178, estabelecendo o

²⁹ Conceito legal previsto na lei n. 4.320/64: *empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição* (Brasil, 1964).

Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Equilíbrio Fiscal. Em linhas gerais, a LC instituiu um novo programa de renegociação das dívidas dos entes subnacionais, tendo em vista a crise fiscal de diversos Estados, especialmente do eixo Sul-Sudeste. A LC também dispôs expressamente sobre medidas de reforço à responsabilidade da gestão fiscal, buscando conter o avanço das despesas com pessoal (Brasil, 2021).

A LC n. 195/2022, nomeada como Lei Paulo Gustavo, buscou fortalecer o setor cultural, sensivelmente impactado por dois aspectos: primeiro, pela pandemia resultante da COVID-19; segundo, pelo descaso do governo Jair Bolsonaro com este setor. Conforme a redação do art. 31 da LC, os recursos federais transferidos para os entes subnacionais, buscando mitigar os efeitos de calamidades públicas ou pandemia, não seriam contabilizados na meta de resultado primário, como fixado anteriormente pela LRF. Assim, houve uma flexibilização da rigidez da LRF para socorrer o setor cultural (Brasil, 2022).

Em diversas oportunidades o STF foi instado a analisar a compatibilidade da LRF com a CRFB/88, seja em sua redação originária ou em decorrência das modificações acima relatadas.³⁰ Dos julgados do STF nesta matéria, destacam-se as ações diretas de inconstitucionalidade n. 2238, 2256, 2241, 2261 e 2365. Ao julgar tais ações, o STF reconheceu a constitucionalidade formal e material da LRF, afastando a aplicação de alguns de seus dispositivos (Brasil, 2020).

Ao apreciar a ADI n. 2238, ação de maior amplitude entre aquelas que abordavam a constitucionalidade da LRF, o STF rejeitou a maioria dos pedidos apresentados pelos requerentes. Em linhas gerais, entre outros argumentos, os requerentes apontavam principalmente: a violação do pacto federativo; a violação de direitos sociais reconhecidos pela CF; o comprometimento do princípio da separação de poderes; e a afronta aos princípios e regras de responsabilidade fiscal (Brasil, 2020).

Quanto à violação ao princípio da separação dos poderes, o STF reconheceu a inconstitucionalidade do art. 9º, § 3º, da LRF.³¹ Conforme o julgado, o dispositivo

³⁰ Foge do escopo deste trabalho a análise da jurisprudência do STF acerca da dívida dos entes subnacionais com a União, matéria que possui grande controvérsia do ponto de vista político, econômico e jurídico. Registra-se apenas que este é um tema atual e sensível.

³¹ 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

fragilizou o sistema de freios e contrapesos instituído pela CRFB/88, na medida em que delegou ao Poder Executivo a prerrogativa de interferir na política financeira dos demais poderes. Em sua concepção originária, a LRF autorizou o Poder Executivo a limitar empenhos e a movimentação financeira dos demais poderes, o que esvaziava sua autonomia (Brasil, 2020).

Os arts. 56 e 57 da LRF também foram declarados inconstitucionais, neste caso por violarem o art. 71 e seguintes da CRFB/88. Neste caso, o STF assentou que as contas do Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas, em caráter conclusivo. Assim, afastou qualquer tipo de interpretação que apontasse para o caráter opinativo do julgamento exarado pelas cortes de contas; este tipo de julgamento deve ocorrer apenas nas hipóteses em que as contas do Poder Executivo são apreciadas (Cavalcante, 2024).

O STF também reconheceu a inconstitucionalidade do art. 23, § 1º e art. 23, § 2º, da LRF. Os dispositivos em questão autorizaram a redução dos vencimentos de servidores públicos, medida que viola a norma constitucional da irredutibilidade de vencimentos, conforme o inciso XIV do art. 37 da CF (Brasil, 2020).

2. O TETO DE GASTOS E SUA MOTIVAÇÃO

Este capítulo abordará a exposição de motivos da PEC do Teto de Gastos, o contexto econômico que ensejou a sua criação, os institutos previstos na Emenda Constitucional n. 95/2016 e as revisões implementadas no período 2016-2022. Assim, pretendemos expor as razões políticas e econômicas para o Teto de Gastos, buscando confrontar suas premissas com a CRFB/88 e o resultado verificado no período investigado.

2.1. Análise da exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 (EC 95/2016)

O Novo Regime Fiscal, nome adotado pela própria Emenda Constitucional n.

lei de diretrizes orçamentárias. [...] **§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias** (grifo nosso).

95, de 15 de dezembro de 2016, representou uma importante mudança no funcionamento da despesa pública no Brasil. Através da reforma da Constituição Federal, o Congresso Nacional aprovou o estabelecimento de um limite fixo quantitativo de gastos públicos pelo período de vinte anos. Popularmente, esse modelo ficou conhecido como “Teto de Gastos”.

Os argumentos apresentados — pelo governo — para a propositura da Emenda à Constituição foram variados: desde a falta de confiança de investidores e agentes do mercado, até um profundo desequilíbrio fiscal, que colocaria em risco todo o orçamento da União. Assim, a proposta buscava “[...] restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública” (Brasil, 2016). Dessa forma, caso a proposta fosse aprovada, seria possível corrigir distorções das contas públicas, condição compreendida como necessária para recuperar a economia diante da situação declarada como crítica.

A questão do desequilíbrio das contas públicas pode ser interpretada, em linhas gerais, com base em dois prismas: receitas públicas ou despesas públicas. Um desequilíbrio fiscal pode ser resultado, por exemplo, da queda da arrecadação tributária; por outro lado, pode ser motivado também pelo aumento das despesas públicas. Em tese, a modificação em aspectos da tributação, buscando incrementar as receitas, pode gerar um efeito inverso, na medida em que a expansão da carga tributária diminui a receita disponível no âmbito privado, restringindo a capacidade de investimento deste setor. Contudo, é preciso confrontar tal perspectiva com a realidade verificada no País, onde é perceptível uma desigualdade renitente na tributação, cuja carga tributária é excessivamente onerosa para os economicamente hipossuficientes (Melo; Netto, 2019).³²

Em sentido inverso, o Teto de Gastos parte da premissa de que a crise fiscal é fundada no aumento insustentável das despesas públicas, sendo o desequilíbrio das contas resultante do aumento da dívida primária. Essa percepção é evidenciada na justificativa apresentada pelo governo ao parlamento:

No período 2008-2015, essa despesa (primária) cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública (Brasil, 2016).

³² Conforme os autores, no caso do Brasil, existe uma contribuição da política de benefícios tributários para a deterioração do cenário fiscal (Melo; Netto, 2019).

A proposta também aponta para um déficit previsto de até R\$ 170 bilhões em 2016, o que representaria um “aumento sem precedentes” na comparação histórica. Dessa forma, existiria em curso um aumento exponencial da dívida bruta do Governo Federal, fato que seria comprovado mediante a análise dos números do ano de 2013 e 2016. No primeiro ano, a dívida pública representaria 51,7% do Produto Interno Bruto do Brasil, enquanto em 2016 representaria 67,5%, existindo a estimativa de que, em alguns anos, na época da PEC, a dívida pública atingisse 80% do PIB (Brasil, 2016).³³

Salto *et al.* (2015) alertaram, antes da implementação do Teto de Gastos, que a relação entre a dívida pública e o PIB do Brasil era preocupante. Devido aos juros elevados, existia uma tendência de instabilidade da dívida no longo prazo. Nesse contexto, a elevação dos juros pelo Banco Central, em busca das metas de inflação, teve um impacto negativo na política fiscal. Segundo os autores, o manejo da contabilidade pública, com o objetivo de alcançar um superávit primário artificial, e o aumento desmedido dos gastos públicos, contribuíram para um cenário de desconfiança entre os agentes econômicos.

Em um contexto amplo, o Teto de Gastos foi implementado em um cenário de forte desaceleração da economia, impulsionada por fatores internos e externos. No âmbito internacional, a crise de 2008 enfraqueceu o dinamismo do mercado, ocasionando a redução do preço das commodities. No âmbito interno, esse cenário foi agravado pela queda dos investimentos da Petrobrás e pelo ajuste fiscal em curso, respingando no cenário macroeconômico verificado a partir de 2014 (Rossi, 2015).

A série histórica do PIB (IBGE, 2023) demonstra que o Brasil enfrentou, a partir do quarto trimestre de 2010, um abalo em sua economia. A partir do primeiro

³³ Como o capítulo abordará o endividamento público, através da exposição de uma série de números e dados, é relevante apresentar uma crítica exposta na literatura econômica. Mensurar o endividamento público é passível de controvérsia, pois envolve uma atividade interpretativa. Ocorre que, segundo José Roberto Afonso (2017, p. 309), o País não adota uma metodologia adequada para quantificar seu endividamento, bem como o procedimento é inusual em uma perspectiva comparada: “No País, são adotadas diferentes metodologias para apurar o montante da dívida, nem sempre em linha com a teoria e as mais recorrentes práticas internacionais. Mudam desde o conceito do que seja dívida até a abrangência dos entes devedores, passando pelas diferentes fontes dos dados. Não é apenas uma questão de calcular de modo diferente, mas, também, de distinguir e refletir sobre o significado que está por trás de cada dívida pública. [...] Desde já, é curioso que não se questione no País o porquê de ainda ser a autoridade monetária a responsável por calcular os indicadores fiscais mais importantes e analisados, ao contrário do que ocorre na maioria das outras economias, avançadas e emergentes. Não se conhece outra economia com tal situação entre as maiores do mundo, em que o mais comum é que tal responsabilidade caiba ao Ministério da Fazenda ou das Finanças, quando não a algum órgão, por vezes colegiado, mas que esteja na esfera das autoridades econômicas e fazendárias — jamais uma autoridade monetária clássica”.

trimestre de 2014 o cenário piora, com uma queda vertiginosa até o segundo semestre de 2016. No período, o PIB caiu de 3,2% para um indicador negativo de 4,5%.

Quando a PEC 241/2016 foi apresentada — posteriormente aprovada e convertida na EC n. 95 — o Brasil enfrentava um cenário de instabilidade econômica. Este fato é comprovado por estudo do IBGE (2018), cujo resultado aponta uma desaceleração no conjunto de riquezas produzidas no País. Por exemplo: o Produto Interno Bruto do Brasil — indicador amplamente utilizado para designar o desenvolvimento e o crescimento da economia de determinada região — indicou um cenário de desaceleração a partir do ano 2011. Assim, o ano de 2015, em uma janela entre os anos 2006 até 2016, representou o pior número do PIB, em comparação com anos anteriores (Brasil, 2018).

Este recorte temporal (2006 até 2016) é relevante porque incorpora um período de crescimento da economia, cujo ápice ocorreu no ano 2010. Os indicadores econômicos foram acompanhados de melhorias nos dados de aspectos sociais: como a diminuição da extrema pobreza, melhora nos índices de alfabetização e diminuição da taxa de desemprego (Carvalho, 2018). Do ponto de vista fiscal, o período 2003-2010 é caracterizado pela existência de superávit primário. É possível dividir a janela temporal em dois momentos, contemplando o mandato presidencial. Para Arantes e Lopreto (2018), no primeiro governo Lula houve uma redução da relação entre a dívida pública e o PIB, com adoção de uma agenda de ajuste fiscal. No segundo governo, houve uma priorização da política de incentivos fiscais e das transferências de renda. Segundo a literatura, essa política de investimento certamente contribuiu para uma melhora dos indicadores sociais.

Segundo a proposta original, o Teto de Gastos busca modificar o caráter da despesa pública no Brasil, em especial uma pretensa característica “procíclica”.³⁴ Em linhas gerais, tal perspectiva aponta para uma vinculação da curva da despesa pública ao grau de crescimento da economia. Ou seja, a despesa pública cresce na medida em que a economia se desenvolve, o que exige — segundo a exposição de motivos da PEC — uma ação contencionista em períodos de desaceleração da

³⁴ Segundo o glossário do Conselho de Finanças Públicas (Portugal, 2024), o termo pode ser definido desta forma: “[...] diz-se procíclica quando a sua orientação acompanha o ciclo económico, geralmente exacerbando-o. Trata-se do caso de uma postura expansionista na fase alta do ciclo e de uma postura contracionista na fase baixa do ciclo económico”.

economia. Um dos fatos que contribuíram para esse cenário seria a vinculação das despesas públicas nas áreas da saúde e da educação a um percentual da receita pública (Brasil, 2016).

A necessidade de limitação dos investimentos públicos em saúde e educação, a despeito dos péssimos índices qualitativos constatados nestas áreas, é comprovada mediante as reiteradas críticas inscritas na exposição de motivos da PEC. Isso resultaria em uma ineficiência na alocação desses recursos, argumento que reforçaria a necessidade de aprovação do texto (Brasil, 2016).³⁵ Ao estabelecer que existiria um piso para investimento nesses setores (saúde e educação) vinculado à receita obtida, a despesa pública tenderia a crescer em períodos de expansão da economia, já que esses resultam em uma ampliação da arrecadação do Estado (Brasil, 2016).³⁶

É cediço que conjunturas como a apresentada — desaceleração econômica — impactam a arrecadação do Estado, assim como o inverso também acontece. Um exemplo disso é o primeiro governo Dilma, quando a arrecadação federal cresceu apenas 2,9% em relação ao ano anterior. Em comparação, no primeiro Governo Lula, houve um crescimento de 6,1% no primeiro governo Lula (Carvalho, 2018).

Outro ponto considerado como responsável pelo caráter procíclico, em relação à atividade financeira do Estado, reside na utilização da meta de resultado primário como âncora da política fiscal, o que resultaria na necessidade de ajuste fiscal em momentos de recessão. Em períodos de retração das receitas públicas, seria difícil conquistar superávit primário, o que exigiria a adoção de políticas de austeridade (Brasil, 2016).

Ao estabelecer um regime fixo das despesas públicas, o Teto de Gastos permitiria que a variação existente na arrecadação do Estado não influísse nas despesas, mantendo uma certa continuidade em seu aspecto quantitativo, em detrimento da oscilação comum das receitas. Assim, em momentos de expansão econômica, sem que fosse possível ampliar o gasto público, o tesouro seria forçado

³⁵ No sentido inverso, Melo e Costa (2021) argumentam que os mínimos constitucionais configuram uma iniciativa de justiça orçamentária, cujo conteúdo vem sendo inviabilizado pelo ideário neoliberal. Tal fato é comprovado pelas diversas iniciativas de desmonte da CRFB/88, bem como pelo desrespeito às ações na área de educação, como o próprio investimento mínimo em educação ou as despesas em educação.

³⁶ O maior objetivo do Teto de Gastos foi rever a política de financiamento da saúde e da educação, matéria de ordem constitucional, o que ensejou a necessidade de reforma da CRFB/88, conforme artigo de Rossi e Dweck (2016) no Caderno de Saúde Pública.

a realizar uma poupança pública. Em contraponto, nos períodos em que houvesse uma redução dos indicadores econômicos, ocorreria uma diminuição do superávit público (Brasil, 2016).

Esse formato de arcabouço fiscal (perenidade na despesa pública), segundo a proposta, resultaria em um caráter anticíclico, em detrimento de regimes que adotam mecanismos vinculados à receita pública ou ao Produto Interno Bruto (PIB), regimes que permitem uma expansão da despesa em momentos de crescimento econômico, fator considerado nocivo pelos defensores do Teto de Gastos. A expansão da despesa pública, presente e futura, é apontada como o cerne do problema, sendo resultante da dispersão de novos gastos públicos, ensejando o estabelecimento do limite fixo total das despesas. Ao adotar um limite fixo total, a proposta buscaria permitir uma modificação interna do perfil da despesa pública, contribuindo para uma possível melhoria em sua qualidade (Brasil, 2016).

Outro argumento apresentado para defender o Teto de Gastos seria sua pretensa compatibilidade com os pisos existentes nas áreas de saúde e educação, pois seria possível uma modificação interna do perfil das despesas públicas. Ou seja, em tese, existiria margem para reduzir investimentos em outras áreas e direcionar esses recursos para os setores que possuem um valor mínimo estabelecido constitucionalmente (Brasil, 2016). No entanto, é crucial ponderar essa perspectiva à luz da natureza do orçamento público brasileiro, que apresenta um elevado nível de rigidez. Segundo Salto e Afonso (2016), existiam cerca de quatorze rubricas vinculadas no período em que a PEC era discutida, com um impacto aproximado de R\$ 700 bilhões. Por isso, como apresentado por Melo e Ribeiro (2022), dado o perfil das despesas discricionárias e a pressão exercida pelas despesas obrigatórias, os pisos constitucionais foram convertidos, na prática, em um limite máximo para as despesas discricionárias.

Quanto ao funcionamento prático do regime, o limite fixo da despesa pública significaria, após sua implementação, um congelamento real, o que resultaria em um crescimento real “zero”. Em relação aos dados históricos, o período compreendido entre 1997 até o ano de 2015 representou, em média, um aumento de 5,8% acima da inflação anual. É justamente esse crescimento constatado acima da inflação que o Teto de Gastos buscou impedir (Brasil, 2016).

Em uma perspectiva temporal, o Teto de Gastos passaria a funcionar a partir do ano de 2017, tendo o ano de 2016 como o paradigma para fixação do Teto de

Gastos. A despesa realizada em 2016 — registra-se que um ano de forte desaceleração da economia — seria corrigida pela inflação acumulada ao longo do ano anterior, mecanismo que seria utilizado sucessivamente nos próximos vinte exercícios financeiros (Brasil, 2016). Nesse sentido, a utilização da inflação como acréscimo da despesa pública permitiria que orçamento público não fosse inteiramente corroído pelo aumento geral de preços, sem representar uma possibilidade de expansão do gasto público real. A proposta adota o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como mecanismo para correção (Brasil, 2016).

Outro aspecto crucial do NRF foi o seu impacto direto no financiamento dos demais poderes, mesmo que estes possuam autonomia financeira e orçamentária, conforme a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Para superar esse contexto, que inclusive poderia levar a questionamentos sobre a constitucionalidade da proposta, a alternativa adotada na exposição de motivos da PEC foi estabelecer um limite individualizado para cada um dos poderes e órgãos autônomos (Brasil, 2016).³⁷

Em caso de descumprimento do Teto de Gastos, uma série de gatilhos seriam acionados, buscando retomar a curva da despesa pública para o patamar desejado pelo Teto de Gastos. Assim, medidas de contenção das despesas com pessoal seriam implantadas já no exercício seguinte. Caso a superação ocorresse no âmbito do poder executivo, este estaria proibido de instituir novos subsídios, subvenções econômicas, incentivos ou benefícios de natureza tributária (Brasil, 2016). Salto e Afonso (2016) defenderam que era preciso estabelecer sanções em caso de descumprimento do regime fiscal, sob pena do descumprimento reiterado da regra.

Conforme já abordado no primeiro capítulo, antes do Teto de Gastos já existia uma preocupação quanto à política fiscal, o que repercutiu na positivação da regra de ouro e da LRF. Nesse sentido, a LRF prevê a necessidade de cumprimento das

³⁷ É válido lembrar que o STF, ao julgar conjuntamente as ações que questionavam a constitucionalidade da LRF, assentou que aspectos da política orçamentária integram a autonomia dos poderes constitucionais, neste sentido (Brasil, 2020, p. 6): “[...] não guardou pertinência com o modelo de freios e contrapesos estabelecido constitucionalmente para assegurar o exercício responsável da autonomia financeira por parte dos Poderes Legislativo, Judiciário e da Instituição do Ministério Público, ao estabelecer inconstitucional hierarquização subserviente em relação ao Executivo, permitindo que, unilateralmente, limitasse os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias no caso daqueles poderes e instituição não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput. A defesa de um Estado Democrático de Direito exige o afastamento de normas legais que repudiam o sistema de organização liberal, em especial na presente hipótese, o desrespeito à separação das funções do poder e suas autonomias constitucionais, em especial quando há expressa previsão constitucional de autonomia financeira”.

metas de resultado primário e nominal, sendo o primeiro resultante do confronto entre as despesas e receitas correntes. O segundo é atingido mediante o confronto de todas as receitas e despesas de um determinado ente (Brasil, 2000). O Teto de Gastos busca compatibilizar seus mecanismos com a LRF, através do estabelecimento de dois parâmetros: um de curto prazo, através da meta de resultado primário, e outro de longo prazo, o Teto de Gastos (Brasil, 2016).

Ao estabelecer o limite de despesas, o Teto de Gastos considerou como parâmetro as despesas efetivamente realizadas (desembolsadas), ao invés das despesas empenhadas. Essa diferença é sensivelmente importante, já que o conceito de despesa empenhada reside no “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (Brasil, 1964). Ou seja, o conceito de despesa paga é mais restrito quando comparado com o conceito de despesa empenhada.

Dentre os instrumentos adotados para garantia da efetividade do limite de gastos, destaca-se o estabelecimento de uma política de controle de empenhos e das limitações existentes no âmbito dos restos a pagar e do cancelamento dos pagamentos não processados (Brasil, 2016).

Ciente de que o limite fixo das despesas públicas representaria um possível descompasso entre o texto legal e a realidade fática, o NRF previu a possibilidade de uma futura alteração. Tal reforma, contudo, seria condicionada ao cumprimento de dois requisitos: deveria ser apresentada apenas após o décimo ano de vigência da proposta e através de lei ordinária de autoria do Presidente da República (Brasil, 2016).

Algumas despesas foram intencionalmente excluídas do cômputo do limite de gastos. São elas: a transferência constitucional para estados e municípios; os créditos extraordinários para atender despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública; aumento de capital de empresas estatais não dependentes e despesas com a realização de eleições. Neste ponto, Melo e Ribeiro (2022) registram que não foram submetidos ao limite fixado: os encargos da dívida pública, os incentivos fiscais e os subsídios federais.

Por fim, a exposição de motivos da PEC defendeu que tal medida resultaria em uma redução da taxa básica de juros, já que supôs uma diminuição do papel restritivo da política monetária, em decorrência da diminuição do risco de insolvência pública.

2.2. Contexto econômico e fiscal da União com a instituição do Teto de Gastos

Segundo Carvalho (2018), o período compreendido entre 2002 até 2010 é definido como “milagrinho”, em alusão ao chamado “milagre econômico” do regime ditatorial. O “milagrinho” é caracterizado pela compatibilização de desenvolvimento econômico e social.

A inflexão desse período tem início com a crise dos *subprimes* (2007-2008), resultante do abalo mundial causado pela derrocada do sistema bancário norte-americano. Em sua origem, a crise é causada pela excessiva financeirização da economia e a desregulação do setor financeiro dos Estados Unidos, atingindo rapidamente países da Europa, em decorrência da integração e globalização dos mercados (Dowbor, 2015).

O FMI apontou, em novembro de 2007, que a crise do mercado imobiliário dos Estados Unidos tinha o potencial de influenciar o crescimento econômico global, resultando em uma desaceleração da economia a partir de 2008. Em contraponto, no mesmo documento, o FMI identificou que os mercados emergentes, liderados por China e Índia, registraram um forte crescimento. É importante ressaltar que, inicialmente, a caracterização dada ao contexto econômico era de “turbulência”, com uma crise sistêmica sendo constatada no período seguinte (FMI, 2007).

Desde o início de 2008 é possível verificar uma preocupação do Conselho Europeu acerca do cenário econômico, o que ganha intensidade ao longo do ano. Em dezembro de 2008, o Conselho decretou a existência de uma crise econômica e financeira global, defendendo uma resposta coordenada do organismo multilateral (Costa; Caldas, 2013). Na Europa, os principais países atingidos foram Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda, sendo também possível constatar um quadro de recessão nas grandes economias, como Alemanha, França e Itália (Crise Financeira [...], 2021).

Em linhas gerais, para superar a crise, os Estados socorreram o mercado financeiro, através da injeção de capital nas instituições bancárias. O Congresso dos Estados Unidos, por exemplo, autorizou o tesouro daquele país a adquirir até 700 bilhões de dólares em ativos ilíquidos (BCB, 2008). Além da disponibilização de recursos, os países reduziram a taxa de juros e aprovaram regulações mais consistentes para o sistema financeiro (Gala, 2023). Todo esse receituário foi

acompanhado pela adoção de políticas de austeridade, desta vez aplicadas no centro do capitalismo global (Bastos, 2015).

Baumgarten (2019) aponta que a crise de 2008 representou uma inflexão da política monetária tradicional, tendo em vista que as medidas adotadas (por exemplo, juros negativos e emissão monetária em grande volume) não geraram pressões inflacionárias. Nesse sentido, a literatura macroeconômica tradicional indicaria uma desvalorização do poder de compra da moeda, o que não ocorreu nos países desenvolvidos. Segundo Resende (2020), a expansão monetária sem precedentes possibilitou a aquisição de títulos da dívida pública e privada, estratégia adotada pelo Banco Central Europeu, Banco da Inglaterra e pelo Banco Central dos Estados Unidos (FED); com tal iniciativa, buscou-se atuar na crise que ameaçava o sistema financeiro. Ao invés da inflação, verificou-se deflação, o que afastaria a relação de causa e efeito entre a política monetária e a inflação.

Para Melo (2021), outro aspecto importante desse contexto reside no redirecionamento do papel do Estado, tendo em vista as demandas do mercado. Tomando como exemplo a crise de 2008, é possível compreender que não ocorreu — efetivamente — uma redução do papel estatal, já que este foi demandado a solucionar a crise de liquidez do sistema financeiro. Assim, segundo tal perspectiva, o discurso da austeridade oculta uma escolha política de privilégio ao setor financeiro e bancário.

No Brasil, especialmente após a intensificação da crise no último quadrimestre de 2008, as ações governamentais foram concentradas na proteção do setor produtivo, mediante a oferta de crédito e de desonerações tributárias. A cadeia produtiva da construção civil, o setor automotivo, o agronegócio e o varejo foram os principais beneficiados pelas medidas adotadas.³⁸ Para preservação do câmbio, buscando diminuir a volatilidade em relação ao dólar, o governo manejou o IOF — Câmbio e ampliou a disponibilidade de dólares no mercado. No âmbito do comércio exterior, utilizou reservas internacionais para financiar as exportações e ampliou a política de crédito para o setor. Quanto à política monetária e creditícia, destacam-

³⁸ No âmbito da cadeia produtiva da construção civil, além da inclusão na lista de setores beneficiados com créditos na ordem de R\$ 2 bilhões de reais, foi autorizado um aumento no limite dos empréstimos destinados à compra de materiais de construção. A indústria automotiva foi beneficiada com o aumento do crédito para o setor, além da redução do IPI e IOF. Para o agronegócio, o Governo antecipou R\$5 bilhões do Plano Safra. Quanto ao varejo, tal setor foi beneficiado pela disponibilização de créditos na ordem de R\$ 2 bilhões e redução do IPI da linha branca (Brasil, 2010)

se as seguintes ações: redução dos depósitos compulsórios do sistema bancário; disponibilização de R\$ 24 bilhões, através do Banco Central do Brasil, para aquisição de pequenos bancos pelas instituições financeiras de maior porte; autorização para que Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal adquirissem ações e participações em instituições financeiras; e compra de ações, pela Caixa Econômica Federal, de construtoras com problemas de liquidez. Em decorrência da redução da arrecadação tributária e do aumento das despesas públicas, o cenário fiscal apresentou uma redução do superávit primário e o crescimento do déficit nominal (Brasil, 2010).

Para Hiratuka e Sarti (2017), a crise econômica de 2007-2008 gerou uma ampliação da competitividade nos mercados globais, por força do redirecionamento das economias desenvolvidas para produção manufatureira e tecnológica. Essa foi uma estratégia adotada para estimular a economia interna dos países, conforme aponta Bastos (2015) citando o plano dos Estados Unidos para dobrar as exportações no período de cinco anos, a partir de 2010. O acirramento dos mercados globais é um dos fatores que Rossi e Mello (2017) apontam para a crise constatada a partir de 2015.

Outro aspecto importante para deterioração do cenário econômico do Brasil, a partir de 2011, reside na queda dos preços das commodities. Após um ciclo de alta iniciado em 2004, especialmente impulsionado pelo aquecimento da economia chinesa, o que resultou em um aumento de 500% das exportações do Brasil para o país (2004-2011); a partir de 2011, o mercado de commodities contraiu significativamente. A relevância do setor para economia brasileira é elevada, representando 65% do valor das exportações do País, segundo dados apurados em 2014 (As Commodities [...], 2016).

A imagem a seguir mostra o índice CRB, utilizado para mensurar as operações relacionadas às commodities, demonstrando o declínio do setor em relação ao período 2005-2010.

Imagem 1 - gráfico da trajetória do índice CRB no século 21



Fonte: Nexo Jornal/Thompson Reuters.

Conti e Blikstad defendem que uma economia baseada em commodities é bastante vulnerável, tendo em vista a excessiva dependência dos preços e a volatilidade deste mercado, recorrendo à história para fundamentar sua tese. Assim, a “fragilidade da estrutura industrial tende a resultar em repetidos momentos de restrição externa” (Conti; Blikstad, 2018, p. 84).³⁹

Nesse contexto, as exportações brasileiras atingiram seu pico em 2011, quando o total vendido pelo País no exterior alcançou US\$ 256 bilhões. Somente as exportações que incluem todos os produtos básicos e bens básicos alcançaram US\$ 122 bilhões. As vendas externas do grupo de bens composto pelos minérios metalúrgicos (ferro, cobre e alumínio) representaram aproximadamente 17,2% do total exportado pelo País ou US\$ 44 bilhões em 2011. As exportações oriundas da soja e derivados totalizaram US\$ 23 bilhões e representaram 9,8% no total das vendas externas. No terceiro grupo de commodities mais importante da pauta de exportação brasileira, formado por carnes e derivados, as exportações somaram US\$ 15,3 bilhões (Brasil, 2016). A magnitude da queda dos preços internacionais e da própria demanda pode ser observada quando são analisadas as exportações brasileiras desses mesmos produtos em 2014 e 2015. No tocante às exportações de soja, as vendas externas apresentaram um declínio de 10%, entre 2014 e 2015, e o preço da tonelada teve uma redução média de 24% (US\$ 509 dólares em 2014 para US\$ 386 em 2015). Mas nada se compara à queda de receitas oriunda dos minerais metalúrgicos. As exportações totais que em 2014, somaram US\$ 25 bilhões foram reduzidas para US\$ 14 bilhões em 2015, com o preço médio se reduzindo, entre 2014 e 2015, em mais de 48%. No grupo que inclui todos os produtos básicos e produtos agrícolas, as exportações diminuíram de US\$ 109 bilhões em 2014 para US\$ 87 bilhões em 2015, o que representou uma queda de aproximadamente 20%. Quando esses dados são comparados com o pico de 2011, as reduções das exportações de bens básicos e produtos agrícolas apresentam redução superior a 40% (Brasil, 2016; Manzi, 2016, p. 39).

³⁹ A economia brasileira passou por um processo de desindustrialização, constatado especialmente após os anos 1990. Segundo Rocha (2021), a ausência de políticas públicas de fomento e a falta de competitividade da indústria nacional, frente ao crescimento dos concorrentes asiáticos, são fatores importantes para o estado da arte.

Ou seja, o ciclo virtuoso constatado entre 2004-2010 no setor de commodities, que colaborou para o crescimento econômico do Brasil no período, foi também responsável pela desaceleração da economia a partir de 2011.

Inicialmente formulada para mitigar os efeitos da crise global de 2008, as desonerações cresceram no período compreendido entre 2011-2014. Em princípio, a política tributária estava alinhada aos mecanismos utilizados em outros países para superar a crise de 2008, estimulando a produção interna e o incremento da competitividade das empresas nacionais. Assim, a iniciativa buscou, através da renúncia de receitas públicas, estimular o investimento privado (Gentil; Hermann, 2017).

Segundo Carvalho (2019), a agenda econômica adotada a partir de 2011 é resumida nos seguintes pilares: diminuição dos juros, expansão do crédito via BNDES, represamento das tarifas de energia (preços administrados), desvalorização do real, corte dos investimentos públicos e uma forte política de desonerações tributárias. Inicialmente instituídas para enfrentar os efeitos da crise de 2008, as desonerações tributárias ganharam intensidade a partir de 2011, representando um eixo central da política econômica do primeiro governo Dilma. Ao contrário do planejado, essa política representou uma mera transferência de receitas para o setor privado, recompondo os prejuízos da crise econômica.

Enquanto a importância das commodities no desenvolvimento econômico brasileiro parece ser consenso entre economistas de diversas matrizes, o volume das despesas públicas é alvo de controvérsia. Para Salto *et. al.* (2015), além de aspectos da política monetária e cambial, a crise percebida no segundo governo Dilma foi resultado da expansão desmedida da despesa pública. Baumgarten (2016) aponta que a crise foi resultado, dentre outros motivos, do fracasso das políticas anticíclicas adotadas, com impacto aproximado de R\$ 300 bilhões nacional.

Adicionalmente aos elementos já expostos, um segmento da literatura argumenta que as políticas de austeridade, implementadas após 2014, resultaram no agravamento da crise econômica. Mesmo com a desaceleração da economia, o governo adotou uma agenda fiscal de diminuição das despesas públicas, impactando obras de infraestrutura e programas governamentais; instituiu um brusco aumento dos preços administrados, com efeito imediato na inflação; desvalorizou a moeda; e aumentou a taxa de juros, o que reflete no custo da dívida pública. Outros fatores

contribuíram para o grave estado da arte, como a disputa eleitoral de 2014, a instabilidade parlamentar no início do segundo governo Dilma e, principalmente, a Operação Lava Jato, que impactou setores como petróleo e gás, construção civil e indústria naval (Rossi; Mello, 2017).

A Operação Lava Jato ocupou um papel relevante na derrocada da economia nacional, tendo em vista a importância das empresas investigadas, das obras desenvolvidas e dos setores encalacrados. Walfrido Warde (2018) aponta um impacto de R\$ 180 bilhões no PIB do Brasil por força da Lava Jato, em face de uma recuperação de apenas R\$ 10 bilhões para o erário. Os empregos também foram impactados pela OLJ, tendo em vista a redução de 60% dos postos de trabalho em empresas que estiveram envolvidas. Segundo Ruas (2019), em 2014 o setor naval empregava aproximadamente 85 mil pessoas, passando para 23 mil em 2019.

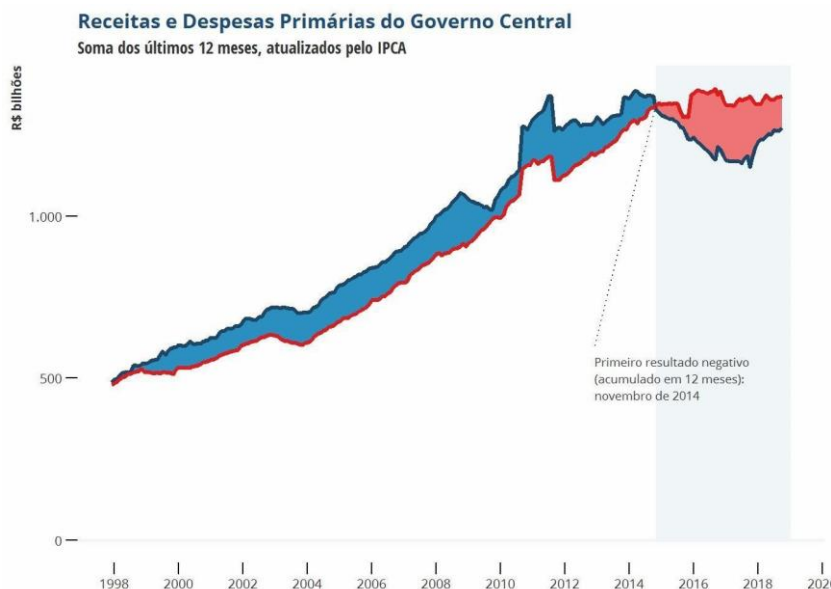
Os grupos empresariais envolvidos em supostos contratos não comutativos com a Petrobrás [principal vítima dos casos de corrupção descobertos pela operação] tornaram-se, ao longo do tempo, verdadeiros conglomerados, sobre os quais se escoa porção importante dos grandes planos de infraestrutura concebidos para o Brasil (Warde; Bercovici; Siqueira Neto, 2015, p. 12).

Em resumo, a crise macroeconômica percebida a partir de 2015 é fruto de um processo multidimensional, resultante de fatores externos e internos. Não é possível dissociar esse processo do aumento da competitividade do mercado externo e da queda dos preços das commodities, apenas para reprisar os fatores internacionais.

A desaceleração da economia, em decorrência da crise econômica, refletiu no desempenho das contas públicas, tendo em vista que entre 2002 e 2014 o Tesouro Nacional apresentou superávit primário. Contudo, a partir de 2010 este cenário é sensivelmente modificado, com uma aproximação entre o volume das receitas e das despesas, o que indica uma queda no superávit. Entre 2010 e 2012 as contas públicas ainda apresentaram superávit, com uma pequena recuperação entre 2012 e 2014. A partir de novembro de 2014, o País passa a enfrentar o déficit primário, conforme é possível observar no gráfico abaixo:⁴⁰

⁴⁰ <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal#item-dados-abertos>

Gráfico 1 – receitas e despesas primárias do Governo Central



Fonte: Tesouro Nacional.

Percebe-se que a queda do superávit primário é compatível com a conjugação dos fatores econômicos que contribuíram para a crise, sem que fosse possível verificar uma expansão desarrazoada da dívida pública. Este aspecto é extremamente importante, dado o argumento majoritário, utilizado para justificar o Teto de Gastos, acerca da ausência de sustentabilidade da dívida pública:

[...] No âmbito da União, a deterioração do resultado primário nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$ 170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal. De fato, a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos. Note-se que, entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometem a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento. A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição (Brasil, 2016, p. 3).

A estabilização da despesa pública primária, argumento apontado pela exposição de motivos da PEC do Teto de Gastos, deve ser compreendida com base

na queda da receita pública e na desaceleração da economia por força dos fatores externos e internos, sem representar um crescimento desarrazoado do seu volume. Assim, o ciclo da despesa foi um movimento natural diante do choque recessivo, sem indicar um risco sistêmico para a economia. Segundo o Tribunal de Contas da União (2023), a relação entre as despesas primárias e o PIB manteve-se abaixo de 20% no período 2011-2015. Ademais, investigando um período histórico maior, percebe-se que entre 2002-2015 é possível constatar uma certa estabilidade, entre 15% e 20% do PIB para esse tipo de despesa. Conforme Dweck e Teixeira (2018), a tese da “gastança” não se confirma, pois a piora do resultado fiscal é fruto da queda das receitas e da relação entre a despesa pública e a evolução do PIB. Ao analisar o contexto brasileiro, os autores apontam que “[...] se a queda na taxa de crescimento do PIB for mais acentuada do que a queda na taxa de crescimento das despesas, a razão despesa/PIB irá se elevar” (Dweck; Teixeira, 2018, p. 12).

Quanto ao crescimento da Dívida Bruta do Governo Geral, que inclui os entes subnacionais e o Banco Central, Rossi (2015) afirma não existir um limite ideal ou um patamar ótimo para seu volume, sendo necessário manejar esse instituto em momentos de crise econômica. Por fim, aponta que as crises no sistema capitalista são da própria natureza do regime, o que justificaria a inexistência de mecanismos extremamente rígidos quanto ao seu manuseio.

O nível de endividamento do Brasil, em um período imediatamente anterior à PEC do Teto de Gastos, era compatível com a média global, o que afasta outro argumento utilizado na exposição de motivos. Analisando a relação dívida pública versus PIB, é possível obter os seguintes dados: Japão (229,2%), Grécia (176,9%), Itália (132,7%), Estados Unidos (104,2%), Índia (69%), Brasil (66,2%) África do Sul (50,1%), Argentina (48,4%), China (43,9%), Peru (23%), Rússia (17,7%) e Chile (17,5%). Logo, a dívida brasileira não cresceu fora de um padrão razoável, estando dentro da média global. Outro aspecto importante é que países com forte desempenho econômico, como China, Índia, Estados Unidos e França, registraram um nível de endividamento bastante diferente entre si. Por outro lado, países com problemas mais graves do ponto de vista macroeconômico, como Argentina e Venezuela, apresentaram um nível de dívida pública menor que o Brasil (Brasil, 2017). Ou seja, o exposto confirma a hipótese de Rossi (2015) acerca da inexistência de um padrão global de endividamento como requisito para sustentabilidade das despesas e para o bom funcionamento da economia.

No caso do Brasil, com o início do ajuste fiscal, a dívida pública bruta cresceu, a despeito do maior contingenciamento desde a edição da LRF. Segundo Carvalho (2019), tal resultado é fruto da recessão e do aumento do custo da manutenção da dívida, através do aumento da SELIC pelo BCB.

Melo (2023) defende que o Teto de Gastos deixou de considerar aspectos estruturais da política fiscal do Brasil, em especial os benefícios tributários e os encargos da dívida pública. Nesse caso, também não houve um esforço para aumentar a arrecadação, através, por exemplo, da instituição de uma reforma tributária progressiva ou a revisão da tabela do Imposto de Renda.⁴¹ Por outro lado, a estratégia governamental, plasmada no Teto de Gastos, foi buscar a austeridade de forma acrítica. Pelo exposto, é possível constatar que o Teto de Gastos partiu de premissas equivocadas, em especial ao defender que o endividamento do Brasil era insustentável. O crescimento das despesas primárias, motivo alegado para adoção do mecanismo fiscal, decorre do cenário econômico recessivo, da queda de receitas e das medidas de austeridade adotadas. Outras medidas, menos gravosas, poderiam ter sido implementadas, especialmente no âmbito tributário, buscando reverter o déficit primário.

2.3. Mecanismos do Teto de Gastos

Em linhas gerais, o Teto de Gastos (EC n. 95/2016) estabeleceu um limite para o volume das despesas primárias do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, com aplicabilidade por um período de vinte exercícios financeiros. Nos termos da CRFB/88 (Art. 165, § 5º), o Orçamento Geral da União é composto pela reunião do orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. Para Piscitelli (2023), o termo “contas”, ao invés de “orçamentos”, é apropriado para sintetizar a diretriz constitucional, possibilitando a segregação das receitas e despesas de cada área da atividade financeira do Estado. O intuito principal do constituinte foi estabelecer um maior rigor e transparência nas contas públicas, possibilitando o controle social e institucional.

Ao limitar a totalidade da despesa primária da União, o Teto de Gastos instituiu um novo regime de gastos para todos os poderes pertencentes ao ente, mediante

⁴¹ Outra potencial fonte de receita seria a disciplina do Imposto sobre as grandes fortunas, até hoje não regulamentado desde a instituição da CRFB/88.

um limite específico e individualizado para cada órgão. Além do Poder Executivo, o Teto de Gastos atingiu a política orçamentária dos seguintes órgãos, integrantes do poder judiciário: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios. O Legislativo também sofreu uma limitação no crescimento de suas despesas, já que a Emenda Constitucional incluiu o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas da União. Também foram incluídos o Ministério Público da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União (Brasil, 2016).

Segundo artigo elaborado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, durante a tramitação da PEC do Teto de Gastos, a modificação da política orçamentária violou a separação dos poderes, cláusula pétrea da CRFB/88. Essa perspectiva deriva do estrangulamento orçamentário praticado pelo regime fiscal, impedindo uma aplicação da atuação dos poderes constitucionais, inclusive no exercício das suas atividades típicas e no atendimento ao cidadão (Brasil, 2016).

Como o Teto de Gastos buscou congelar o orçamento da União por um longo período, notadamente vinte exercícios financeiros, a proposta incluiu a atualização do montante anual pela variação da inflação⁴² acumulada. Caso não adotasse essa estratégia, futuramente o orçamento público seria inteiramente consumido pelo aumento geral de preços, o que iria impedir a execução das tarefas básicas da máquina pública, atingindo até mesmo o custeio. Segundo Rossi e Dweck (2016), a correção inflacionária do limite das despesas públicas significa, em termos reais, um crescimento zero. Assim, o congelamento do gasto público resultou no manejo insustentável do conjunto das despesas primárias. Para Carvalho (2019), o crescimento das despesas obrigatórias e vinculadas, como a previdenciária ou os mínimos constitucionais para saúde e educação, pressionaram as outras despesas.

Em 2017, primeiro exercício financeiro em que o Teto de Gastos esteve em vigor, foi adotado um regime de transição, autorizando a correção das despesas de 2016 pelo índice de 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento), incluindo os restos a pagar e demais operações financeiras que refletem no resultado primário. Nos exercícios seguintes, a partir de 2018, o Teto de Gastos adotou o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia

⁴² O conceito de inflação pode ser definido como o aumento geral de preços.

e Estatística (IBGE), como correção do limite das despesas (Brasil, 2016).

A EC n. 95/2016 (Teto de Gastos) determinou que o projeto de lei orçamentária, encaminhado anualmente pelo Poder Executivo, deveria demonstrar a compatibilidade da programação orçamentária com os limites individualizados — por órgão e poder — do Teto de Gastos. Assim, as despesas primárias não seriam superiores ao *quantum* autorizado pelo regime fiscal. No mesmo sentido, o regime limitou a abertura de créditos adicionais, especificamente os suplementares ou especiais, não podendo resultar na superação do limite do Teto de Gastos. As emendas parlamentares ao orçamento também foram submetidas à sistemática do Teto de Gastos, sendo o valor geral atualizado pela inflação a partir do fixado em 2017. Por outro lado, os créditos extraordinários foram expressamente excluídos do regime fiscal (Brasil, 2016).

Para o Direito Financeiro, os créditos extraordinários são especificamente destinados às despesas urgentes e imprevistas, quando estas despesas resultarem de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Segundo Piscitelli (2023), esta modalidade de crédito é destinada exclusivamente para situações delimitadas pela Constituição Federal, que autoriza a edição de Medida Provisória para este fim.

Além dos créditos extraordinários, o Congresso Nacional afastou do limite das despesas do Teto de Gastos: as transferências constitucionais destinadas aos entes subnacionais; as despesas da Justiça Eleitoral, apenas para realização das eleições; e as despesas com aumento de capital das empresas estatais não dependentes. No tocante às transferências constitucionais, estas apenas transitam no Tesouro Nacional, tendo em vista pertencer, por força da CRFB/88, especificamente ao ente subnacional, conforme precedentes do STF.⁴³

Por outro lado, para verificação do limite do Teto de Gastos, seriam consideradas as despesas primárias pagas, incluindo os restos a pagar pagos; e qualquer outra operação que interfira no resultado primário. Uma exceção foi concedida aos restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015, que também foram excluídos do limite do Teto de Gastos. Nesse caso, eventual excesso de resultado primário seria direcionado à satisfação da obrigação, desde que respeitada a meta fixada na LDO.

Tendo em vista a mudança abrupta na política orçamentária dos órgãos da

⁴³ Tema 42.

União, e prevendo dificuldades para implementação do Teto de Gastos, especialmente para os órgãos e poderes com autonomia financeira e orçamentária, o Congresso Nacional criou uma espécie de compensação fiscal entre o Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e a Defensoria Pública. Assim, desde que previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, caso os órgãos dos demais poderes superassem o limite das despesas primárias, o Poder Executivo poderia reduzir as suas despesas na mesma proporção, limitada a compensação a 0,25% dos gastos do Executivo. Diante da possibilidade de compensação, a LDO deveria arbitrar os limites individualizados para cada órgão.

A Emenda Constitucional do Teto de Gastos criou uma possibilidade de revisão da revogação da regra fiscal mediante a aprovação de uma possível Lei Complementar, desde que respeitado o prazo de dez exercícios financeiros a partir da vigência do Teto de Gastos. Ainda que superada a inusual cessação de efeitos de texto constitucional por força da aprovação de uma hipotética Lei Complementar, especialmente em decorrência do princípio do paralelismo das formas jurídicas, acolhido pela jurisprudência pátria,⁴⁴ o conteúdo da Emenda Constitucional apresenta outros vícios.

O parágrafo único do artigo 108 da EC n. 95/2016, que disciplina a edição da mencionada Lei Complementar, violou expressamente a CRFB/88, na medida em que atingiu o núcleo central do exercício democrático através do voto direto, secreto, universal e periódico. Assim, criou uma espécie de limitação do poder de reforma que buscou inviabilizar a atividade legiferante do Presidente da República. Nesse sentido, o Chefe do Poder Executivo, em respeito à alternância de poder, não poderia implementar sua estratégia de governança fiscal, ou mesmo revisá-la durante a sua gestão, adequando-a às necessidades momentâneas ou temporárias, porque a EC restringiu o número de alterações do regime fiscal por mandato presidencial. Assim, seria autorizada apenas uma mudança a cada quatro anos. Logo, a EC do Teto de Gastos violou o art. 60, § 4º, incisos II e III da CRFB/88, como assinalou acertadamente Vieira Júnior (2016).

O descumprimento do Teto de Gastos submetia o Poder Executivo, e os demais órgãos dos poderes da União, a um conjunto de duras sanções, com vistas

⁴⁴ Segundo o STJ, o termo significa que um ato jurídico só se modifica mediante o emprego de formas idênticas àquelas adotadas para elaborá-lo. Em diversos julgados, o STF já adotou esse princípio como pertencente à ordem constitucional pátria, a exemplo das ADIs 5624 e 7205.

à diminuição da despesa primária. Enquanto não atingissem tal objetivo, os órgãos ficavam submetidos a um conjunto de vedações, dentre elas:

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 [...].(BRASIL, 2016).

No tocante ao Poder Executivo, para além das sanções relatadas acima, o Teto de Gastos previu adicionalmente as proibições seguintes: concessão de benefícios de natureza tributária e ampliação das despesas com subvenções. A revisão geral anual, prevista no art. 37, X, da CRFB/88, também foi atingida pelo teto, na medida em que estaria proibida no exercício em que o limite de despesas fosse ultrapassado. Quanto à revisão geral anual, desde o julgamento do Tema 19 pelo STF, a diretriz constitucional já tinha sido suficientemente interpretada, pois a Suprema Corte afastou sua compulsoriedade. No julgado, prevaleceu o entendimento que não reconheceu a revisão enquanto direito subjetivo do servidor. A Emenda Constitucional também vedou a atividade legiferante em caso de descumprimento do limite das despesas, em flagrante inconstitucionalidade (Vieira Júnior, 2016).

Conforme a EC do Teto de Gastos, a limitação das despesas não resultaria em obrigações futuras ao erário, ou direitos sobre este. Ademais, o texto foi expresso ao dispor que não suspendeu ou revogou outras regras de natureza fiscal, como a LRF e a Lei 4.320/64. Em sentido semelhante, estabeleceu a necessidade de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro para proposições legislativas, além de autorizar a suspensão de qualquer medida elencada no artigo 59, com exceção das Medidas Provisórias, a pedido de um quinto dos parlamentares de cada uma das casas (Brasil, 2016).

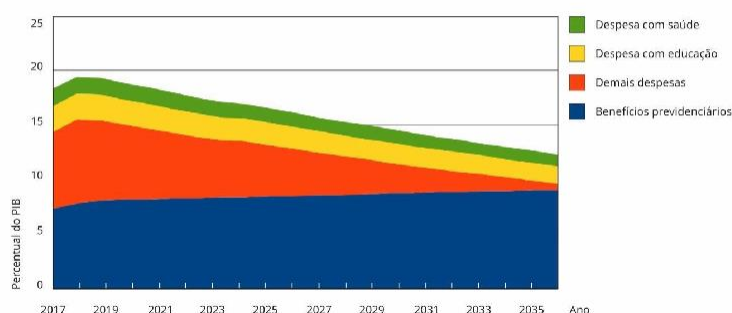
Segundo Rossi e Dweck (2016), o principal objetivo do Teto de Gastos foi rever os direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, sem remover expressamente a saúde e a educação do rol previsto no caput do artigo 6º. Assim, defendem que o Teto de Gastos foi concebido para desvincular as receitas da saúde e da educação, tendo em vista que as demais alterações previstas na EC n. 95/2016 não exigiam uma reforma da CRFB/88. Isso ocorreu, em síntese, porque o constituinte foi além da mera declaração do direito à saúde e à educação, tendo estabelecido os instrumentos para a efetivação destes. O principal instrumento foi a determinação de limites mínimos da receita corrente líquida⁴⁵ para investimentos nestas áreas, dispondo que a União deveria desembolsar, ao menos, 25% da RCL no setor de educação. Para a saúde, a Constituição estabeleceu que 15% da RCL seria destinada para ações e serviços públicos do setor.

O financiamento da saúde e da educação, que antes era garantido pelos pisos constitucionais previstos na CRFB/88, sofreu uma contundente fragilização com a EC do Teto de Gastos. Nesse sentido, os investimentos não ficaram mais atrelados à RCL de determinado exercício financeiro, mas ao valor gasto em 2017. Logo, os gastos em educação e saúde ficaram limitados ao valor estabelecido no “ano zero”, com mera atualização da taxa inflacionária, sem que existisse uma efetiva correlação entre as receitas e a despesa obrigatória, como formulado originalmente. Este mecanismo foi nomeado por Rossi e Dweck (2016) como “ piso deslizante”, na medida em que, gradativamente, as despesas obrigatórias seriam reduzidas. Para comprovar sua perspectiva, os autores elaboraram uma simulação do impacto orçamentário do Teto de Gastos:

⁴⁵ O conceito de receita corrente líquida (RCL) é legal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim dispõe: “[...] somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição”.

Tabela 1 – gráfico da simulação das despesas públicas sob o Novo Regime Fiscal

Simulação das despesas públicas sob o Novo Regime Fiscal, 2015-2036.



Fonte: Rossi e Dweck (2016).

Scaff (2016), ao analisar o Teto de Gastos, apontou a inconstitucionalidade do regime fiscal, tendo em vista a natureza prestacional dos direitos sociais. Logo, sua implementação está intrinsecamente relacionada ao financiamento das políticas públicas, justamente o que foi modificado com o teto. Para corroborar sua análise, recorre à clássica obra de Holmes e Sunstein, que defendem a existência de custos para os direitos, que precisam ser satisfeitos pela atividade financeira do Estado. Em sentido semelhante, Vieira Júnior (2016) aponta que o Teto de Gastos fragiliza direitos sociais, ao modificar os mecanismos de financiamento, concluindo no mesmo sentido de Scaff.

2.4. Revisões do Teto de Gastos

Ao longo da vigência do Teto de Gastos, que durou aproximadamente seis anos, o Congresso Nacional aprovou oito revisões do regime fiscal, um importante sintoma de sua inadequação. Em linhas gerais, as mudanças abordaram institutos bastante variados, como a cessão onerosa, os precatórios, os recursos para pandemia e os auxílios para categorias profissionais.

A primeira flexibilização do Teto de Gastos ocorreu em 2019, no primeiro ano de mandato presidencial de Jair Bolsonaro. Na oportunidade, através da Emenda Constitucional n. 102/2019, o Congresso Nacional autorizou a transferência, aos entes subnacionais, do valor excedente arrecadado com os leilões do pré-sal. Conforme noticiado pela Agência Câmara (Brasil, 2019) à época, originalmente as discussões eram mais amplas, no bojo de uma PEC que tratava do orçamento

impositivo (emendas parlamentares). Durante o processo legislativo, para facilitar as discussões e a aprovação, uma PEC foi especificamente apresentada para tratar da cessão onerosa. Segundo dados da FENAFISCO (2022), a EC da cessão onerosa liberou mais de R\$ 40 bilhões que estariam limitados pelo Teto de Gastos.

Com o advento da pandemia de COVID-19 e a exigência de recursos para seu enfrentamento, a inadequação do teto foi exacerbada, demonstrando o imobilismo estatal causado pela regra fiscal. Com o Teto de Gastos, a União não poderia ampliar as despesas primárias, sendo proibida de adquirir insumos, contratar pessoal e ampliar sua estrutura hospitalar. Segundo dados do Tribunal de Contas da União (2021), a União gastou, no exercício financeiro de 2020, cerca de R\$ 635,5 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela COVID-19. Desse valor, R\$ 292,1 bilhões foram gastos com o Programa de Auxílio Emergencial e 38,1 bilhões com o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

A ampliação das despesas da União, no âmbito da pandemia, só foi possível em decorrência da segunda revisão do Teto de Gastos, através da Emenda Constitucional n. 106/2020. A EC instituiu um regime extraordinário fiscal popularmente chamado de “Orçamento de Guerra”, que permitiu furar o teto, criando margem fiscal para que o Estado pudesse cumprir seu mister constitucional. Sem tal iniciativa do Congresso Nacional, os efeitos da pandemia teriam sido mais graves. O Fundo Monetário Internacional apontou, no relatório “Informes de Perspectivas de La Economía Mundial” (2021), os duradouros impactos da pandemia para a economia em nível global.

Como este cenário, a atuação estatal, para enfrentamento e superação dos efeitos da crise causada pela COVID-19, foi primordial. A manutenção de condições mínimas de funcionamento do sistema econômico dependeu, e ainda depende, da força, pujança e dos recursos dos Estados (Agra, 2021). Foi assim, por exemplo, na crise dos subprime nos Estados Unidos em 2009, em que o Estado teve de interferir consideravelmente na economia para que fosse possível superar aquele cenário adverso (Cavalcanti; Sampaio, 2021), no contexto da pandemia de COVID-19 as estratégias foram semelhantes no Brasil e no mundo (Agra, 2021). Nos Estados Unidos, os gastos com o combate à COVID-19 e com os programas econômicos relacionados ao desenvolvimento econômico para a superação da crise superaram o Plano Marshall (Ferraz, 2020).

Contudo, em decorrência da necessidade de protagonismo estatal para o controle da pandemia e o retorno ao desenvolvimento econômico, é preciso investigar se o Estado no Brasil está dotado de mecanismos que permitam uma intervenção qualificada na economia.

O modelo instituído pelo Teto de Gastos retirou a capacidade de investimentos estatais, impedindo que o Estado pudesse atuar como agente de promoção dos direitos sociais (Bercovici; Clark; Corrêa; Nascimento, 2020). Assim, estabeleceu uma mudança significativa na relação entre o orçamento público e sua repercussão no financiamento de políticas públicas, impactando sensivelmente a intervenção do Estado na economia. Por meio de uma medida de caráter fiscal, toda a política de bem-estar social estruturada pela Constituição de 1988 foi alterada (Scaff, 2016). Retirar a fonte de financiamento destes direitos é uma forma de impedir sua própria materialização (Bercovici, 2021).

Pinto (2021) aponta que a segunda revisão do Teto de Gastos ocorreu através da Emenda Constitucional n. 108/2021, que abordou, dentre outros temas, o FUNDEB. Com a EC, a transferência de recursos para complementação federal do Fundo foi excepcionalizada do limite do Teto de Gastos.

A EC n. 109/2021 foi aprovada a pretexto de possibilitar a continuidade do pagamento do auxílio emergencial, constituindo a quarta revisão do Teto de Gastos (Scaff, 2022). Melo e Ribeiro (2022) fazem uma análise crítica da EC, defendendo que a reforma constitucional buscou diminuir o papel do Estado na implementação das políticas públicas, além de precarizar o regime dos servidores públicos. Segundo Pinto (2021), a autorização contida na EC violou o sentido do crédito extraordinário, já que este não pode ser utilizado para pagamento de despesas contínuas, dado o requisito constitucional de urgência e imprevisão. Através desta Emenda Constitucional, o Congresso Nacional autorizou que R\$ 44 bilhões de reais fossem desembolsados pela União, valor que não foi contabilizado para a apuração do Teto de Gastos.

Posteriormente, buscando abrir margem fiscal de forma artificial, sem remover formalmente o Teto de Gastos, o Congresso Nacional aprovou as Emendas Constitucionais nº 113 e 114, que trataram do regime de precatórios, do parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios e da metodologia de cálculo do Teto de Gastos. Quanto aos precatórios, as medidas submeteram sua sistemática ao modelo do Teto de Gastos, limitando as despesas com sentenças judiciais ao

valor desembolsado em 2016, o que buscou atrasar o pagamento de decisões judiciais em face da União.

Outro aspecto contido nas emendas, a alteração da metodologia de correção do Teto de Gastos buscou ampliar o número de meses computados no cálculo da inflação, resultando em uma elevação do teto. Antes da EC 113/2021, o índice de correção da inflação utilizado para definir o Teto de Gastos era aquele apurado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, contabilizando os últimos doze meses (Brasil, 2016). Com a EC n. 113/2021, o constituinte estabeleceu que o Teto de Gastos levaria em consideração também a expectativa de inflação apurada em dezembro do ano de encaminhamento do PLOA. Como a inflação do período estava elevada, a “contabilidade criativa” criou uma margem fiscal extra. As Emendas Constitucionais n. 113/2021 e 114/2021 representaram, respectivamente, a quinta e a sexta revisão do Teto de Gastos.

A sétima revisão do Teto de Gastos foi proposta em período eleitoral, visando criar um conjunto de benefícios para categorias profissionais próximas do governo de ocasião. Para tal feito, a EC n. 123/2022 criou um estado de emergência fabricado, motivado pela inflação dos combustíveis, outra medida inusual (Brasil, 2022). Segundo pesquisa produzida pelo Instituto Datafolha, 68% das pessoas atribuíram a Jair Bolsonaro a responsabilidade pelo aumento no preço dos combustíveis, o que impactaria diretamente a disputa eleitoral (Estado de [...], 2022).

A EC n. 123/2022 é questionável não apenas do ponto de vista do Direito Constitucional e Financeiro, pois seu conteúdo promove uma burla ao regramento das eleições. A adoção da Emenda Constitucional buscou evitar questionamentos baseados na Lei de Eleições (9.504/1997), que veda a concessão de benefícios em ano eleitoral. Mesmo assim, a EC violou a liberdade do voto, como preconizado pela CRFB/88.

A oitava — e última — revisão do Teto de Gastos ocorreu através da EC n. 126/2023, popularmente conhecida como PEC da Transição. A medida buscou viabilizar o pagamento do Programa Bolsa Família em 2023, além de recuperar a capacidade fiscal de investimentos do Estado, sendo abordada no quarto capítulo deste trabalho.

3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ANÁLISE DO PERÍODO ENTRE 2002 E 2022

No presente capítulo, pretendemos expor os mecanismos constitucionalmente previstos para o financiamento da educação pública superior no País, tanto em relação ao custeio quanto em relação ao orçamento, bem como delinear os fundamentos de validade constitucionais da educação pública como direito fundamental, temas preparatórios indispensáveis ao objeto principal do presente trabalho.

3.1 Modelo de financiamento da educação e concretização da política pública após a CRFB/88

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a educação como um direito social, tutelado juntamente com os direitos à saúde, alimentação, trabalho, moradia e outros. Tendo em vista a natureza prestacional dos direitos sociais, o constituinte optou por adotar mecanismos específicos de financiamento de tais direitos, possibilitando a sua materialização. Dentre esses direitos, a saúde e a educação foram contempladas com o estabelecimento de pisos constitucionais para seu custeio (art. 212, *caput*, da CRFB/88), os quais vinculam o investimento nas referidas áreas à receita corrente líquida ou à arrecadação de impostos, fazendo com que o Poder Executivo e o Congresso Nacional não possuam discricionariedade plena para dispor acerca do Orçamento Geral da União, já que necessariamente deverão respeitar um quantitativo mínimo de recursos nas referidas áreas.⁴⁶

O estabelecimento do piso constitucional representa um importante ponto de inflexão no âmbito das finanças públicas. Segundo Marcus Abraham (2023), existia uma concepção majoritária, liderada por Aliomar Baleeiro, que apontava para natureza eminentemente política das escolhas no âmbito das despesas públicas. Assim, em uma perspectiva tradicional traduzida pelo autor, as políticas e convicções do administrador de ocasião seriam determinantes para formulação do orçamento.

⁴⁶ Em regra, os poderes executivo e legislativo são responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas, sendo residual o papel do judiciário. Assim, não é excluída a sindicabilidade da atuação estatal — ou de sua ausência — na implementação das políticas. A questão reside no *locus* adequado para tratar do problema de forma ampla (Scaff, 2023).

Especialmente por força da CRFB/88, a despesa pública passou a ter um viés jurídico-constitucional. Dentre os argumentos elencados para justificar a alteração deste paradigma, está a previsão, no texto constitucional, de dispositivos que tratam especificamente de pisos de investimento na promoção de políticas públicas de saúde e educação, mitigando o viés político apontado por Baleeiro, mas não extinguindo-o. Abraham (2023) define como “despesas públicas constitucionalmente previstas” os mecanismos que garantem uma parcela mínima do orçamento para saúde e educação. Piscitelli (2023) considera que os pisos constitucionais ocasionam a existência de uma categoria denominada de “despesas constitucionalmente obrigatórias”, que deverão ser necessariamente observadas na elaboração do orçamento público. Scaff (2016) utiliza o termo “vinculação orçamentária”, tendo em vista a concepção de um *liame jurídico* (vínculo) que une receitas e despesas a uma política pública, seja ela de saúde ou educação. Comparato e Pinto (2015) corroboram com essa perspectiva ao destacar que os pisos constitucionais de saúde e educação devem ser considerados como conteúdo imutável das legislações orçamentárias, representando um verdadeiro microssistema de tutela do custeio dos direitos fundamentais. Buscando a promoção progressiva de direitos, o orçamento deveria buscar espelhar os direitos fundamentais tutelados constitucionalmente.

Segundo Scaff (2023), as políticas públicas buscam a materialização de um determinado objetivo, através da mobilização das engrenagens governamentais. Ao tutelar certos direitos, o ordenamento jurídico exigiria uma segunda etapa, caracterizada pela adoção de consequências práticas, voltadas para o conjunto da sociedade. Neste contexto estão inseridas as políticas públicas, pois garantem uma consequência da norma.

No âmbito do Direito à Educação, a partir da Emenda Calmon de 1983, houve a retomada dos mecanismos de garantia do investimento mínimo, o que foi intensificado com a edição da Constituição Cidadã de 1988. Tais medidas buscam consolidar um processo cumulativo de universalização da educação (Comparato; Torres; Pinto; Sarlet, 2016).

André Ramos Tavares (2023) entende que o estabelecimento de recursos para educação está inserido no âmbito das garantias institucionais relacionadas ao direito fundamental, que também compreendem estruturas, instituições e recursos humanos, mecanismos necessários para intervir positivamente no contexto econômico. Em paralelo, o Estado deve agir criando condições normativas

adequadas para a materialização da educação.

Scaff (2014) recorre a Holmes e Sunstein para assentar que os direitos de segunda e terceira dimensão necessitam de verbas públicas para sua implementação nos mesmo moldes dos direitos de primeira dimensão, tendo em vista a necessidade de custear o aparato de justiça e segurança pública dos direitos de matriz liberal. Aponta ainda o Orçamento como indicador de prioridade na implementação dos direitos sociais, em decorrência do papel simbólico de sua mera proclamação.

Mendes e Branco (2020) defendem que as prestações de índole positiva, como a tutela da saúde e educação, estão direcionadas para uma conformação do futuro. Contudo, apontam que essa perspectiva só será materializada mediante ações no presente, com a inclusão e manutenção do modelo de financiamento mediante pisos constitucionais.

A CRFB/88 estabeleceu que a União aplicará, anualmente, um piso de 18% da receita decorrente da arrecadação de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino; e, para estados e municípios, estabeleceu um piso de 25%. O valor mínimo para investimento de cada ente exclui a parcela destinada às transferências constitucionais destinadas a Estados e Municípios. Por força da Emenda Constitucional nº 59 de 2009, serão priorizadas, na destinação dos recursos, as despesas relacionadas à universalização do ensino obrigatório,⁴⁷ a garantia de um padrão de qualidade e equidade, conforme o plano nacional de educação (Brasil, 2009).

Além do piso constitucional, a Constituição Federal estabelece outras fontes de financiamento da educação, como a contribuição social do salário-educação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), os quais garantem a repartição de recursos para os entes subnacionais, visando a manutenção e desenvolvimento da educação (Brasil, 1998). Além dessas fontes, o legislador infraconstitucional obrigou, por meio da Lei nº 12.858/2013, que uma parcela dos recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural (*royalties*) deve ser destinada à saúde e à educação, somando-se às

⁴⁷ A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) dispõe que o “ensino obrigatório” consiste na educação básica, que compreende a pré-escola, ensino fundamental e médio, dos quatro aos dezessete anos de idade.

demaís receitas aqui elencadas.

A CRFB/88 prevê que o produto da receita obtida através da contribuição do salário-educação será repartido entre a União, Estados e Municípios, através da fração de dois terços para Estados e Municípios e um terço para a União. As cotas estaduais e municipais serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica. A quota pertencente à União será destinada ao financiamento do ensino fundamental, através do FNDE. Ademais, o texto constitucional estabelece que os recursos não poderão ser utilizados para o pagamento de aposentadorias e pensões.

A transferência de recursos para os demais entes vai ao encontro da repartição de atribuições dentro do sistema de ensino nacional, que delega aos Municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e infantil e aos Estados, o ensino fundamental e médio. Neste modelo, a União é responsável pelo sistema federal de ensino, que compreende as instituições públicas federais, bem como a função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira aos demais entes. Em linhas gerais, no setor público, a União é responsável pelo ensino superior e técnico.

Segundo o Censo da Educação Superior de 2021 — último divulgado até o momento —, a educação federal superior atendia, aproximadamente, dois milhões de alunos. Já os Institutos Federais e os Centros Federais de Educação Tecnológica atendiam cerca de duzentos e trinta mil alunos. Tais dados não contemplam os alunos de Pós-Graduação. Em quadro comparativo, a educação superior no Brasil tinha aproximadamente nove milhões de alunos matriculados em 2021, contabilizados os alunos vinculados a instituições públicas de ensino e instituições privadas. Quanto a esse número, um pouco mais de seiscentos mil alunos eram estudantes de instituições estaduais e cerca de setenta mil eram alunos em instituições municipais que ofertam cursos superiores. O restante dos alunos estava matriculado em instituições de ensino superior privado (Brasil, 2022).

Conforme Nina Ranieri (2018), existem três modelos de autonomia universitária no Brasil: o das universidades federais, o das universidades privadas e o modelo utilizado pelas universidades estaduais paulistas. Para a autora, o conceito de autonomia universitária está relacionado à capacidade de autogoverno, compreendendo também uma perspectiva patrimonial e financeira. Nesse sentido, é

apresentada uma característica peculiar do financiamento da educação pública superior no estado de São Paulo, tendo em vista a vinculação de parte da arrecadação do ICMS ao orçamento da USP, UNESP e UNICAMP, o que garante perenidade no fluxo de recursos. Logo, em linhas gerais, o orçamento destas instituições não concorre com as demais despesas do Estado, inclusive na área da educação.

O volume de recursos das universidades estaduais paulistas resulta em bons indicadores, sendo constante o protagonismo da USP em rankings nacionais e internacionais de qualidade educacional. Por exemplo, no ranking universitário da *Folha de S. Paulo* (2023), a USP conquistou o primeiro lugar, com a UNICAMP ocupando a segunda posição e a UNESP, a sexta. No mesmo sentido, o QS World University Rankings 2024 considerou a USP a melhor instituição de ensino superior da América Latina, com a UNICAP em terceiro lugar. Neste estudo, a Unesp ficou em décimo lugar (Santos; Cafardo, 2023). Também merece destaque, ainda para tratar do modelo de financiamento da educação, o compromisso que o constituinte paulista estabeleceu no tocante ao piso constitucional. Diferentemente da regra geral estabelecida pela CRFB/88, a Constituição do Estado de São Paulo prevê o investimento mínimo de 30% da arrecadação dos impostos no setor de educação, incluindo os recursos obtidos através de transferências; assim, o volume é cinco por cento superior à regra geral fixada na Constituição Cidadã (São Paulo, 1989).

Especificamente em relação às instituições federais de ensino superior, via de regra possuem a natureza jurídica de autarquia, contudo podem assumir a natureza de Fundação, que em nada diferem, visto que a doutrina equipara as autarquias às fundações de direito público (Pietro, 2023). Para consecução das atribuições administrativas e orçamentárias das autarquias, o Decreto-lei n. 200/1967, que disciplina a organização da Administração Federal, determinou a necessidade de aprovação de seus respectivos orçamentos pelos ministérios responsáveis pelo controle finalístico (Brasil, 1967). Historicamente, as universidades federais possuem vinculação institucional junto ao Ministério da Educação (MEC), sendo este órgão responsável pela supervisão ministerial (Brasil, 2023). Assim, cumprindo o DL n. 200/1967, também cabe ao MEC a aprovação dos orçamentos das referidas entidades (Brasil, 1967).

Apesar da aprovação do orçamento das instituições federais de ensino superior pelo MEC, as dotações orçamentárias constarão do Projeto de Lei

Orçamentária Anual encaminhado ao Congresso Nacional. O orçamento do Ministério da Educação, bem como das instituições federais de ensino, tem sido detalhado no volume cinco do PLOA e da LOA.

Concluímos, portanto, que a educação é um direito fundamental reconhecido pelo Brasil há décadas, consolidado na CRFB/88, que somente foi fragilizado no período ditatorial. Diante de seu papel estrutural e estruturante na construção e manutenção de uma sociedade verdadeiramente democrática, nos filiamos à ideia de que o Estado deve envidar esforços para cumprir a ordem constitucional de fomento e universalização da educação de qualidade.

Nesse sentido, devemos verificar se o custeio da educação pública no Brasil vem sendo realizado, desde a promulgação da CRFB/88, observando o piso constitucional e por meio das contribuições ao salário educação, FUNDEB e *royalties*. Para tanto, o presente trabalho se propõe a investigar como está sendo realizado o orçamento das instituições de ensino superior público no País, através do estudo da trajetória da UFPE.

3.2 O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI

A política de expansão do ensino superior, iniciada na primeira passagem de Lula pela presidência da república (2003-2010), resultou na ampliação do número de vagas das instituições federais de ensino, bem como na interiorização da educação superior. Em 2003, as instituições federais de ensino superior possuíam 583.633 alunos matriculados em nível de graduação, número que quase duplicou em 2010, último ano da gestão Lula, quando havia 938.656 alunos matriculados (INEP, 2015).

Tal expansão foi compatível com as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), previsto na Lei nº 10.172 de 2001, que especificamente declara a necessidade de expansão das vagas nas universidades públicas para atender o número mínimo de 40% da demanda global do ensino superior. O PNE apresenta 35 objetivos e metas para o ensino superior, que envolvem aspectos administrativos, educacionais e financeiros. O primeiro deles é ofertar essa modalidade de ensino para, no mínimo, 30% da população entre 18 até 24 anos. O conjunto de objetivos também contempla “estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes

regiões do País” (Brasil, 2001). O plano apontou, ainda, a necessidade de flexibilização da gestão administrativa das universidades, tendo em vista uma superação do sistema de rígido controle burocrático.

Entre 2003 e 2010 o Governo Federal lançou os programas Universidade Aberta (UAB), Programa Universidade para Todos (Prouni), Programa Expansão Fase I e o Reuni; todos estes com uma inclinação clara para o cumprimento das metas do PNE, especialmente a expansão e interiorização do ensino superior.

O UAB consistia em uma parceria entre a União e demais entes federativos visando ofertar cursos de licenciatura e de formação continuada para professores da rede pública de ensino básico, por meio da educação a distância (Carvalho, 2014). Instituído em 2004 e ainda em funcionamento, o ProUni é voltado para a concessão de bolsas, integrais ou parciais, em instituições particulares de educação superior, beneficiando estudantes sem diploma de nível superior (Brasil, 2023). Por sua vez, o Programa Expansão Fase I, integrante da Expansão da Rede Federal, consistiu em uma iniciativa voltada à ampliação da oferta de cursos técnicos profissionais, construindo escolas em unidades da federação que não possuíam esse tipo de ensino (Brasil, 2023).

Em relação às instituições federais de ensino, certamente o principal instrumento de materialização do PNE foi o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o Reuni, instituído em 2007, através do Decreto n. 6096 e vigente até o ano de 2012. O programa tinha dois objetivos: ampliar o acesso à educação superior e garantir a permanência dos estudantes em nível de graduação.

Para atingir tais objetivos, o programa propôs uma ampliação gradual da relação de alunos por professor, atingindo a razão de dezoito alunos por professor ao final do período de cinco anos. Carvalho (2014) defende que o Reuni combinou estratégias de racionalização dos gastos públicos, mediante a redução de gastos por aluno e ampliação das despesas com infraestrutura, equipamentos e pessoal. O programa não se limitou a instituir mecanismos administrativos, financeiros e orçamentários para consecução de seus objetivos, já que introduziu diretrizes relacionadas à formação curricular e acadêmica no ensino superior. Destacam-se como diretrizes a ocupação das vagas ociosas e aumento no número de vagas no período noturno; ampliação da mobilidade estudantil, com a construção de itinerários formativos; revisão da metodologia acadêmica, buscando a excelência no ensino;

diversificação das modalidades de graduação; e construção de políticas de assistência e inclusão estudantil (Brasil, 2007).

O Reuni previu a disponibilização de recursos financeiros para as instituições de ensino superior que aderiram ao programa, como contrapartida à natural ampliação das despesas destas instituições. Em regra, tais valores seriam distribuídos a cada instituição de ensino superior mediante a análise da evolução dos programas de reestruturação (Brasil, 2007). Paula e Almeida (2020) apontam que o MEC era responsável pelo estabelecimento de metas e indicadores, enquanto as instituições atuavam na implementação da política. A adesão ao programa era facultativa, inclusive em respeito ao princípio constitucional da autonomia universitária. Contudo, o estímulo financeiro previsto no Reuni criou uma situação ilustrada por Arruda (2011) em que não aderir ao Programa significaria abrir mão de recursos, o que reduziu sensivelmente a margem de discricionariedade da comunidade universitária. Os recursos financeiros seriam destinados à ampliação e melhoria da infra-estrutura e dos equipamentos necessários para o desenvolvimento do programa; aquisição de bens e contratação de serviços; e com as demais despesas de custeio envolvidas na implantação do Reuni. Por exemplo, os recursos poderiam ser utilizados na realização de obras, aquisição de equipamentos para laboratórios e livros para bibliotecas (Carvalho, 2014). Quanto às despesas de custeio, aspecto também abordado pelo REUNI, o Programa estabeleceu um limite de crescimento de vinte por cento ao longo do período de cinco anos (Brasil, 2007), considerando a análise do orçamento da instituição de ensino superior no ano inicial, com a inclusão da expansão já programada e a exclusão dos valores destinados aos inativos. O programa de reestruturação que cada universidade apresentou ao MEC teve que ser aprovado pelo órgão superior da instituição, contendo as estratégias e etapas a serem desenvolvidas para que fosse possível atingir os objetivos do programa (Brasil, 2007).

O ingresso das instituições de ensino superior ao PNE foi celebrado mediante acordo com o MEC, órgão responsável por aprovar a proposta de reestruturação e fixar os recursos financeiros disponíveis para cada universidade (Paula; Almeida, 2020). A disponibilidade de recursos estava submetida ao cumprimento das metas pactuadas, mediante dotação orçamentária específica consignada para o MEC e para cada instituição (Brasil, 2007). Em relação à UFPE, a instância deliberativa da Universidade aprovou a adesão ao REUNI em 2007 e, no ano seguinte, o Termo de

Acordo de Metas com o MEC, através da Secretaria de Educação Superior, foi publicado no Diário Oficial da União (Brasil, 2008).

Investigando o Reuni, relacionamos-no com um movimento mais amplo de reflexão sobre o funcionamento da administração pública que foi impulsionado no Brasil especialmente com a Reforma Gerencial de 1995, que buscou superar a administração burocrática do Estado, modelo considerado custoso e ineficiente (Moura, 2023). Em sentido semelhante, Arruda (2011) aponta a correlação entre o Reuni e a Administração Gerencial, mediante a adoção de prêmios (recursos financeiros), planos de reestruturação e controle dos resultados.

A concepção do modelo de estado gerencial foi constitucionalizada a partir da EC n. 19/98, que introduziu na Lei Básica, dentre outros dispositivos, o princípio da eficiência (Nobre Júnior, 2006). Poucos anos depois, o PNE (Brasil, 2001) indicou a necessidade de flexibilizar a gestão das instituições de ensino, especialmente afastando-as do controle eminentemente burocrático. O texto indica um caminho preferencial pelos resultados, uma característica da administração gerencial (Araújo; Pinheiro, 2010), visto que o PNE foi formulado em um período de consolidação da Reforma Gerencial, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (Sanfelice, 2003).

Bresser Pereira (1996), um dos grandes idealizadores da Reforma Gerencial no Brasil,⁴⁸ define a administração burocrática como típica experiência do Estado liberal, fundada no mérito profissional estrito. Em linhas gerais, este modelo foi uma resposta à administração patrimonialista típica dos estados absolutistas, em que inexistia diferença entre o patrimônio privado e público, sendo o Estado considerado uma extensão da propriedade do soberano. Na administração burocrática, cujo referencial teórico é Max Weber, o foco estava no controle dos procedimentos, na repartição hierarquizada de competências e no controle do erário. Por outro lado, o grande mérito da reforma burocrática, engendrada pelos países europeus ao longo do século XIX, foi tornar a Administração Pública profissional (Weber, 2018).

No Brasil, iniciativas de profissionalização do aparato administrativo são constatadas, ao menos, desde a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público em 1938. No caso da Reforma Gerencial, ela se notabiliza pela busca de adaptação do Estado às demandas do mercado e da globalização financeira (Coelho,

⁴⁸ Luiz Carlos Bresser Pereira foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

2000). Nesse novo arranjo, cresce a importância dos organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio; a adoção dessa agenda também é resultante das pressões internacionais (Sanfelice, 2003). Durante o processo de implementação do Reuni, setores do sindicalismo e do movimento estudantil criticavam o Programa por supostamente fazer parte de uma agenda neoliberal (Arruda, 2011).

Para os seus defensores, a Reforma Gerencial surge em um momento de consolidação do papel do Estado na ordem econômica e social, demonstrando a ineficiência do modelo de administração burocrática para esta nova etapa. Em resumo, tem como características: racionalização dos custos; inspiração na administração de empresas privadas; valorização dos resultados; flexibilização dos procedimentos; criação de sistemas de premiação e punição, por bons e maus resultados, respectivamente; e descentralização da administração pública, através das agências reguladoras e executivas (Bresser Pereira, 2010), características que podem ser verificadas no REUNI.

Coelho (2000) defende que o gerencialismo é uma técnica de operacionalização da ação estatal, sendo um verdadeiro instrumento de implementação do Estado na realidade. Assim, aponta uma aproximação entre burocracia e gerencialismo, enquanto aspectos procedimentais. Por outro lado, afirma que a divergência entre as experiências consiste na metodologia utilizada para alcançar um fim pretendido, os critérios de gestão flexíveis ou rígidos e a perspectiva acerca da importância dos meios ou resultados. Bercovici (2005) critica as medidas que buscaram introduzir a Administração Gerencial no Brasil, demonstrando sua adesão ao projeto neoliberal. Nesse sentido, aponta que a excessiva interferência do mercado na formulação e modelagem do Estado, bem como o transplante acrítico de mecanismos privados (como o controle de resultados, por exemplo), desconfigurou a administração pública. Eros Grau (1998) adota posicionamento semelhante acerca da aproximação das ações instituídas no governo Fernando Henrique com a ideologia neoliberal. Bresser Pereira (2011) aponta duas forças que moldaram a Reforma Gerencial enfrentada pelos países ao longo do século XX. A primeira deriva da globalização, gerando a necessidade de maior competitividade a nível global, fazendo com que os países passassem a adotar mecanismos de maior eficiência para adoção de seus objetivos. Outra força motriz para alteração desse cenário reside na democracia social, calcada na implementação dos direitos de segunda

geração (saúde, educação, assistência social, previdência social e outros). Para implementação de tais direitos, que exigem uma prestação positiva do Estado, a Administração Pública foi obrigada a atuar com maior eficiência, buscando maximizar recursos públicos. No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em 1995, sintetizou os objetivos da Reforma Gerencial.

Outro mecanismo introduzido pela EC n. 19/98, com vistas à efetivação da Reforma Gerencial, foi a instituição do contrato de desempenho. No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 9.649/98, que dispõe sobre organização da Presidência da República e dos Ministérios, instituiu a possibilidade de qualificação de uma determinada autarquia ou fundação como “agência executiva”, desde que satisfaçam dois requisitos: que tenha um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento em execução; e que tenha celebrado um contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor (Pietro, 2023). Segundo Nohara (2012), o contrato de gestão resulta em um afrouxamento do regime jurídico administrativo, submetido ao atingimento de certos resultados ou a execução de determinado programa estabelecido. Carvalho Filho (2022) caracteriza o contrato de desempenho — existe certa divergência na doutrina acerca da natureza e nomenclatura deste acordo — como um mecanismo de controle dos resultados na gestão pública, através da concessão de certa flexibilidade à entidade da administração indireta que adere ao instrumento. Dentre os instrumentos de ampliação da autonomia, elenca aspectos de ordem gerencial, orçamentária e financeira, sempre prezando por uma melhoria na prestação dos serviços públicos.

Uma das características da Reforma Gerencial, verificada no Reuni, foi a apresentação de planos de reestruturação e controle dos resultados pretendidos, inclusive como requisito de acesso à evolução do Programa (Arruda, 2011). Como já exposto, o principal benefício para as instituições de ensino que ingressaram no programa residiu no aporte de recursos financeiros, seja para custeio de despesas correntes e/ou investimentos. A flexibilização administrativa, típica das ações da administração gerencial, resta evidenciada mediante a autorização para ampliação das despesas com pessoal, apresentação de planos de reestruturação e celebração dos contratos de gestão (Brasil, 2007).

A investigação acerca da natureza e dos pressupostos do Reuni é importante porque, apesar da adoção de mecanismos do Estado Gerencial, que tem um caráter

neoliberal segundo parte da doutrina, inclusive segundo Bercovici, foi através do Programa que houve uma ampliação e consolidação do papel do Estado na educação superior, indicando a possibilidade de revisão dos gastos em educação, inclusive a racionalização destes, sem desmonte ou inviabilização da política pública.

Segundo o MEC, em notícia publicada em seu portal na internet em 2008 para divulgar a adesão da UFPE ao Reuni,⁴⁹ o Programa possibilitaria o aporte de recursos financeiros na ordem de sessente e seis milhões de reais, os quais seriam destinados, para além das satisfação das metas gerais do Programa, à consecução da ampliação do número de cursos, com crescimento de 84 para totalizar 106 ao final do período de desenvolvimento do Programa; ampliação dos cursos noturnos, com vistas ao número de 35; e ampliação do número global de vagas na instituição, passando a contar com 6.707 vagas.

Confrontando os dados orçamentários disponibilizados no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) do Governo Federal, foi possível constatar que, antes do Reuni, a evolução do volume de recursos disponibilizados para custeio e investimentos da UFPE foi bastante inferior em comparação com o período em que o Programa estava em execução.

A classificação das despesas públicas, como detalhamos no Capítulo 2 do presente trabalho, se dá, nos termos da Lei 4.320/1964, entre dois grandes grupos: despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes são aquelas destinadas à manutenção da atuação do Estado, sem incidir em um aumento do patrimônio do ente. Por sua vez, as despesas de capital, como os investimentos, resultam em uma ampliação do patrimônio da Administração Pública, constituindo um aprimoramento da capacidade produtiva. Os investimentos possibilitam o planejamento e a realização de obras, bem como a aquisição de material permanente, considerado aquele com duração superior a dois anos (Brasil, 1964). Assim, os investimentos influem na capacidade de inovação e atuação das universidades, por exemplo, na medida em que possibilitam a atualização de seu material de laboratório, móveis e outros bens duráveis.

Entre 2000 até 2004, a UFPE apresentou uma baixa capacidade de investimento, tendo em vista a escassez de recursos para essa finalidade, sendo a relação dos investimentos versus as despesas totais da UFPE sempre abaixo de 1%

⁴⁹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/228-noticias/1251751966/10077-pe-tem-mais-vagas-no-ensino-superior?Itemid=3>. Acesso em 21.10.2023.

no período. Esse período compreende o final da gestão de Fernando Henrique Cardoso e o início do Governo Lula, existindo uma mudança de rumos nos investimentos a partir de 2005.

No exercício financeiro de 2005, a UFPE realizou despesas com investimentos no valor de R\$ 5.181.472,00 (1,17% do orçamento total). Em 2006, o orçamento de investimentos subiu para R\$ 7.414.060,00 (1,46% do orçamento total), constatando-se um crescimento de, aproximadamente, 43% quando comparado ao mesmo tipo de despesa, superior à inflação acumulada no período (5,69%, segundo o IBGE). Já em 2007, o orçamento de investimentos teve novo crescimento de 11,96%, totalizando R\$ 8.300.687,00 (1,53% do orçamento total), ou seja, acima da inflação acumulada, que foi de 3,14%. Verificamos, pois, que, entre 2005 a 2007, ainda antes da instituição do Reuni, houve um ciclo permanente e paulatino de crescimento real das despesas de investimento, acima da inflação acumulada em cada período.

Quanto aos recursos disponíveis para a satisfação das despesas correntes, os dados disponíveis no SIOP apontam uma expansão contínua entre os anos 2000 até 2007, sendo o maior crescimento entre 2005 e 2006, em que houve um aumento de 24,96% das despesas correntes. O aumento de valores empenhados para despesas correntes evidencia que foram reservados valores cada vez maiores para que a UFPE realize a manutenção de sua atividade, o que poderia incluir maior valor disponível para, por exemplo, contratação de professores e funcionários, mantendo ou melhorando o desempenho das atividades da instituição.

Tabela 2 – números absolutos e variações das despesas correntes da UFPE 2000-2007

NÚMEROS ABSOLUTOS E VARIAÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES DA UFPE (2000-2007)			
Exercício	Unidade Orçamentária	Empenhado	Variação constatada em relação ao ano anterior
2000	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	238.829.996	n.a
2001	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	246.515.106	3,22
2002	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	290.096.785	17,68
2003	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	321.097.441	10,69
2004	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	371.882.884	15,82
2005	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	391.767.066	5,35
2006	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	489.535.113	24,96
2007	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	528.802.158	8,02

Fonte: dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, disponibilizado pelo SIOP em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orca%2Fmentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06 Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco.

Após a adesão da UFPE ao Reuni, a capacidade de investimento da instituição cresceu vertiginosamente. A Tabela 2 demonstra que a capacidade de investimento da Universidade aproximadamente dobrou ano a ano: se, entre 2005 e 2007, a UFPE empenhou R\$ 30.707.904,00 em investimentos, entre 2008 e 2012, a Universidade empenhou R\$ 174.506.069,00 para o mesmo tipo de despesa.⁵⁰

Em 2008, primeiro ano do Reuni, o valor empenhado para despesas de investimentos foi de R\$ 16.206.067,00, um crescimento de 95,18% em comparação com os valores disponibilizados no exercício anterior (R\$ 8.303.017,00), mesmo com uma inflação apurada de 4,46%. As rubricas que compõem as despesas de investimentos naquele ano versam, em sua maior parte, sobre a melhoria do ensino já estabelecido (manutenção do funcionamento dos cursos de graduação e instrumental para ensino e pesquisa) e parte relevante das rubricas foi destinada à expansão do ensino superior (inclusive metas específicas do Reuni).

Em 2009, foi empenhado o valor de R\$ 40.178.048,00 para investimentos em geral, um crescimento de 147,92% em relação ao exercício anterior, acima da inflação apurada 5,90%, segundo o IBGE. Ou seja, é possível constatar um crescimento acima da inflação e da média de crescimento dos investimentos dos últimos exercícios. Das verbas de investimento, R\$ 15.519.629,00 foram especificamente para readequação da infraestrutura da UFPE no âmbito do Reuni, tendo sido empenhado R\$ 15.519.455,00 na ação 11I0, específica do Programa.

O crescimento das despesas a título de investimentos sofreu uma inflexão no ano de 2010, quando o orçamento para esse tipo de despesa é reduzido em relação ao ano anterior. Se em 2009 foram empenhados R\$ 40.178.048,00, em 2010 as dotações caem para R\$ 20.849.996,00 (Brasil, 2011), uma redução de 48,11%. Houve também uma redução dos valores para infraestrutura da UFPE no Reuni, conforme dados do SIOP, sendo uma das razões para essa queda (Brasil, 2023). Das verbas disponíveis para investimentos, o Reuni contribuiu com R\$ 9.160.864,00 no exercício. É importante registrar que esse cenário fiscal é compatível com a perspectiva macroeconômica, tendo em vista a crise global de 2008 e seu reflexo nos anos posteriores no Brasil (Furno; Rossi, 2023). Apesar disso, não existiu uma redução das despesas correntes.

⁵⁰ Registra-se que esses valores representam os recursos totais para o tipo de despesa, não sendo restrito à rubrica Reuni, conforme informa o SIOP.

Essa redução dos recursos para investimentos é alertada pela própria instituição, que, em seu Relatório de Gestão de 2010, aponta que os valores disponibilizados foram insuficientes para a “quantidade e qualidade das ações pensadas pelos seus gestores” (UFPE, 2011, p. 23). A UFPE, contabilizando os valores previstos em LOA e os respectivos créditos adicionais, aponta uma redução de 28% da dotação autorizada para despesas de capital. Essa metodologia difere da utilizada para analisar os dados ao longo deste trabalho, já que utilizamos como parâmetro as despesas empenhadas. Contudo, a conclusão é em sentido semelhante: uma redução no exercício 2010 dos valores disponibilizados para entidade. Segundo Relatório de Gestão da UFPE, a redução no âmbito do Reuni foi de, aproximadamente, 50%. Apesar disso, o valor é historicamente superior ao constatado antes da adoção ao Reuni (UFPE, 2011).

Em seu Relatório de Gestão referente ao exercício 2011 (UFPE, 2012), a instituição reforça o desconforto financeiro diante da ampliação de suas atribuições, tendo em vista a expansão geográfica e quantitativa, referente à interiorização e ao aumento do número de alunos. Nesse sentido, aponta que não houve um acompanhamento do aporte de recursos. No exercício, o quantitativo de R\$ 43.924.025,00 foi empenhado para investimento, com R\$ 28.206.709,00 em ações e programas específicos do Reuni. Logo, é possível constatar um aumento de 110,67% nos investimentos, quando confrontado o exercício de 2011 com o exercício de 2010. Levando em consideração a inflação acumulada nos doze meses de 2010, fixada em 5,91% (IBGE, 2023), houve um crescimento dos investimentos em patamar superior à inflação do período, o que indica uma retomada da política pública.

Em 2012, em termos absolutos, os valores empenhados para despesas de investimentos da UFPE atingem o patamar de R\$ 53.347.933,00. Este valor representa um acréscimo de 21,46% em relação ao ano anterior, diante de uma inflação acumulada em 2011 de 6,50%.

Tabela 3 – série histórica das despesas da UFPE com investimentos durante o REUNI

SÉRIE HISTÓRICA DAS DESPESAS DA UFPE COM INVESTIMENTOS DURANTE O REUNI		
Ano	Unidade Orçamentária	Despesas de investimento - Empenhado
2008	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	16.206.067
2009	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	40.178.048
2010	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	20.849.996
2011	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	43.924.025
2012	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	53.347.933

Total		153.656.073
-------	--	-------------

Fonte: dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, disponibilizado pelo SIOP em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06 Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco.

As despesas correntes também cresceram no período, em sintonia com as diretrizes do Reuni que previam crescimento de até 20% para pagamento de pessoal. A evolução desse grupo de despesas é importante porque indica a contratação de novos servidores públicos e a reposição de cargos vagos, além da valorização dos servidores.

Tabela 4 – série histórica das despesas correntes da UFPE 2007-2012

SÉRIE HISTÓRICA DAS DESPESAS CORRENTES DA UFPE (2007-2012)			
Ano	Unidade Orçamentária	Despesas corrente - Empenhado	Despesas correntes - Pago
2007	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	470.570.055	466.591.058
2008	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	540.020.154	540.010.565
2009	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	540.791.024	540.700.557
2010	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	621.329.853	621.327.624
2011	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	681.721.723	681.719.327
2012	26242 - Universidade Federal de Pernambuco	735.223.143	734.724.178
Total		3.589.655.952	3.585.073.310

Fonte: dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, disponibilizado pelo SIOP em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06 Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco.

Confrontando os dados que constam no Relatório de Gestão da UFPE de 2012 e os objetivos iniciais do Reuni, é possível constatar que houve uma expansão do número de cursos em patamar superior ao pretendido. Enquanto a meta inicial do Reuni era atingir 22 cursos, a UFPE atingiu 27. Outro objetivo externado pelo MEC no momento do ingresso da UFPE no Reuni foi a ampliação da quantidade de vagas para 6.707, o que também foi superado pela instituição, já que no ano de 2012 foram disponibilizadas 6.812 vagas.

Outras duas metas gerais foram estabelecidas no programa Reuni: a elevação

da relação entre alunos por professores, atingindo o número de 18; e a elevação da taxa de conclusão, passando a 90% (Brasil, 2007). A UFPE conseguiu atingir a relação de aluno por professor, com alguma variação ao longo do desenvolvimento do Programa. Entre dezembro de 2008 e junho de 2009, a relação de alunos por professor chegou a superar o número de 18, constatando-se uma diminuição no período seguinte. Ao final de 2012, a relação estava fixada em 19,61 (UFPE, 2013).

Por outro lado, a UFPE não conseguiu elevar o índice de conclusão dos cursos de graduação, na modalidade presencial, para noventa por cento. Em 2012, a instituição apresentou um índice de 74%, valor aquém do pretendido. Contudo, o número representa um crescimento em relação à série histórica, que era de 67% no início do Reuni (UFPE, 2013). Em relação ao número de docentes, o Reuni previu a contratação de 400 no período de 2008 a 2012. Segundo informações prestadas ao TCU, ainda existiam 89 vagas ociosas no âmbito do Reuni durante o exercício de 2012 (UFPE, 2013).

Quanto à política de financiamento da educação, analisada a partir do objeto de investigação, foi possível constatar que o Reuni teve uma relevância na expansão dos recursos disponibilizados. O perfil das despesas mudou, ampliando os investimentos ao longo do Programa. Por outro lado, a ampliação do aporte de recursos não ocorreu exclusivamente por força do Programa, fazendo parte de uma diretriz política governamental (Carvalho, 2014).

Em uma análise global, verificando o conjunto das despesas correntes e investimentos exclusivamente no âmbito do Programa (rubricas 8282 e 1110), é interessante notar a ampliação do orçamento à medida que o Programa é desenvolvido. Assim, a distribuição das despesas, segundo o SIOP, ocorreu da seguinte forma:

Tabela 5 – série histórica das despesas realizadas em rubricas do REUNI na UFPE

SÉRIE HISTÓRICA DAS DESPESAS REALIZADAS EM RUBRICAS DO REUNI NA UFPE			
Ano	Órgão Orçamentário	Grupo de Despesa	Empenhado
Total			82.613.539
2008	26000 - Ministério da Educação	4 - Investimentos	400.000
2009	26000 - Ministério da Educação	3 - Outras Despesas Correntes	3.653.285
2009	26000 - Ministério da Educação	4 - Investimentos	15.519.455
2010	26000 - Ministério da Educação	3 - Outras Despesas Correntes	9.185.095
2010	26000 - Ministério da Educação	4 - Investimentos	9.160.864

2011	26000 - Ministério da Educação	3 - Outras Despesas Correntes	16.488.131
2011	26000 - Ministério da Educação	4 - Investimentos	28.206.709
Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco			
Ação: 1110 - REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 8282 - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI			

Fonte: dados extraídos do Painei do Orçamento Federal, disponibilizado pelo SIOF em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06 Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco.

Em resumo, a política orçamentária da Universidade, levando em consideração o período imediatamente anterior à instituição Reuni (2005-2007) e durante o desenvolvimento do Programa (2008-2012), apresenta o seguinte quadro:

Tabela 6 – evolução das despesas da UFPE no período 2005-2012

SÉRIE HISTÓRICA DO ORÇAMENTO GERAL DA UFPE NO PERÍODO 2005-2012			
Total		5.213.295.226	Variação no período (%)
2005	26000 - Ministério da Educação	396.948.538	n.a
2006	26000 - Ministério da Educação	496.949.174	25,19
2007	26000 - Ministério da Educação	537.105.174	8,08
2008	26000 - Ministério da Educação	620.314.221	15,49
2009	26000 - Ministério da Educação	657.489.384	5,99
2010	26000 - Ministério da Educação	742.639.915	12,95
2011	26000 - Ministério da Educação	839.797.185	13,08
2012	26000 - Ministério da Educação	922.051.635	9,79
Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco			

Fonte: dados Painei do Federal, extraídos do Orçamento disponibilizado pelo SIOF em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orca mentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06 Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco.

Assim, é possível constatar que o Programa foi exitoso, especialmente por possibilitar uma ampliação da capacidade da UFPE no atendimento à demanda

crescente de alunos, ampliando o número de cursos e vagas. Com exceção da proporcionalidade do número de concluintes, em que foi possível constatar uma melhora parcial, os parâmetros de análise indicam que a instituição atingiu os seus objetivos com o Programa. Apesar das críticas de parte da comunidade acadêmica, o Reuni representou uma significativa melhora no quadro fiscal da instituição, o que possibilitou mais recursos para investimentos, sem abrir mão do papel do Estado na educação, mesmo utilizando mecanismos da Reforma Gerencial.

3.3 Evolução do financiamento da Universidade Federal de Pernambuco antes do Teto de Gastos: período entre 2012 a 2016

A investigação da atividade financeira da UFPE ao longo de 2012 a 2022 permite mensurar os reflexos do Teto de Gastos no funcionamento da instituição, verificando se houve modificações significativas no perfil das despesas e na alocação de recursos. Nos cinco primeiros exercícios (2012, 2013, 2014, 2015 e 2016) não existia o Teto de Gastos enquanto mecanismo constitucional, apesar da submissão a outros mecanismos de controle das contas públicas, como a regra de ouro, a LRF e a Lei 4.320/64.

Passaremos a uma análise pormenorizada, ano a ano, do orçamento da UFPE no período anterior à constitucionalização do Teto de Gastos para verificarmos a política orçamentária que precedeu a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016.

3.3.1. Exercício financeiro de 2012

A LOA de 2012 previu, originalmente, a transferência de R\$ 906.844.179,00 especificamente para a UFPE. Ao final do exercício, por força de suplementações, remanejamentos e/ou cancelamentos de despesas, os valores atingiram R\$ 922.051.635,00, sendo este o valor das despesas em geral empenhadas no exercício. Aproximadamente 97% das receitas da UFPE no exercício têm origem no Orçamento Geral da União (OGU), sendo o restante resultado de receitas próprias, conforme o Relatório de Gestão da UFPE (2013).

O Relatório de Gestão da UFPE aponta que os recursos disponibilizados para

UFPE no exercício possibilitaram o bom funcionamento da instituição, permitindo o desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Contudo, é relatado que existe escassez de pessoal, o que é agravado pela ampliação das atribuições da instituição em decorrência da criação de novos cursos e de novas vagas na Universidade, especialmente por força do Reuni, como já abordado. Ademais, a prática de contingenciamentos no orçamento, aliada à demora no repasse de cotas, são apontados como fatores que prejudicaram as ações da UFPE.

No exercício, as despesas correntes empenhadas atingiram R\$ 868.703.702,00, entre despesas com pessoal (o que contempla os seus respectivos encargos sociais) e as demais despesas dessa natureza. Por outro lado, o montante de R\$ 53.347.933,00 foi empenhado para despesas de investimentos, o que contou com expressiva contribuição dos valores pertencentes ao Reuni, conforme Relatório de Gestão da UFPE de 2012 (2013). Das despesas de investimento, um montante de R\$ 34.913.829,18 foi destinado a equipamentos e materiais permanentes, enquanto R\$ 18.044.793,76 para obras e instalações. Confrontando os números, é possível constatar que a participação das despesas correntes representa cerca de 94,21% do orçamento da instituição, quando comparada apenas às despesas de investimento, que totalizaram apenas 5,79% do orçamento (despesas correntes versus investimentos).

Analisando o orçamento de investimentos da UFPE em comparação aos anos anteriores, é possível constatar que o exercício financeiro de 2012 mantém um padrão de crescimento no aporte de recursos para esse tipo de despesa. Em relação ao exercício 2011, houve uma expansão de 21,46%, o que garantiu um crescimento acima da inflação acumulada no período, conforme dados obtidos junto ao IBGE (2023).

3.3.2. Exercício financeiro de 2013

O ciclo de expansão dos investimentos em educação permanece em 2013. Em termos globais, o exercício financeiro de 2013 representou um aumento no volume de recursos da UFPE. Inicialmente, a LOA de 2013 previa o aporte de R\$ 918.711.267,00 (Brasil, 2023). Contudo, ao final do exercício, os valores disponibilizados atingiram a marca de R\$ 1.064.577.869,00, o que representa um crescimento de, aproximadamente, 15,46% em comparação ao exercício de 2012,

com inflação acumulada de 5,84%. Deste montante, R\$ 1.002.179.708,00 foi alocado para a satisfação das despesas correntes, o que representa um crescimento de 15,36%. Enquanto isso, os investimentos atingiram a marca de R\$ 62.398.161,00, o que representou um crescimento por volta de 16,96%. No exercício, a proporção entre despesas correntes e investimentos manteve um patamar semelhante ao apurado no exercício anterior, com 94,14% do orçamento comprometido com custeio de despesas correntes e 5,86% para despesas de investimento.

3.3.3. Exercício financeiro de 2014

A LOA de 2014 previu inicialmente o aporte de R\$ 1.096.108.913,00 para a UFPE, o que representaria um crescimento por volta de 19% em relação ao orçamento do ano anterior. Após ajustes orçamentários, mediante créditos adicionais e remanejamentos, o valor atingiu a marca de R\$ 1.269.693.591,00, sendo efetivamente empenhado o valor de R\$ 1.188.930.830,00, o que representou um crescimento aproximado de 11,68% em relação ao ano anterior, em termos de despesa empenhada.

Quanto ao perfil dos gastos, o montante de R\$ 1.135.867.732,00 serviu para custear as despesas correntes, o que representa um crescimento aproximado de 14% em relação ao ano anterior. Em caminho inverso, houve uma retração das despesas com investimentos, sendo apurado o valor de R\$ 53.063.098,00 ao final do exercício, uma variação negativa de aproximadamente 14% em relação ao ano anterior, quando comparado ao mesmo tipo de despesa.

Segundo o Relatório de Gestão da UFPE de 2014 (2015), apesar da grande concentração das despesas com gastos correntes, os valores ainda eram insuficientes para as demandas da instituição, em especial pelo déficit no número de servidores e pela necessidade de mais recursos para o custeio da melhoria da estrutura da Universidade. Este último elemento é apontado como necessário para a interiorização da instituição com qualidade. O referido relatório aponta que rubricas referentes a obras e instalações sofreram a maior retração nas despesas de investimentos, um percentual de 22,58%. A diminuição nas despesas com equipamentos e material permanente foi menor, na ordem de 12,19%.

Em uma análise do quadro histórico, é possível concluir que este exercício financeiro representou um ponto de inflexão quanto aos recursos disponíveis para

investimentos, já que inicia uma janela de retração que será continuada nos anos seguintes. O momento político e econômico do País também nos fornece elementos para análise e interpretação de tais dados.

De 2002 até 2010, período que Laura Carvalho define como o “Milagrinho”, o Brasil passou por um virtuoso período de forte crescimento, com pleno emprego, desenvolvimento econômico e social. Os indicadores sociais e econômicos eram positivos, com diminuição da extrema pobreza, melhora nos índices de alfabetização, diminuição da taxa de desemprego e aumento considerável do Produto Interno Bruto. De 2010 até 2014 o cenário mudou e o País passou a enfrentar uma redução contundente nos indicadores de produção e desenvolvimento econômico, até o auge da crise nos anos de 2015 e 2016. A crise que arrastou a economia para um cenário de forte desaceleração também foi responsável por reduzir bruscamente as receitas do Estado, o que é natural, segundo a autora (Carvalho, 2019). Assim, como a UFPE depende majoritariamente das transferências do OGU, o cenário fiscal da entidade é bastante sensível às mudanças macroeconômicas.

3.3.4. Exercício financeiro de 2015

A LOA de 2015 fixou, em seu texto original, as receitas da UFPE em R\$ 1.231.869.281,00, o que representaria um crescimento 12,39% em comparação aos números iniciais da LOA de 2014. Ao final do exercício, após os devidos ajustes orçamentários, houve um crescimento de quase 7,90% em relação às despesas do ano anterior, o que resultou em uma despesa empenhada total de R\$ 1.282.895.973,00.

Dos valores destinados à UFPE no exercício, R\$ 1.253.828.651,00 foram vinculados à satisfação das despesas correntes, o que representa um crescimento de 10,39% em comparação ao exercício anterior. Por outro lado, quanto aos investimentos, houve uma retração de 45,22%, resultando em um empenho de R\$ 29.067.322,00, uma queda abrupta na série histórica. Essa queda é superior à constatada no exercício financeiro anterior (2014), em que já tinha sido constatada uma redução de 14,96% em relação a 2013.

Conforme o Relatório de Gestão de 2015 (2016), o volume de recursos disponibilizados permitiu à UFPE realizar suas atividades típicas (ensino, pesquisa e

extensão), apesar das restrições orçamentárias, que ocorreram mediante cortes no orçamento e limitações de empenho. Esse cenário, juntamente com outros empecilhos de natureza administrativa ou burocrática, prejudicaram o regular andamento da instituição, em especial a contratação de bens e serviços; aquisições; e, de forma mais contundente, a conclusão de obras. Ou seja, a ausência de recursos prejudicou o funcionamento da instituição, segundo relatórios internos. Prossegue o relatório afirmando que o volume de recursos destinados às despesas correntes foi insuficiente, diante da necessidade de contratação de novos servidores, mesmo que parcela significativa das despesas da instituição estejam alocadas neste tipo de obrigação. Ademais, o principal impacto financeiro ocorreu no aporte de recursos com equipamentos e material permanente, na ordem de 51,87%. Também foi significativa a retração nos recursos destinados a obras e instalações, atingindo o percentual de 34,04%.

Apesar do crescimento das despesas como um todo, percebe-se que houve uma diminuição no seu ritmo de expansão, quando confrontada a série histórica. Assim, entre 2012 e 2013 houve uma expansão de 15,46% das despesas empenhadas e entre 2013 e 2014 um crescimento de 11,68%, com uma queda para 7,90% entre 2014 e 2015.

Quando o parâmetro de análise é o aporte de recursos para investimentos, comprova-se a retração em uma perspectiva histórica. Em relação ao exercício financeiro de 2012, em 2013 houve um crescimento de 16,96% nos investimentos. Em 2014, houve uma queda de 14,96% em relação ao ano anterior. No exercício financeiro de 2015, a queda nos investimentos foi de 45,22%. Como já analisado, este momento coincidiu com um cenário de desaceleração da economia do País.

A adoção da austeridade fiscal no início do segundo governo Dilma, através da agenda econômica capitaneada pelo Ministro da Fazenda Joaquim Levy, pode ser apontada como a principal razão para este cenário constatado no âmbito da UFPE. Ao longo de 2015, a União promoveu o maior contingenciamento de recursos desde a instituição da LRF, o que envolveu a revisão de obras públicas e de programas governamentais, além da suspensão do ingresso de novos servidores. Com tais medidas, buscava-se ampliar o resultado primário da União, o que terminou não acontecendo, diante da queda da arrecadação (Dweck; Silveira; Rossi, 2018). Em resumo, houve uma acentuação da crise econômica e política, que resultou na diminuição dos recursos disponíveis para a execução de políticas públicas, como a

educação.

Ainda que tenha existido uma forte retração no aporte de recursos, constata-se que houve um crescimento das despesas em um volume superior ao que seria permitido caso fosse aplicada a métrica do Teto de Gastos. Segundo o IBGE (2023), o IPCA apurado em junho do ano anterior ao exercício financeiro, ou seja, junho de 2014, foi de 6,52%. Ainda assim, houve uma ampliação de 7,90% nas despesas.

3.3.5. Exercício financeiro de 2016

O exercício financeiro de 2016 é o último antes da instituição do Teto de Gastos, que será aplicado enquanto mecanismo de transição em 2017 e plenamente em vigor a partir do exercício financeiro de 2018. Nesse momento, o País ainda enfrentava uma crise econômica sistemática, acrescida de uma grande instabilidade política e institucional decorrente do *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff.

A LOA de 2016 previu, inicialmente, uma receita de R\$ 1.296.826.928,00 para a UFPE, valor este que foi modificado por força de créditos adicionais e cancelamentos. Ao final do exercício, a despesa empenhada atingiu o valor de R\$ 1.382.326.441,00, o que representou um crescimento de 7,75% em relação ao ano anterior. As despesas correntes cresceram 7,35% em relação ao ano anterior, atingindo o valor de R\$ 1.345.990.949,00, um crescimento compatível quando comparado com o volume global. Quanto aos investimentos, houve uma melhora em relação ao exercício anterior, o que resultou em uma variação positiva de 25,00%, sendo aportado R\$ 36.335.492,00 em investimentos. O volume de recursos destinados aos investimentos foi superior à inflação apurada no período, segundo dados do IBGE (2023).

O Relatório de Gestão de 2016 (2017) aponta a concentração das despesas da UFPE no pagamento de pessoal, comprometendo cerca de 81,23% do orçamento da Universidade. Apesar de elevado, o volume é insuficiente, diante da necessidade de aumentar o número de servidores da instituição. Ademais, o relatório aponta que é preciso mais recursos para custeio da Universidade, destinados à melhoria da estrutura da UFPE. O aumento do volume de recursos nos investimentos repercutiram em um crescimento das despesas com obras e instalações, com variação positiva de 32,78% em relação ao ano anterior; e, também, um crescimento de 17,88% nas despesas com equipamentos e material permanente, quando

comparado ao exercício anterior. Esta melhora nos indicadores é compatível com uma tentativa de reversão da política de austeridade no início de 2016, conforme apontado por Dweck, Silveira e Rossi (2018).

3.3.6. Consolidação dos dados

O quadro orçamentário da UFPE ao longo do período 2012 e 2016, tendo como parâmetro todas as despesas empenhadas no período, tanto correntes quanto de investimento, segundo dados disponíveis no SIOP, é resumido pela Tabela 7:

Tabela 7 – histórico do orçamento geral da UFPE 2012-2016

SÉRIE HISTÓRICA DO ORÇAMENTO GERAL DA UFPE (2012-2016)			
Ano	Órgão Orçamentário	Empenhado	Variação (%)
Total		5.840.782.747	
2012	26000 - Ministério da Educação	922.051.635	n.a
2013	26000 - Ministério da Educação	1.064.577.869	15,46
2014	26000 - Ministério da Educação	1.188.930.830	11,68
2015	26000 - Ministério da Educação	1.282.895.973	7,90
2016	26000 - Ministério da Educação	1.382.326.441	7,75
Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco			

Fonte: dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, disponibilizado pelo SIOP em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06 Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco.

Logo, percebe-se que o orçamento da UFPE, em que pese aumentar em números absolutos, cresceu cada vez menos ao longo dos anos, acompanhando o cenário político e econômico do País, que, em 2015, iniciou a adoção de políticas de austeridade de forma mais explícita. Laura Carvalho (2018) aponta que, desde 2011, existe uma desaceleração da economia brasileira, aprofundada em 2015, momento no qual, após a eleição presidencial e a mudança no Ministério da Fazenda, o Governo Federal aderiu a um agenda contencionista, diminuindo 2,9% do gasto primário do Governo Federal (Rossi; Mello, 2017).

Quando olhamos para a trajetória das despesas de investimentos no âmbito da UFPE, os reflexos da política de austeridade em ascensão é mais perceptível, à medida que a parcela do orçamento disponível para tal despesa sofreu restrições

expressivas entre 2012 a 2016.

Tabela 8 – despesas de investimento UFPE 2012-2016

SÉRIE HISTÓRICA DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DA UFPE (2012-2016)			
Ano	Órgão Orçamentário	Despesas de investimento - Empenhado	Variação (%)
Total		234.212.006	
2012	26000 - Ministério da Educação	53.347.933	n.a
2013	26000 - Ministério da Educação	62.398.161	16,96
2014	26000 - Ministério da Educação	53.063.098	-14,96
2015	26000 - Ministério da Educação	29.067.322	-45,22
2016	26000 - Ministério da Educação	36.335.492	25,00
Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco			
Grupo de Despesa: 4 - Investimentos			

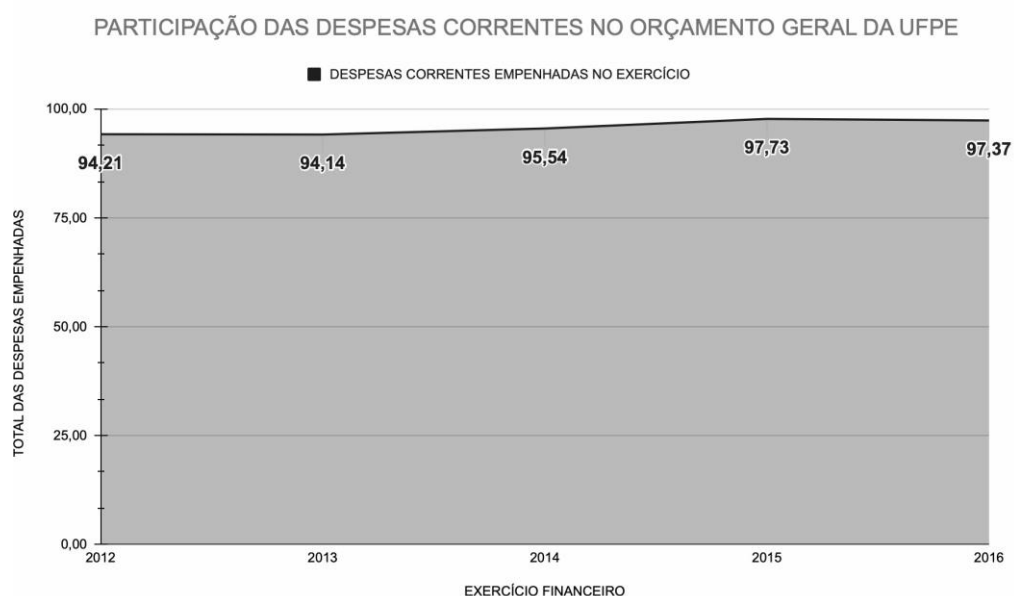
Fonte: dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, disponibilizado pelo SIOP em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06 Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco.

Rossi e Mello (2017) afirmam que não houve apenas uma diretriz governamental para redução das despesas, mas uma tentativa de rediscussão do papel do Estado, com vistas à sua diminuição, engendrada por Joaquim Levy. A redução dos investimentos é parte dessa agenda, tendo em vista a rigidez das despesas obrigatórias, como a remuneração dos servidores, inativos e pensionistas, conceito extraído da LC 101/2000, em que existe um menor grau de discricionariedade. O mesmo é defendido por Dweck e Teixeira (2017) ao analisar a agenda econômica a partir de 2015, caracterizada por uma tentativa de revisão do pacto social, que será implementada e aprofundada nos anos posteriores.

Assim, o corte dos investimentos para redução das despesas é usual nas medidas de austeridade (Schwartzman, 2017), tendo em vista a menor complexidade jurídica e a possibilidade de resultados em um menor espaço de tempo. No mesmo sentido, Marcos Lisboa (INSPER, 2015) defendeu que era preciso aprofundar o ajuste fiscal, ampliando a queda dos investimentos, dada a rigidez orçamentária para outros tipos de cortes. Armínio Fraga (Senado Federal, 2015) defendeu que era preciso adotar uma agenda de reformas que incluísse um orçamento totalmente desvinculado e desindexado, completamente discricionário para o gestor público, viabilizando um corte maior do que era praticado no momento.

Laura Carvalho (2018) aponta que o contingenciamento constatado nas contas públicas federais em 2015 foi o maior desde a instituição da LRF, o que refletiu em uma queda de 45,22% dos investimentos da UFPE, uma vez que o orçamento já era consumido quase que em sua totalidade para suprir os gastos com despesas correntes. Como é possível verificar abaixo pelo Gráfico 2, as despesas correntes crescem ano a ano, ao passo que o orçamento disponível é retraído, resultando em uma diminuição da disponibilidade de recursos para os investimentos.

Gráfico 2 – participação das despesas correntes no orçamento geral da UFPE



Fonte: SIOP e produção própria.

Confirmando as hipóteses anteriormente levantadas, os investimentos caem à medida em que o Governo Federal adota como agenda políticas de austeridade fiscal, em contrapartida a toda a política de expansão capitaneada pelo Reuni e outros programas realizados entre 2007 e 2012. Mesmo diante do arrocho orçamentário, os cortes não resultaram em uma cenário macroeconômico de queda do déficit público do País, tendo ocorrido justamente o contrário, com sua ampliação (Dweck; Mello; Rossi, 2019). Se, para as finanças públicas em geral, os cortes não atingiram o objetivo pretendido; especialmente no tocante à educação, Dowbor (2013) assevera a importância dos investimentos neste setor específico, classificando-os como motor do desenvolvimento moderno. Enfraquecido o investimento na educação, o País diminui sua capacidade de inovação e produção de conhecimento.

3.4 Impactos do Teto de Gastos no financiamento da Universidade Federal de Pernambuco: período 2017 até 2022

A aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016 pelo Congresso Nacional elevou a austeridade fiscal ao nível constitucional, fazendo com que o arrocho orçamentário modificasse o programa de consolidação do Estado social (Bercovici, 2021). O achatamento dos gastos sociais foi uma das principais críticas ao Teto de Gastos, tendo em vista a pressão de outras despesas obrigatórias, como o salário do funcionalismo e o sistema previdenciário, sobre o orçamento público. Assim, as despesas discricionárias iriam despencar, juntamente com os investimentos em saúde e educação (Rossi; Dweck, 2016).

Segundo estimativas de Rossi, Oliveira e Arantes (2017), os gastos públicos com educação seriam comprimidos paulatinamente sob o Teto de Gastos, atingindo 14,4% da receita corrente líquida em 2026, em face da previsão constitucional original de 18%, o que resultaria em uma descaracterização do piso constitucional. Quando o assunto é gastos em educação versus o PIB, tal projeção agravaria a já existente discrepância entre o Brasil e os países da OCDE.⁵¹

Silva e Zelesco (2022) apontam que o orçamento da educação sofreu uma queda sistemática desde 2015, em especial nas despesas discricionárias do ensino superior. A totalidade das despesas liquidadas em 2021 representou apenas 35,1% das mesmas despesas liquidadas no ano de 2015, expressando uma queda de quase um terço dos valores direcionados à educação no País. Dentre os fatores apontados para a queda dos investimentos em educação, o MEC indicou ao Senado Federal, em audiência pública, o Teto de Gastos (Agência Senado, 2022).

Após um ciclo de expansão nos investimentos em educação superior, o que verificamos pelos dados referentes aos investimentos e fluxos financeiros da UFPE, houve uma queda global a partir de 2015. Dweck, Oliveira e Rossi (2018, p. 9) apontam que “ocorreu um corte nominal real nos gastos federais discricionários empenhados na função educação superior de mais de 7% e real de mais de 20%”.

Para que possamos compreender a influência do Teto de Gastos no orçamento da UFPE, analisaremos os dados orçamentários disponibilizados no SIOP

⁵¹ Enquanto o Brasil destinou 0,9% do seu PIB para educação superior em 2013, os países da OCDE investiram em média 1,6% (Nascimento; Verhine, 2017).

pelo Governo Federal referentes aos anos de 2017 a 2022.

3.4.1 Exercício financeiro de 2017

Originalmente, a LOA 2017 estimou em R\$ 1.454.621.377,00 as receitas da UFPE, encerrando o exercício financeiro com R\$ 1.497.844.568,00 em despesas empenhadas, devido aos ajustes orçamentários mediante créditos adicionais. Segundo o Relatório de Gestão de 2017 (UFPE), 98,44% das receitas da UFPE correspondem a recursos do Tesouro Nacional, demonstrando a dependência da instituição dos mecanismos de transferência do Governo Federal.

Houve um crescimento do orçamento empenhado de 8,36% em relação ao ano anterior, crescimento maior do que o verificado nos anos anteriores (7,9% de 2014 a 2015, e 7,75% de 2015 a 2016, mas ainda bastante inferior ao verificado até 2014).

Em 2017, as despesas correntes cresceram 9,11% em relação a 2016, atingindo o montante de R\$ 1.468.551.657,00. Consequentemente, houve uma retração significativa dos investimentos, o que gerou uma queda de 19,38% em relação ao ano anterior, fechando o período com o total de R\$ 29.292.911,00 empenhados em investimentos. Com esses números, 98,04% do orçamento esteve comprometido com despesas correntes em face dos investimentos.

A UFPE (2018) aponta que as atividades de ensino, pesquisa e extensão foram comprometidas pela crise econômica constatada no setor público, gerando uma diminuição dos repasses financeiros e dos limites de empenho, prejudicando a relação com fornecedores, o que atingiu as obras em desenvolvimento. No exercício, R\$ 10.723.037,95 foram destinados a obras e instalações, o que representa 0,72% das despesas totais e uma redução de 43,1% em relação ao ano anterior; por outro lado, as despesas com material permanente cresceram 6,63%, atingindo o montante de R\$ 17.836.440,48, o que representa 1,19% do valor total empenhado no período.

A atividade financeira da UFPE em 2017 confirma a hipótese aventada por Rossi e Dwek (2016) durante as discussões do Teto de Gastos. Para os economistas, a materialização de um teto representaria uma compressão das despesas discricionárias, em decorrência da expansão dos gastos obrigatórios. Em síntese, representaria uma queda da capacidade de investimento. Uma situação semelhante é constatada nos exercícios seguintes.

3.4.2. Exercício financeiro 2018

A LOA de 2018 estimou as receitas da UFPE em R\$ 1.514.467.993,00, fechando o exercício financeiro com despesas empenhadas na ordem de R\$ 1.548.209.286,00 devido aos ajustes orçamentários. Registra-se que este foi o primeiro ano em que a regra do Teto de Gastos foi aplicada em sua plenitude, limitando a expansão das despesas à inflação verificada no ano anterior.

Nesse cenário, o total da despesa empenhada apresentou um crescimento de 3,36% em relação ao exercício de 2017, o que indica uma expansão acima da regra prevista no Teto de Gastos. Segundo o IBGE (2023), a inflação verificada em junho do ano de 2017 foi de 3,00%, sendo este o máximo de expansão das despesas autorizada pelo regime fiscal. Contudo, a regra do teto apresenta um limite fixo para todo o poder executivo, o que permitiria certa discricionariedade quando a alocação de recursos entre os órgãos e entidades da administração direta e indireta, como é o exemplo da UFPE.

O perfil das despesas da UFPE mantém em 2018 a mudança constatada nos exercícios anteriores, com uma preponderância das despesas correntes em face dos investimentos. As despesas correntes cresceram 4,46% em relação ao ano anterior, totalizando R\$ 1.534.034.617,00; por outro lado, os investimentos apresentaram uma variação negativa de 51,61%, perfazendo R\$ 14.174.668,00 ao final do exercício, menos de 1% do orçamento total da UFPE.

Segundo o Relatório de Gestão da UFPE de 2018 (2019), a queda dos recursos da instituição, em decorrência da retração dos gastos da União, ocorreu em um momento de crescimento da demanda por ensino superior. Contraditoriamente, o relatório aponta que o Teto de Gastos seria uma oportunidade para melhorar a qualidade dos gastos públicos, discurso compatível com o ideário dos formuladores da medida.

Em termos objetivos, a medida reduziu a capacidade de investimento da instituição, resultando em uma retração histórica de 51,56%, um recorde do período investigado. Enquanto a curva de investimentos prossegue em declínio, as despesas com custeio pressionaram o orçamento, crescendo em caminho inverso, demonstrando que as políticas de austeridade, além de erráticas, foram mal formuladas. As mesmas conclusões podem ser obtidas nos anos seguintes.

3.4.3. Exercício financeiro 2019

O montante de R\$ 1.570.647.963,00 foi previsto como receita da UFPE na LOA de 2019, valor que sofreu modificações por força de cancelamentos e remanejamentos, encerrando o exercício com R\$ 1.607.592.226,00 empenhados para a satisfação das despesas. Este aporte de recursos representa um crescimento de 3,84% em relação ao exercício anterior, permanecendo um ciclo de queda nas despesas da Universidade, um movimento já detectado analisando os exercícios anteriores. Quanto ao perfil das despesas, houve uma expansão de 3,91% nos gastos correntes, atingindo o montante de R\$ 1.594.054.871,00. Apesar do crescimento, a variação é menor do que a identificada em outros períodos, a exemplo da existente entre o exercício 2012 e 2013, que atingiu 15,36%, bem como variação entre 2013 e 2014, apurada em 13,34%. Os investimentos totalizaram R\$ 13.537.355,00 no período, o menor valor desde 2012 e uma variação negativa de 4,50% em comparação com o exercício anterior. Comparando as despesas correntes versus os investimentos, 99,16% do orçamento da UFPE foi comprometido com despesas correntes.

Além da pressão exercida pelas despesas correntes sobre os investimentos, outro aspecto importante constatado neste exercício reside no crescimento das despesas abaixo do Teto de Gastos. A variação do IPCA apurado em junho de 2018 foi de 4,39%, o que seria o limite para ampliação das despesas em 2019, enquanto a expansão verificada no exercício foi de apenas 3,84%. Um importante componente deste quadro, de natureza política, é que este foi o primeiro exercício sob a gestão de Jair Bolsonaro na Presidência da República, sendo caracterizado por conflitos entre o MEC e as instituições federais de ensino, a exemplo do bloqueio de verbas das instituições federais de ensino (Agência Senado, 2019).

Uma outra faceta do Teto de Gastos reside na imposição de limites à movimentação de recursos próprios. Segundo o Relatório de Gestão de 2019 (2020), apesar da existência de superávit financeiro e excesso de arrecadação, esses não poderiam ser gastos. Assim, mesmo que a UFPE buscasse fontes alternativas de recursos, como a prestação de serviços, de nada adiantaria para a ampliação das suas receitas. Essa limitação surge por força do art. 107, § 5º, do ADCT, que proibia a edição de créditos suplementares ou especiais para ampliar as despesas primárias,

o que só poderia ocorrer mediante o cancelamento ou remanejamento de receitas (Brasil, 2016).

3.4.4. Exercício financeiro 2020

A previsão de receitas da UFPE na LOA de 2020 foi 13,82% menor do que as despesas empenhadas no ano anterior, uma marca sem precedentes no período investigado, totalizando uma estimativa de receitas na ordem de R\$ 1.385.415.028,00. Ajustes orçamentários ao longo do exercício financeiro modificaram esse cenário, especialmente por força de suplementação orçamentária e de crédito extraordinário para enfrentamento à COVID-19. Assim, as despesas empenhadas atingiram o montante de R\$ 1.639.039.579,00, um crescimento de 1,96% em relação ao ano anterior. Nesse exercício, a regra do Teto de Gastos autorizava um crescimento de 3,37% nas despesas, conforme IPCA apurado em junho de 2019.

As despesas correntes cresceram no período, embora em volume inferior ao constatado nos anos anteriores, atingindo 1,57%. Por outro lado, os investimentos cresceram em relação ao ano anterior 46,86%, algo que não acontecia desde de 2016. Contudo, é preciso levar em conta que o crescimento partiu de um piso baixíssimo, tendo em vista a retração constatada no ano anterior. Assim, foram aportados R\$ 19.881.504,00 em despesas de investimento, uma melhora tímida e incapaz de recompor o orçamento existente antes da instituição do Teto de Gastos.

O crescimento das despesas correntes em ritmo menor, aliada a ampliação dos recursos para investimentos, fizeram com que a proporção total das despesas correntes versus investimentos diminuísse. Logo, no exercício de 2020 as despesas correntes representaram 98,79% das despesas da instituição, uma diminuição em relação ao ano anterior, apesar da diferença constatada quando comparado com o volume pré-2015. Outro aspecto do orçamento de 2020 da UFPE foi o crescimento dos investimentos em decorrência da COVID-19. A LOA do exercício fixou os investimentos em R\$ 14.314.216,00, o que representaria uma variação menor do que a constatada ao final do período.

3.4.5. Exercício financeiro 2021

A dotação inicial destinada para a UFPE na LOA de 2021 foi menor do que o previsto na LOA de 2020, uma redução de 24,10% comparando apenas as previsões iniciais, o que resultaria em um orçamento de R\$ 1.051.550.165,00 em 2021. Contudo, redimensionamentos ocorreram ao longo do exercício, fazendo com que as despesas empenhadas atingissem R\$ 1.753.446.980,00, um crescimento de 6,98% em relação ao ano anterior. Tal expansão superou a regra do Teto de Gastos, que limitava o crescimento das despesas em 2,13%.

Quanto ao perfil das despesas, houve um crescimento 5,97% nos gastos correntes, resultando no montante de R\$ 1.715.849.537,00. O valor despendido em investimentos foi de R\$ 37.597.442,00, um crescimento de 89,11% em relação ao ano anterior. Desconsiderando a inflação acumulada no período, esse foi o maior valor de investimentos desde 2014.

Apesar do crescimento das despesas correntes, a expansão dos investimentos foi maior, o que resultou em uma diminuição da proporção entre despesas correntes versus investimentos. No exercício de 2021, 97,86% do orçamento foi comprometido com as despesas correntes, uma redução em relação ao exercício anterior, que foi de 98,79%. Apesar da diminuição do comprometimento do orçamento com despesas correntes, o que poderia indicar uma maior capacidade de investimento, ainda assim quando comparamos tal capacidade com os números referentes aos exercícios de 2012 a 2014, verificamos que o potencial real de investimento tem decrescido ao longo do tempo.

Aspecto relevante acerca da melhora da capacidade de investimentos da UFPE no exercício de 2021 reside na importância das emendas parlamentares para esse resultado (UFPE, 2022). Ou seja, o crescimento dos investimentos não fez parte de uma política governamental de valorização das instituições públicas federais, mas de uma compreensão e sensibilidade dos parlamentares pernambucanos.

Segundo o Relatório de Gestão 2021 (2022), 74% do valor aportado aos investimentos foi destinado a obras da UFPE, o que possibilitou, dentre outras iniciativas, a quinta etapa do restauro do prédio da Faculdade de Direito do Recife. As despesas com equipamentos e material permanente representaram 24% do total dos investimentos, o que foi apontado como uma redução em relação ao ano anterior.

3.4.6. Exercício financeiro 2022

O último exercício financeiro da UFPE analisado foi 2022. A LOA fixou as receitas da UFPE em R\$ 1.716.755.693,00, o que representou um crescimento de 63,26% em relação à LOA de 2021. Contudo, modificações ao longo do exercício diminuíram a capacidade financeira da instituição, resultando R\$ 1.672.503.066,00 em despesas empenhadas. Neste sentido, houve uma retração de 4,62% em relação ao exercício anterior, ainda que o País tenha vivido um período de inflação, o que permitiria a ampliação das despesas da União em 8,35%, segundo dados do IPCA apurado pelo IBGE (2023).

No exercício, as receitas próprias atingiram aproximadamente 1%, um valor próximo da média histórica, demonstrando a dependência da UFPE das transferências orçamentárias.

Para atingir esse resultado, houve uma queda significativa nas despesas correntes e nos investimentos. Pela primeira vez no período investigado, houve uma diminuição de 3,93% em relação às despesas correntes, o que significou uma despesa empenhada de R\$ 1.648.486.327,00. Uma das razões para essa diminuição foi a redução dos gastos com sentenças judiciais, uma queda de R\$ 115.585.470,47 em 2021 para R\$ 34.004.166,72 em 2022.

Quanto aos investimentos, houve uma redução de 36,12% em relação ao ano anterior, o que significou o empenho de R\$ 24.016.739,00 em 2022. Esse é um movimento constatado desde 2014, pelo menos. No exercício, 54% do orçamento de investimentos foi destinado para obras, e 42% para aquisição de equipamentos e material permanente, representando um aumento em relação ao exercício anterior (UFPE, 2023).

A proporção entre despesas totais e correntes atingiu 98,56%, um crescimento em relação ao exercício anterior. Assim, manteve a pressão exercida pelas despesas correntes sobre os investimentos, mesmo com uma queda das despesas correntes no exercício apurado. Esse fato foi apontado pelo próprio Relatório de Gestão 2022 (UFPE, 2023) como resultado do Teto de Gastos, na medida em que limita o crescimento da despesa primária total. No longo prazo, isso inviabilizaria o funcionamento da instituição, já que o orçamento estaria inteiramente comprometido pelo custeio, sem margem de recursos para os investimentos. Nesse sentido é que o Governo Federal direcionou esforços, como a reforma da previdência, para reduzir as despesas obrigatórias, buscando equalizar o problema, especialmente no longo prazo. Outro reflexo já constatado em exercícios anteriores é a limitação do manejo

dos recursos próprios, diante da impossibilidade de créditos adicionais que ampliem as despesas primárias.

3.4.7. Consolidação dos dados

Diante da consolidação dos dados do orçamento da UFPE após a instituição do Teto de Gastos, tendo como parâmetro as despesas empenhadas, podemos tecer algumas considerações sobre o impacto da política de austeridade levada a cabo pelo Governo Federal na referida instituição de ensino.

No período compreendido entre 2017 e 2021, existe uma expansão dos gastos da UFPE, o que é natural tendo em vista, por exemplo, o crescimento vegetativo das despesas primárias. Contudo, assim como no âmbito das contas do Governo Federal, verificou-se uma desaceleração desse crescimento, fruto da austeridade fiscal (Dweck; Mello; Rossi, 2019).

O ciclo de desaceleração do crescimento das despesas empenhadas em favor da UFPE foi suspenso em 2021, com uma elevação de 6,98% das despesas empenhadas em relação a 2020. No exercício, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n. 109/2021, artifício utilizado para que fosse possível furar o Teto de Gastos e possibilitar o pagamento de programas assistenciais (Furno; Fogo; Toneto; Cardomingo, 2021).

Por outro lado, o exercício financeiro de 2022 foi o único, no período investigado, em que ocorreu uma queda do orçamento da Universidade em relação ao anterior, especialmente por força do contingenciamento verificado no segundo semestre do exercício financeiro (Brasil, 2022).

Tabela 9 – valor empenhado na UFPE 2016-2022

SÉRIE HISTÓRICA DO ORÇAMENTO GERAL DA UFPE (2016-2022)			
Ano	Órgão Orçamentário	Empenhado	Varição no período (%)
Total		11.100.962.146	
2016	26000 - Ministério da Educação	1.382.326.441	n.a
2017	26000 - Ministério da Educação	1.497.844.568	8,36
2018	26000 - Ministério da Educação	1.548.209.286	3,36
2019	26000 - Ministério da Educação	1.607.592.226	3,84
2020	26000 - Ministério da Educação	1.639.039.579	1,96
2021	26000 - Ministério da Educação	1.753.446.980	6,98
2022	26000 - Ministério da Educação	1.672.503.066	-4,62

Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco			
------------------------------------------------------------------------	--	--	--

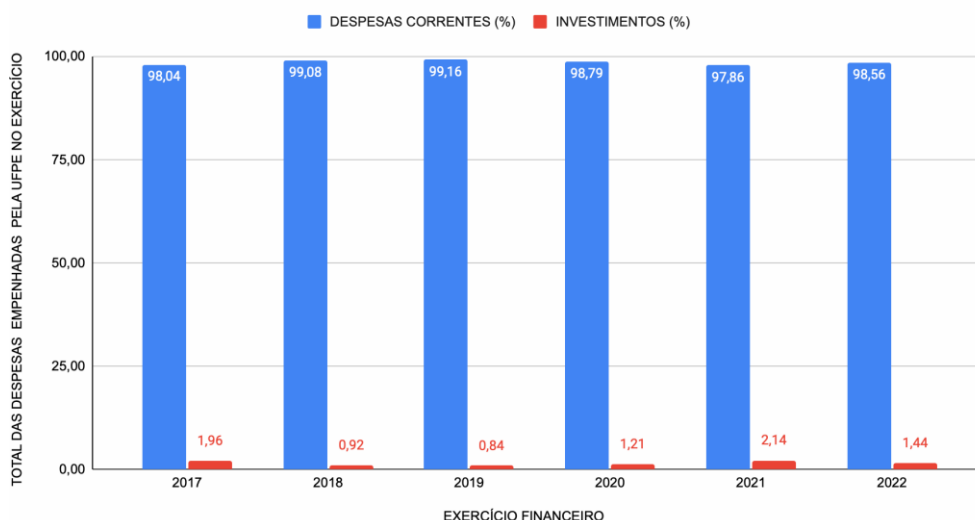
Fonte: dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, disponibilizado pelo SIOP em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06 Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco.

Conforme já explorado ao longo do trabalho, as políticas de austeridade tendem a reduzir os investimentos públicos. Essa perspectiva foi detectada a partir de 2015, sendo substancialmente aprofundada nos anos seguintes, especialmente pela edição do Teto de Gastos (Ramalho, 2022).

Tendo em vista a limitação global relacionada à expansão da despesa pública, os grupos de despesas precisavam competir pelos diminutos recursos disponíveis no orçamento. Ao invés de aperfeiçoar o gasto público, do ponto de vista macroeconômico, o teto colocou em rota de colisão setores importantes como saúde, educação, infraestrutura e cultura. Para ampliar o orçamento de determinado setor, respeitando o teto, seria preciso diminuir a disponibilidade de recursos de outro, mesmo que o Governo Federal identificasse excesso ou superávit na arrecadação (Carvalho, 2019). Esse conflito distributivo também esteve presente na atividade financeira da UFPE, mediante uma participação maior das despesas correntes, destinadas à manutenção da Universidade, em face dos investimentos.

Gráfico 3 – participação das despesas correntes e dos investimentos no orçamento geral da UFPE

PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES E DOS INVESTIMENTOS NO ORÇAMENTO GERAL DA UFPE



Fonte: SIOP e produção própria.

Do ponto de vista microeconômico, foi possível constatar que os investimentos diminuíram mediante a expansão das despesas correntes. Ou seja, os dados analisados confirmaram as críticas direcionadas ao Teto de Gastos: a pressão exercida pelas despesas obrigatórias iria inviabilizar o funcionamento da regra fiscal (Rossi; Dweck, 2016).

Tabela 10 – investimentos da UFPE 2016-2022

SÉRIE HISTÓRICA DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DA UFPE (2016-2022)			
Ano	Órgão Orçamentário	Empenhado	Variação no período (%)
Total		174.836.111	
2016	26000 - Ministério da Educação	36.335.492	n.a
2017	26000 - Ministério da Educação	29.292.911	-19,38
2018	26000 - Ministério da Educação	14.174.668	-51,61
2019	26000 - Ministério da Educação	13.537.355	-4,50
2020	26000 - Ministério da Educação	19.881.504	46,86
2021	26000 - Ministério da Educação	37.597.442	89,11
2022	26000 - Ministério da Educação	24.016.739	-36,12
Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco			
Grupo de Despesa: 4 - Investimentos			

Fonte: dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, disponibilizado pelo SIOP em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orca%2Fmentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06 Unidade Orçamentária: 26242 - Universidade Federal de Pernambuco.

Logo, os reflexos da regra fiscal no âmbito da UFPE demonstram que a austeridade fiscal inviabiliza os investimentos em educação, prejudicando a implementação do direito social. O ciclo de cortes em educação atingiu de forma mais dura os investimentos, o que prejudicou a capacidade de aparelhamento e inovação da instituição.

4. PERSPECTIVAS DO NOVO ARCABOUÇO FISCAL

Após o segundo turno das eleições presidenciais de 2022, no interstício entre esse fato e a posse do novo Presidente da República, o Congresso Nacional foi levado a discutir uma revisão mais abrangente do Teto de Gastos. A revogação do

teto era uma proposta expressa do plano de governo apresentado pela Coligação de Lula — vencedora no pleito — ao Tribunal Superior Eleitoral, como parte do processo de registro da candidatura (Coligação Construindo Um Novo Brasil, 2022).

Apesar de constar no plano do governo eleito, a revisão do teto foi antecipada pela situação fiscal do País, que não tinha recursos para manutenção de serviços e políticas públicas. A Polícia Federal, por exemplo, suspendeu a emissão de passaportes em 2022, alegando insuficiência orçamentária, conforme divulgado pela Agência Brasil (2022). No mesmo período, o Ministério do Desenvolvimento Regional suspendeu a Operação Carro-Pipa, responsável pela distribuição de água potável no semiárido, também alegando ausência de recursos em decorrência de bloqueios do Ministério da Economia (Carlos Madeiro, 2022). No âmbito da seguridade social, a Casa Civil da Presidência da República consultou o TCU acerca da possibilidade de abertura de crédito extraordinário, via Medida Provisória, para custear despesas previdenciárias, em decorrência da insuficiência de recursos (Brasil, 2022).

Outras áreas do governo foram atingidas por restrições orçamentárias, como saúde e educação. No período, o governo cortou recursos direcionados aos residentes de medicina e também aos beneficiários do programa Farmácia Popular (Mortari, 2022). A educação, que já vinha sendo alvo de diversas medidas de subfinanciamento desde a instituição do Teto de Gastos, teve seu cenário agravado com o Decreto n. 11.269/2022, que zerou o limite de pagamento das despesas discricionárias vinculadas ao Ministério da Educação, no mês de dezembro do referido ano (Brasil, 2022).

Assim, a discussão acerca da revisão do Teto de Gastos não atendia apenas a uma expectativa do governo eleito, já que evitaria também uma paralisação completa do Estado. Na perspectiva do novo governo, a aprovação da medida era considerada fundamental para implementação de seu programa, que invariavelmente contava com a ampliação das despesas públicas (Coligação Construindo Um Novo Brasil, 2022).

Em novembro de 2022, o Senador Marcelo Castro, relator-geral do Orçamento de 2023, propôs a PEC da Transição, formulada para autorizar gastos na ordem de R\$ 198 bilhões em 2023, retirando esse montante do Teto de Gastos. A medida permitiria o pagamento do Bolsa Família em 2023 e abriria margem fiscal para investimentos, com custos avaliados em R\$ 175 bilhões e R\$ 23 bilhões, respectivamente. Outras propostas foram discutidas, buscando revisar o Teto de

Gastos para permitir o pagamento de programas sociais, contudo divergiam acerca do montante que deveria ser disponibilizado e dos mecanismos que permitiriam essa ação. O Senador Tasso Jereissati propôs a PEC da Sustentabilidade Social, que autorizava a ampliação das despesas do Poder Executivo na ordem de R\$ 80 bilhões, valor acima da regra do Teto de Gastos (Agência Senado, 2022).

Uma terceira PEC (31/2022) foi apresentada pelo Senador José Serra, que autorizava a ampliação das despesas, fora do regime do Teto de Gastos, no valor de R\$ 100 bilhões. Essa Proposta também buscava substituir o mecanismo do Teto de Gastos instituído pela EC n. 95/2016, propondo que a nova âncora fiscal fosse baseada no limite de endividamento (Agência Senado, 2022).

A aprovação de uma Emenda Constitucional para furar o Teto de Gastos, possibilitando o pagamento do Bolsa Família em 2023, não foi unanimidade entre os parlamentares e atores políticos. O Senador Renan Calheiros, aliado do governo eleito, resistiu inicialmente à proposta, sugerindo que o governo realizasse uma consulta ao Tribunal de Contas da União e editasse, assim que empossado, uma Medida Provisória abrindo crédito extraordinário destinado ao programa de transferência de renda (O Canto [...], 2022). A medida foi apoiada por Eunício Oliveira, Ex-presidente do Senado Federal e Deputado Federal Eleito (Eunício Se Junta [...], 2022). Para ambos, essa estratégia seria uma forma de contornar as negociações com o “centrão”, medida necessária caso a PEC fosse adotada.⁵²

Em âmbito acadêmico, Pinto, Ribeiro e Afonso (2022) defenderam que a edição de créditos extraordinários era a medida mais adequada para garantir o pagamento de auxílio financeiro aos vulneráveis. Em sua defesa, indicavam o potencial descumprimento do texto da CRFB/88 em 2023, cujo conteúdo tinha sido alterado para prever um programa de renda básica em 2021, e da decisão do STF no Mandado de Injunção n. 7300. Na oportunidade, o STF reconheceu que os Poderes da República deveriam empreender esforços para garantir — e aprimorar — os programas de transferência de renda. Logo, tendo em vista a ausência de recursos previstos no Orçamento de 2023, seria justificável abrir créditos extraordinários com essa finalidade específica.

A tese ganhou força em dezembro de 2022, quando o Ministro Gilmar Mendes,

⁵² A proposta recebeu outras adesões, tendo sido apoiada inicialmente pelo Senador Rodrigo Pacheco, Presidente do Senado Federal (Valor Investe, 2022).

nos autos do Mandado de Injunção n. 7300, assentou a possibilidade de pagamento, fora do Teto de Gastos, de despesas com programas sociais de transferência de renda.

Assim, reputo juridicamente possível que eventual dispêndio adicional de recursos com o objetivo de custear as despesas referentes à manutenção, no exercício de 2023, do programa Auxílio Brasil (ou eventual programa social que o suceda na qualidade de implemento do disposto no parágrafo único do art. 6º da Constituição), pode ser viabilizado pela via da abertura de crédito extraordinário (Constituição, art. 167, §3º), devendo ser ressaltado que tais despesas, a teor da previsão do inciso II do §6º do art. 107 do ADCT não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos no teto constitucional de gastos (Brasil, 2022, p. 20).

Por outro lado, o pagamento do auxílio financeiro aos vulneráveis através da abertura de crédito extraordinário, apesar da simplicidade do ponto de vista do procedimento legislativo e político, não resolveria o Teto de Gastos em sua plenitude. Com a permanência do Teto de Gastos, a ampliação dos investimentos seria inviabilizada.

Ao final, entre as propostas discutidas, a que ganhou maior adesão nos debates congressuais foi a PEC n. 32/2022, de autoria do Senador Marcelo Castro. Apesar da PEC ser necessária para que fosse possível manter o funcionamento do Estado e de programas sociais, e não ser a primeira revisão do Teto de Gastos, a medida foi duramente criticada por setores da grande imprensa e do mercado financeiro, sendo nomeada de PEC da Gastança (O Canto [...], 2022).

Marcos Lisboa (2022) apontou que a EC poderia resultar em um crescimento da inflação, afirmando que seria possível realizar programas sociais com uma expansão menor da despesa pública, mediante a revisão de desonerações e subsídios. Schwartzman (2022) criticou a medida, afirmando que a expansão das despesas deveria ser restrita ao montante necessário para pagamento de um programa de transferência de renda, como o Auxílio Brasil ou Bolsa Família,⁵³ no valor de R\$ 70 bilhões.

Por outro lado, Scaff (2022) defende que a EC da Transição foi necessária para rever os vícios da própria concepção do Teto de Gastos, um regime fiscal mal formulado, e para corrigir os erros da LOA de 2023, formulada pelo governo Bolsonaro. Segundo Piscitelli (2023), a EC atuou em duas vertentes, permitindo o

⁵³ Mantido o Teto de Gastos, não existia margem para pagamento de um programa assistencial de transferência de renda.

pagamento das despesas assumidas pelo governo anterior e ampliando a margem fiscal do governo eleito.

Após uma rápida tramitação legislativa nas duas casas, que durou menos de um mês, a proposta foi promulgada, sendo transformada na Emenda Constitucional n. 126/2022 (Agência Câmara de Notícias, 2022).

4.1. Emenda Constitucional n. 126/2022: o resultado da PEC da transição

Ao final dos debates congressuais, a Emenda Constitucional da Transição autorizou uma ampliação das despesas aquém do que tinha sido proposto originalmente pelo Senador Marcelo Castro. Enquanto a PEC estabelecia uma ampliação das despesas para R\$ 198 bilhões, a Emenda Constitucional n. 126/2022 autorizou R\$ 145 bilhões acima do Teto de Gastos, valor que poderia ser acrescido de R\$ 23 bilhões para investimentos, mediante verificação do excesso de arrecadação (Brasil, 2022).

Contudo, a EC da Transição não se limitou a ampliar as despesas do Poder Executivo em 2023, promovendo outras mudanças na atividade financeira do Estado. As mudanças promovidas podem ser assim resumidas:

- i) específicas ao atual Teto de Gastos, dentre as quais estão a exclusão de: a) despesas de universidades federais e das ICTs custeadas com recursos próprios e doações/convênios; b) despesas com investimentos equivalentes a 6,5% da arrecadação corrente excedente à PLOA de 2021 para o ano de 2023 (estimadas em R\$ 23 bilhões); e c) despesas custeadas pelos entes da Federação para a União para serviços de engenharia e execução de obras. O limite do atual Teto de Gastos fica acrescido de R\$ 145 bilhões no exercício de 2023;
- ii) reversão para a Conta Única do Tesouro Nacional dos saldos das contas antigas (mais de 20 anos) de PIS/PASEP para financiar operações de investimento, as quais serão registradas como receita primária, e não como ajuste patrimonial (estimativa de R\$ 24 bilhões);
- iii) outros itens com impacto fiscal como, por exemplo: a) aumento de 1,2% para 2,0% da receita corrente líquida (RCL) para emendas individuais; b) ampliação da DRU (desvinculação das receitas da União) em 1 ano para o Governo Federal; c) o direcionamento de R\$ 9,85 bilhões para despesas discricionárias (RP2); e d) a dispensa de cumprimento das regras da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) quanto à ampliação do Auxílio Brasil e do Auxílio Gás; e
- iv) o encaminhamento de uma nova regra fiscal até agosto de 2023, substituindo o Teto de Gastos e a regra de ouro por Lei Complementar (Pires; Borça Junior, 2023, p. 17).

A EC da Transição buscou recuperar o papel do Estado no desenvolvimento econômico, sensivelmente impactado pelo Teto de Gastos. Nesse sentido é que,

para além de prever uma margem fiscal para pagamento de um programa de transferência de renda, possibilitou a disponibilização de recursos para os investimentos, medida criticada por economistas ortodoxos como Schwartzman (2022) e Lisboa (2022).

Melo (2023) defende que a EC da Transição foi necessária para assegurar a retomada do papel do Estado nas políticas públicas. Assim, foi possível verificar, com o advento da EC, a disponibilização de recurso para as áreas de habitação, saúde, desenvolvimento e educação. A política de segurança alimentar também foi beneficiada, através do reajuste do salário mínimo e a manutenção do programa bolsa família.

Furno (2022) aponta que o investimento público é dinamizador do investimento privado, possibilitando um estímulo de todo o mercado. Assim, para superação da crise econômica, em parte causada pelos reflexos da COVID-19, seria preciso retomar o aporte de recursos públicos. Com vistas ao financiamento dos investimentos do Governo Federal, uma agenda necessária para o desenvolvimento econômico (Dweck; Mello; Rossi, 2019), a EC autorizou o resgate de saldos depositados em contas do PIS/PASEP, com destinação exclusiva ao financiamento das despesas de capital. Estimou-se que essa operação poderia gerar uma receita na ordem de R\$ 24 bilhões (Câmara Aprova [...], 2023). O excesso de arrecadação apurado no exercício de 2021, limitado a 6,5%, também foi destinado a financiar os investimentos, conforme a EC da Transição (Brasil, 2022).

Além de autorizar o rompimento do Teto de Gastos, a EC da Transição estendeu a DRU até 2024; fixou um limite para pagamento dos precatórios, tendo como paradigma o exercício de 2016; ampliou os valores destinados às emendas parlamentares; afastou as regras da LRF para pagamento do programa de transferência de renda; entre outras medidas de caráter financeiro e orçamentário (Brasil, 2022).

As despesas das instituições federais de ensino, desde que custeadas com receitas próprias, passaram a não ser mais limitadas pelo Teto de Gastos, por força da EC da Transição. No regime anterior, conforme apresentado no Capítulo 3 deste trabalho, ainda que a UFPE conseguisse ampliar suas receitas, estas seriam destinadas ao cumprimento das metas de superávit do Governo Federal, não resultando em uma melhoria do cenário fiscal da própria instituição. O Teto de Gastos (Art. 107, §5º, do ADCT da CRFB/88) proibia a edição de crédito adicional, seja ele

suplementar ou especial, que alterasse o montante global das despesas (UFPE, 2020).⁵⁴

Com a EC da Transição, foi possível revisar essa regra, constatada no capítulo anterior deste trabalho, estimulando as instituições federais de ensino superior a buscarem novas fontes de recursos (Brasil, 2022). A mesma permissão legal foi estendida para projetos socioambientais e relacionados a mudanças climáticas, como aqueles financiados por mecanismos internacionais, bem como em decorrência de acordos judiciais ou extrajudiciais em decorrência de desastres naturais.

Após a oitava modificação do Teto de Gastos (Scaff, 2022), o Congresso Nacional decidiu revogar o mecanismo através da EC da Transição, estabelecendo que a regra fiscal seria substituída definitivamente pela edição de uma futura Lei Complementar. Élica Graziane Pinto (2022) aponta que a revogação foi o maior mérito da EC 126/2022⁵⁵ (EC da Transição). Outro aspecto importante foi a retomada, com a extinção do teto, dos mínimos constitucionais de saúde e educação, que estavam fragilizados desde a Emenda Constitucional n. 95/2016 (Pinto, 2023).⁵⁶

Um efeito reflexo da EC da Transição, além da retirada do Teto de Gastos do ordenamento, foi o rebaixamento da rigidez procedimental da regra fiscal. Enquanto qualquer modificação do Teto de Gastos exigia uma reforma constitucional, com um *quorum* mais elevado, o novo regime exige apenas maioria absoluta, nas duas casas do Congresso Nacional, para ser revisado.

Pelo procedimento estabelecido na EC da Transição, o Presidente da República, até 31 de agosto de 2023, deveria encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar, com o objetivo de instituir um regime fiscal sustentável. Quanto ao conteúdo, a EC da Transição não determinou o que constituiria o tal regime fiscal, informando apenas que deveria garantir estabilidade macroeconômica e criar condições para o crescimento socioeconômico. A medida também deveria observar a regra de ouro, norma constitucional que limita o custeio das despesas correntes (Piscitelli, 2023).

⁵⁴ Mecanismo semelhante impedia a utilização do excesso de arrecadação do Governo Federal nas despesas públicas.

⁵⁵ Como já abordado anteriormente, existiam outras alternativas para pagamento do auxílio financeiro aos vulneráveis, o que não contemplava a revogação do Teto de Gastos, que somente poderia ser feita através de Emenda Constitucional.

⁵⁶ Como já abordado no Capítulo 3, os recursos para manutenção da educação e da saúde precisavam competir com outros setores (Carvalho, 2019).

4.2. Lei Complementar n. 200/2023: regime fiscal sustentável (novo arcabouço fiscal)

Antes de 31 de agosto de 2023, prazo limite concedido pela EC da Transição para apresentação do projeto de arcabouço fiscal, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional sua proposta, no mês de abril de 2023. O projeto (PLP n. 93/2023) foi formulado pelos Ministérios da Fazenda e Planejamento, sendo a exposição de motivos assinada por Gabriel Muricca Galipolo, então Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, e Simone Nassar Tebet, Ministra do Planejamento e Orçamento (Brasil, 2023). Para completa investigação da regra fiscal, analisaremos brevemente o contexto e a produção legislativa que ensejou o novíssimo mecanismo fiscal.

4.2.1. Contexto e aprovação da regra fiscal

Segundo os autores (Brasil, 2023), a proposta de regime fiscal buscou compatibilizar três diretrizes: políticas sociais, investimento público e responsabilidade fiscal. A última diretriz estaria garantida mediante a limitação do crescimento das despesas públicas, submetida à evolução das receitas.

Roncaglia (2023) apontou que a proposta buscou comprimir as despesas durante a expansão da economia, permitindo superávit primário. Em termos conceituais, definiu que a regra fiscal seria um sistema de regulação do equilíbrio orçamentário, concebido para garantir uma maior governabilidade fiscal, na medida em que permite a implementação de políticas públicas de direita ou esquerda.

Outras matérias foram abordadas pela iniciativa, modificando a LRF. O projeto de arcabouço fiscal, em sua versão encaminhada pelo poder executivo, propôs a modificação das estimativas de resultado primário na LDO, passando a constar diretrizes de curto — exercício a que se refere e três subsequentes — e médio prazo, possibilitando o planejamento; e a instituição de intervalos de tolerância para o cumprimento deste resultado. A iniciativa também buscou alterar os limites individualizados anuais para despesas dos Poderes e de seus órgãos, com a exclusão dos restos a pagar e de operações que influenciem o resultado primário, facilitando a gestão orçamentária (Brasil, 2023). Com o objetivo de superar as

dificuldades do gestor, o projeto de arcabouço contemplava viés descriminalizante, na medida em que flexibiliza as regras em caso de descumprimento das metas fiscais (Roncaglia, 2023).

Especificamente para substituir o Teto de Gastos, principal objetivo do projeto de lei, o Poder Executivo propôs um mecanismo mais avançado e flexível, concebido para amenizar o caráter pró-cíclico do orçamento público, em especial quando comparado com o regime anterior. Contudo, em uma perspectiva histórica, a regra seria impeditiva da ampliação do investimento público (Rossi, 2023).

Como âncora fiscal,⁵⁷ a proposta de arcabouço fiscal substituiu as despesas do exercício anterior, regra adotada pelo Teto de Gastos, para adotar um percentual do crescimento das receitas públicas. Esse percentual das receitas seria fixado mediante o cumprimento da meta de resultado primário, sendo reduzido quando não for possível atingir a meta ou sua margem de tolerância. Outro dispositivo da proposta consistiu no estabelecimento de limites, mínimo e máximo, para as despesas públicas. Tal limite buscou preservar a capacidade de investimentos do Estado em momentos de retração econômica, uma espécie de piso dos investimentos, e limitar a expansão das despesas em momento de aquecimento da economia, o que caracterizou a proposta de arcabouço como anticíclica (Brasil, 2023).

Durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional, o arcabouço foi modificado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Na primeira etapa do processo legislativo, na Câmara, o relator endureceu o texto, limitando o crescimento das despesas e incluindo novos gastos no limite das despesas (Brasil de Fato, 2023). Entre as mudanças, o relator estabeleceu que o crescimento das despesas primárias, em 2024, deveria respeitar a margem de 0,6% a 2,5% da receita de 2023, o que reduziu a margem fiscal em R\$ 40 bilhões (Barbiéri; Clavery; Castro, 2023)

Em resumo, o relator (Brasil, 2023) realizou as seguintes modificações: incluiu no limite das despesas o FUNDEB e os recursos para pagamento do piso nacional da enfermagem; retirou as despesas custeadas por doações do limite de gastos; afastou o limite de gastos para as despesas relacionadas a acordos judiciais ou

⁵⁷ Na área das finanças públicas, chama-se de *âncora fiscal* o conjunto de normas destinadas a promover a sustentabilidade financeira do governo. Regras que trazem o dever de planejamento na elaboração e na execução do orçamento público, em nome da responsabilidade fiscal (Ramalho, 2022).

extrajudiciais, em decorrência de desastre ambiental; caracterizou as despesas com precatórios judiciais como orçamentárias; incluiu no limite de gastos o aumento de capital das empresas estatais; limitou as despesas, oriundas da gestão de recursos hídricos, da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; submeteu ao limite de gastos as despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); e restringiu a discricionariedade do gestor no caso de descumprimento das metas de resultado primário.

Na segunda etapa do processo legislativo, no Senado Federal, o PLP n. 93/2023 foi novamente modificado, o que exigiu o retorno da matéria à Câmara dos Deputados. Os senadores excluíram do limite de gastos: a complementação do FUNDEB, os recursos do FCDF e as despesas nas áreas de ciência, tecnologia e inovação. Na mesma oportunidade, modificaram a regra de verificação da inflação aplicada ao mecanismo fiscal, permitindo que o governo utilizasse estimativas ao invés do IPCA (Brasil, 2023). Ao final do processo legislativo, a Câmara dos Deputados acolheu poucas modificações promovidas pelo Senado Federal. Os deputados aprovaram a retirada do limite de despesas para os recursos do FCDF e as complementações do FUNDEB, mantendo o restante do texto aprovado originalmente (Brasil, 2023).

O regime fiscal sustentável — também chamado de Novo Arcabouço Fiscal — foi sancionado, com vetos, em 30 de agosto de 2023, através da Lei Complementar n. 200. O Presidente da República vetou, a pedido dos Ministérios da Fazenda e Planejamento, o trecho da LC que autorizava a limitação de empenho nas despesas de investimentos, na mesma proporção da limitação sobre o conjunto das despesas, sob o argumento de excessiva rigidez na gestão orçamentária. Outro dispositivo vetado, por requerimento do Ministério do Planejamento e Orçamento, proibia a exclusão, através da LDO, de despesas da meta de resultado primário (Brasil, 2023).

4.2.2. O Novo Arcabouço Fiscal

A novíssima regra fiscal, presente na LC n. 200/2023, afasta a vinculação exclusiva às despesas públicas, como o Teto de Gastos, e submete a limitação da expansão orçamentária ao crescimento econômico e à arrecadação tributária. Com isso, traça o objetivo de garantir estabilidade macroeconômica e criar as condições

necessárias para o crescimento socioeconômico.

De antemão, é preciso apontar que o Novo Arcabouço Fiscal (LC n. 200/2022) garantiu um nível mínimo de recursos — um verdadeiro piso — para investimentos, independente das flutuações macroeconômicas, fixando em 0,6% do PIB o montante mínimo para esse tipo de despesa. Essa medida corrige, em parte, o caráter pró-cíclico das metas de resultado primário, conforme apontado por Carvalho *et al.* (2023). Assim, em momentos de retração econômica, como o apresentado a partir de 2014, seria possível contornar a queda repentina de despesas.

Contudo, o mecanismo mais relevante da regra fiscal reside na limitação da expansão das despesas, tendo como parâmetro o crescimento da receita ano a ano. Da forma como foi concebida, a regra fiscal é resultado de uma série de operações matemáticas sucessivas. Em um primeiro momento, é preciso apurar a variação real da receita ao longo de 12 meses, calculada em junho do exercício financeiro em que a LOA é formulada. No segundo momento, sobre o percentual encontrado (variação da receita) será aplicado um fator, variável em decorrência do cumprimento da meta de resultado primário no exercício anterior à elaboração da LOA. No caso de cumprimento da meta, será adotado o fator de 0,7; caso descumprida a meta, será aplicado o fator de 0,5. No terceiro momento, após as duas operações anteriores, a variação percentual da receita será multiplicada pelo fator de 0,7 ou 0,5. No quarto momento, o resultado (variação da receita multiplicada pelo fator de 0,7 ou 0,5) será submetido a uma margem entre 0,6 e 2,5%, o que resulta em um limite mínimo e máximo para o crescimento ou retração das despesas; caso o valor esteja aquém de 0,6%, o valor será desconsiderado e aplicado o mínimo, caso esteja acima de 2,5%, o valor será desconsiderado e aplicado o limite da margem. Após a atualização, através do IPCA, do montante global das despesas do exercício anterior àquele em que foi formulada a LOA, será aplicado o índice apurado no quarto momento do procedimento narrado acima (Dubeux, 2023).

Segundo Rossi (2023), o Novo Arcabouço Fiscal foi tímido no limite máximo para crescimento das despesas, já que o valor autorizado (2,5%) é inferior ao crescimento médio constatado nos governos FHC, Lula (5,2%) e Dilma (3,5%). Outro problema apontado é resultado da excessiva dependência do crescimento das receitas, com uma eventual frustração comprometendo o funcionamento da regra fiscal. Um problema persistente, pela continuidade da limitação máxima do crescimento das despesas, reside na pressão exercida pelas despesas obrigatórias

sobre as demais, fato verificado no funcionamento do Teto de Gastos e conhecido como “efeito achatamento”.

Um cenário contrafactual formulado por Carvalho *et al.* (2023), em que o Novo Arcabouço Fiscal existiria desde 2001, aponta para uma diminuição da despesa primária no período. Contudo, indica que a medida resultaria em uma mudança do perfil dos gastos, favorecendo os investimentos públicos. Outro resultado obtido pelo mencionado estudo, confrontando o crescimento médio da despesa primária versus a regra do Novo Arcabouço, aponta que apenas em momentos de crise econômica (Governo Dilma, Temer e Bolsonaro) o regime permitiria maiores gastos do que o efetivamente realizado.

Por outro lado, Bastos, Deccache e Alves Junior (2023, p. 9) apontam que o piso para investimentos, fixado em 0,6% a.a., é “insuficiente para retirar uma economia da recessão através da política anticíclica”. Essa perspectiva também é defendida por Rossi (2023), vislumbrando um atrofiamento do instrumento de política expansionista.

A questão do viés anticíclico da proposta, até o momento da conclusão desta investigação, é controvertida. Bastos (2023) discorda dessa caracterização no caso do arcabouço, em especial quando o PIB desacelera, tendo em vista o crescimento da despesa pública ser inferior à retração da demanda privada. Ou seja, resultaria em um espiral descendente. Conforme Cardoso *et al.* (2023), existe uma mitigação do caráter pró-cíclico da política econômica, viabilizando uma retração dos investimentos públicos em momentos de crescimento econômico; em momentos de queda da atividade econômica, o piso garantiria o investimento público.

Uma perspectiva acerca do Novo Arcabouço Fiscal, partilhada por diferentes escolas econômicas, reside na vinculação excessiva da regra ao crescimento das receitas públicas. Marcos Lisboa (Veja Mercado, 2023) defende que as receitas precisarão aumentar junto com as despesas, resultando em um aumento da carga tributária. Segundo Rossi (2023), para o Poder Executivo ampliar os investimentos, atingindo o teto de 2,5%, será preciso ampliar a carga tributária. Carvalho *et al.* (2023) apontam que o crescimento dos investimentos públicos exigirá ampliação das receitas, através de uma reforma tributária ou de outras medidas adotadas no âmbito do Ministério da Fazenda. Andrade e Pinto (2023), no âmbito da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal, asseveram que o cumprimento da meta de resultado primário em 2024, fixada em déficit zero, pressupõe o aumento da

arrecadação. Assim, para viabilizar o funcionamento do Arcabouço Fiscal, o governo precisa incrementar 0,7 p.p. do PIB em receitas.

Por outro lado, como o crescimento das despesas é limitado a 2,5%, é possível que o aumento da carga tributária seja neutralizado pela desaceleração econômica. Neste círculo vicioso, a expansão da carga tributária e a retração das despesas públicas desacelera o crescimento do PIB, diminuindo a própria carga tributária (Bastos; Deccache; Alves Junior, 2023).

Quanto à projeção futura do impacto do Novo Arcabouço Fiscal nas despesas públicas, Carvalho *et al.* (2023) estimam que a regra deve comprimir as despesas correntes, estimulando os gastos com investimentos. Nas projeções para 2030, medidas de caráter expansionista de viés distributivo (como aumento real do salário mínimo), mantidas as regras atuais, poderão sofrer restrições.

As críticas direcionadas ao Novo Arcabouço Fiscal, propostas pelos economistas heterodoxos, não representam uma defesa do Teto de Gastos. Pelo contrário, para Rossi (2023); Carvalho *et al.* (2023); e Cardoso *et al.* (2023), o Arcabouço representa um avanço em relação ao regime fiscal anterior, sendo mais flexível e inovador.

Conclui-se concordando com a defesa apresentada no parágrafo anterior, que o mecanismo fiscal é mais factível que o Teto de Gastos, representando um contundente avanço na política econômica. Apesar da complexidade, a norma permite o crescimento dos investimentos mesmo diante de uma forte retração econômica. Ademais, a regra não estabelece um mecanismo demasiadamente rígido para sua revisão, podendo ser alterada quando a política econômica exigir.

4.3. O financiamento da educação no Novo Arcabouço Fiscal (LC n. 200/2023)

Com o fim do Teto de Gastos, o financiamento da Educação e Saúde retorna à sistemática dos pisos constitucionais. Pelo modelo, conforme já abordado no Capítulo 3 deste trabalho, o volume de recursos é vinculado à receita. Ou seja, existe um crescimento do orçamento destes setores independente de uma decisão governamental, como simples resultado da expansão dos ingressos tributários.

Apesar da LC n. 200/2023 não ter abordado o mecanismo de financiamento da saúde e educação, estes setores serão influenciados pelo limite global de crescimento da despesa. Assim como no regime anterior (Teto de Gastos), os gastos

com esses setores crescem mais rapidamente que as despesas discricionárias, gerando um “efeito achatamento”. Ademais, como o crescimento das despesas gerais não pode exceder 2,5%, no cenário mais otimista, é possível que as despesas em educação sejam superiores a esse crescimento, inviabilizando uma harmonia do arcabouço fiscal (Rossi, 2023).

Bastos, Deccache e Alves Junior (2023), analisando o Novo Arcabouço Fiscal e os pisos constitucionais obrigatórios, apontam uma incompatibilidade entre os mecanismos. Segundo os economistas, utilizando o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 como parâmetro, 81% do espaço de expansão fiscal será comprometido com as despesas obrigatórias. Complementando este cenário, apontam que as despesas não obrigatórias cresceram 3,81% nominal, pressionadas pelas despesas obrigatórias, abaixo da inflação nominal esperada de 4,85%. Em sua conclusão, em um cenário otimista, indicam uma perda real de 1,04% nas demais despesas.

Tabela 2 - tabela de impactos de despesas selecionadas no orçamento de 2024

TABELA 2 – IMPACTOS DE DESPESAS SELECIONADAS NO ORÇAMENTO DE 2024

Despesa sujeita ao RFS (R\$ bi)	2023 (R\$ bi)	2024 (R\$ bi)	Acréscimo (R\$ bi)	Crescimento %
Total	1964	2092,6	129	6,55%
Total das despesas selecionadas	1319,1	1423,5	104,4	7,91%
Saúde	188,7	218,4	29,7	15,74%
Educação	99,8	108,7	8,9	8,92%
Previdência (RGPS)	867,2	913,9	46,7	5,39%
BPC	91,4	103,9	12,5	13,68%
Abono e Seguro Desemprego	72	78,6	6,6	9,17%
Demais despesas	644,9	669,5	24,6	3,81%

Fonte: PLOA 31/08/2023

Fonte: Bastos, Deccache e Alves Junior (2023).

Lisboa *et al.* (2023), críticos ortodoxos do Novo Arcabouço Fiscal e das despesas obrigatórias, concluem em sentido semelhante: a regra fiscal é incompatível com a manutenção da vinculação de receitas mínimas de educação e saúde. Apontam ainda que o crescimento das receitas pelo governo, buscando

ampliar o resultado primário, resulta no crescimento das despesas obrigatórias, afastando o objetivo inicial.

Pedro Rossi (2023), quando o arcabouço foi proposto, alertou que a regra seria incompatível com os mínimos constitucionais. Na oportunidade, afirmou que o governo precisaria cortar gastos para cumprir os pisos, o que reabriria o debate sobre a sua própria existência, além de estimular críticas sobre os demais gastos obrigatórios e custos do funcionalismo público.

Ciente da dificuldade de harmonizar o Novo Arcabouço Fiscal com os pisos constitucionais, a equipe do Ministério da Fazenda passou a discutir alternativas (Governo Vai Discutir [...], 2023). Entre as propostas, a limitação do crescimento desses setores à margem de 0,6% e 2,5%, prevista como regra geral do Arcabouço.

Para Fernando Haddad, Ministro da Fazenda, a rediscussão acerca dos pisos constitucionais é válida, tendo em vista as constantes mudanças neste setor. Citando os gastos sociais, aponta que os governos FHC, Temer e Bolsonaro modificaram os pisos constitucionais, o que termina gerando uma imprevisibilidade acerca do financiamento destes setores (Usando o Mercado [...], 2023).

Contrapondo a revisão dos pisos, Pinto (2023), citando relatório elaborado pela OCDE, aponta que o Brasil reduziu o patamar de aplicação governamental em educação, mesmo no âmbito da crise sanitária da COVID-19. Em uma perspectiva mundial, o País foi um dos poucos a agir desta forma. Em sua conclusão, defende que esse cenário será agravado pela potencial revisão dos pisos constitucionais.

A flexibilização dos pisos constitucionais, procedimento adotado durante o Teto de Gastos, inviabiliza a materialização da saúde e da educação enquanto políticas públicas. Comparato *et. al* (2016), analisando o regime fiscal revogado, apontam que a fragilização das despesas obrigatórias é inconstitucional, tendo em vista o retrocesso na implementação dos direitos sociais.

O Novo Arcabouço Fiscal não viola diretamente os direitos sociais à saúde e educação, realidade constatada no Teto de Gastos. Contudo, no curto prazo, é possível constatar o mesmo efeito verificado no regime fiscal anterior: a pressão exercida pelas despesas obrigatórias sobre as despesas discricionárias. A revisão dos pisos constitucionais, medida discutida para viabilizar o funcionamento do Novo Arcabouço Fiscal, caracteriza um retrocesso na implementação dos direitos sociais, medida vedada pelo bloco de constitucionalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta investigação foi analisar o impacto das regras fiscais nas políticas públicas relacionadas aos direitos sociais, especialmente no direito à educação. Ao longo da pesquisa, apresentamos uma hipótese inicial: o Teto de Gastos inviabilizou o Direito à Educação. Como já consolidado na literatura, os direitos possuem um aspecto econômico, sendo possível sua violação pela via reflexa do subfinanciamento.

O financiamento do Direito à Educação foi investigado sob a ótica da UFPE, tendo como marco temporal uma janela de — aproximadamente — dez anos. No período que precede o regime fiscal, foi possível verificar uma evolução substancial do financiamento das políticas educacionais, ação essencialmente executada através do Reuni. Apesar da importância do Reuni, essa política foi estruturada também através de outros programas, sendo possível determinar a existência de uma estratégia governamental de priorização da educação.

Quanto ao Reuni, foi possível caracterizá-lo como parte da Reforma Gerencial. Dentre as características que confirmam essa hipótese, destacam-se: a flexibilização administrativa, os planos de reestruturação e a celebração de contratos de gestão. Por outro lado, o Reuni dotou a UFPE de recursos para investimentos e contribuiu para melhoria dos seus indicadores, sendo um programa exitoso na materialização do Direito à Educação. Com o programa, a Universidade expandiu o número de cursos e vagas, bem como elevou o número de alunos por professor, outra meta prevista no programa. Assim, o Reuni representou uma estratégia bem-sucedida de compatibilização do Direito à Educação com a Reforma Gerencial, medidas que estão alinhadas a uma visão orientada pela responsabilidade fiscal.

Com o declínio do Reuni e a adoção de algumas medidas de austeridade, iniciadas em 2014, a atividade financeira da UFPE foi sensivelmente impactada, o que seria substancialmente aprofundado a partir do Teto de Gastos. Em resumo, foi possível constatar uma redução dos investimentos na UFPE na medida em que a agenda de austeridade era adotada do ponto de vista macroeconômico. Assim, no período entre 2012 e 2016, houve uma expansão do valor total do orçamento da UFPE, mas houve um declínio na variação entre cada exercício financeiro.

Com o advento do Teto de Gastos, foi possível identificar um cenário semelhante do ponto de vista macroeconômico e microeconômico, com despesas obrigatórias pressionando outros grupos de despesas. Do ponto de vista macro, houve um conflito distributivo entre as despesas, resultando em uma pressão exercida pelas despesas obrigatórias — como saúde, educação e previdência — sobre as despesas discricionárias. No aspecto micro, as despesas obrigatórias pressionaram a capacidade de investimento da UFPE, que sofreu um influxo histórico. Apesar da priorização das despesas correntes, o volume de recursos ainda foi insuficiente, prejudicando a implementação das atividades ordinárias da instituição.

Assim, é possível concluir que o Teto de Gastos vulnerabilizou o Direito à Educação, na medida em que prejudicou o funcionamento da UFPE. As políticas de austeridade trouxeram um impacto negativo para a instituição, tendo em vista a dificuldade em realizar novos investimentos em infraestrutura, pesquisa e ensino, comprometendo a qualidade da educação; e também resultou em uma diminuição da capacidade de inovação e produção de conhecimento.

No período entre 2016 e 2022, foi possível identificar uma substancial queda no orçamento real da UFPE, além de uma redução nominal verificada no exercício de 2022. Tendo em vista o conjunto de informações obtidas, é possível relacionar esse fato com o Teto de Gastos.

Um eixo importante desta pesquisa foi a análise das regras fiscais. Para o deslinde da investigação, analisamos a evolução da atividade financeira do Estado, obtendo algumas conclusões relevantes. Primeiro, a atividade financeira estatal está intimamente ligada ao papel do Estado na ordem econômica e social, que pode ser medida pela quantidade de obrigações do Estado em face da sociedade. Segundo, houve uma paulatina mudança do *locus* de discussão do direito financeiro, em especial da atividade financeira do Estado. Essa mudança representou um enfraquecimento do papel do orçamento público como núcleo fundamental do planejamento estatal, sendo substituído pelas regras fiscais. Este é um movimento, no Brasil e no mundo, relativamente recente, na medida em que ganhou maior relevância a partir dos anos '80. Tal movimento coincide com uma nova etapa do capitalismo, em sua versão financeirizada. Terceiro, as regras fiscais servem como um instrumento de acomodação das expectativas, sendo recorrente o seu descumprimento ou revisão. Vários fatores podem contribuir para este cenário, mas

destaca-se a excessiva rigidez destes mecanismos, o que afasta sua aplicabilidade prática. Isso foi possível verificar, por exemplo, no contexto da LRF, que buscou — entre outros objetivos — disciplinar a expansão da dívida dos entes subnacionais. Contudo, não obteve o sucesso esperado, ensejando a necessidade de sua revisão e flexibilização em caráter periódico. A conclusão acerca da inaplicabilidade das regras fiscais também foi possível constatar no âmbito do Teto de Gastos, que passou por oito revisões ao longo de sua curta vigência.

Quanto ao Teto de Gastos, segundo seus defensores, este mecanismo foi concebido tendo como pressuposto o aumento insustentável da despesa pública, o que seria um movimento incompatível com a política fiscal da União. Contudo, confrontando tal motivação com os indicadores analisados, constatou-se que a deterioração do cenário fiscal foi resultante de aspectos externos e internos que transcendem esse motivo inicial. Ou seja, aspectos como a desaceleração da economia e a redução das receitas refletiram na piora da situação fiscal, não sendo possível verificar um aumento repentino e insustentável das despesas públicas.

As constantes mudanças no Teto de Gastos demonstraram sua inadequação, na medida em que o regime fiscal sufocava o desempenho de atividades ordinárias e extraordinárias do Estado. Durante a pandemia de COVID-19, uma conjuntura extraordinária, foi preciso rever o teto para dotar o Estado de capacidade financeira diante de suas atribuições básicas, como adquirir insumos hospitalares ou auxiliar o setor produtivo. Contudo, a primeira mudança do teto precede a pandemia, e buscou liberar recursos da cessão onerosa da União, uma evidente flexibilização do teto em uma situação ordinária.

Manter formalmente o teto, como ocorreu até o final de 2022, não possibilitou grande previsibilidade na capacidade de pagamentos do Estado, seja por conta das constantes revisões do mecanismo ou pela moratória artificial — um verdadeiro calote — dos precatórios em 2021.

O Teto de Gastos foi substituído formalmente pelo Novo Arcabouço Fiscal, sendo a revogação do teto necessária para manutenção de um patamar mínimo de atividade estatal. O novo regime fiscal representa um avanço em comparação com o teto, por diversos argumentos arrolados no capítulo próprio desta dissertação, dentre os quais merece destaque o aspecto constitucional da medida. Nesse sentido, a EC do Teto de Gastos violou direitos sociais assegurados pela CRFB/88, o que seria

motivo suficiente para repelir tal âncora fiscal.

As questões expostas neste trabalho não representam uma defesa da irresponsabilidade fiscal, uma orientação que pode prejudicar o desenvolvimento econômico e social. A bem da verdade, defende-se que os pressupostos e modelos que conduzem a atividade financeira do Estado precisam ser compatíveis com o projeto econômico constitucional. A busca por superávit, a pretexto de garantir a política fiscal, não pode ignorar a realidade, resultando em uma piora dos indicadores sociais.

Por fim, o Teto de Gastos, uma política de austeridade fiscal, inviabilizou investimentos em educação na UFPE, prejudicando a implementação do direito social à educação e a capacidade de inovação da instituição. Logo, é possível defender sua incompatibilidade com o texto constitucional.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Barueri: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647408. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647408/>. Acesso em: 4 fev. 2024.

AFONSO, J. R. Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. **Direito Público**, [S. l.], v. 13, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610>. Acesso em: 15 jun. 2024.

_____. Dívida Pública no Brasil: medidas e significados. **Espaço Jurídico Journal Of Law [Ejll]**, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 309-320, 2017. Universidade do Oeste de Santa Catarina. <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v0i2.15135>. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v0i2.15135>. Acesso em: 8 jul. 2024.

AGÊNCIA BRASIL (Brasil). Rádio Agência (Nacional Informa - Brasília). **Polícia Federal suspende emissão de novos passaportes**: demais serviços prestados pela pf não serão afetados. Demais serviços prestados pela PF não serão afetados. 2022. Edição: Sâmia Mendes. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2022-11/policia-federal-suspende-emissao-de-novos-passaportes#:~:text=Publicado%20em%2019%2F11%2F2022,da%20PF%20continuarão%20funcionando%20normalmente>. Acesso em: 18 out. 2023.

AGÊNCIA SENADO (Brasil). Senado Federal. **Proposta de José Serra alcança 27 assinaturas e pode ser alternativa à PEC da Transição**. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/29/proposta-de-jose-serra-alcanca-27-assinaturas-e-pode-ser-alternativa-a-pec-da-transicao>. Acesso em: 13 out. 2023.

_____. **Ministro nega corte para universidades federais e defende educação básica**. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/07/ministro-nega-corte-para-universidades-federais-e-defende-educacao-basica>. Acesso em: 10 set. 2023.

_____. **Teto de Gastos provocou queda de recursos para educação, apontam especialistas.** 2022. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/21/teto-de-gastos-provocou-queda-de-recursos-para-educacao-apontam-especialistas>. Acesso em: 10 out. 2023.

AGRA, Walber de Moura. O desenvolvimento em face da covid-19. *In*: CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra; AGRA, Walber de Moura (org.). **O projeto desenvolvimentista diante da pandemia da covid-19**. Recife: Brazil Publishing, 2021.

ALMEIDA, Francielly de Fátima; SAKURAI, Sergio Naruhiko; ALMEIDA, Rodrigo Borges de. **INCENTIVOS ELEITORAIS E REGRAS FISCAIS (NÃO TÃO) RÍGIDAS: novas evidências para os municípios brasileiros a partir da rubrica restos a pagar**. Pesquisa e Planejamento Econômico, [S. l.], v. 1, n. 53, p. 37-74, 2023. Quadrimestral. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13265/3/PPE_v53_n1_Artigo2_incentivos_eleitorais.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.

AMARAL, Vinícius Leopoldino do; MACEDO, Maurício Ferreira de; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **REGRA DE OURO: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da união**. Orçamento em Discussão, Brasília, v. 46, n. 1, p. 1-44, 2020. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/576453>. Acesso em: 15 maio 2024.

ANDRADE, Alexandre (Brasil); PINTO, Vilma (Brasil). Instituição Fiscal Independente. **Novo Arcabouço Fiscal: análise para o primeiro ano de vigência** (2024). 77. ed. Brasília: Senado Federal (Ifi), 2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/611252/RAF77_JUN2023.pdf. Acesso em: 26 out. 2023.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO, Helano Diógenes. **Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional**: um exame do reuni. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, [S. l.], v. 18, n. 69, p. 647-668, 2010. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/LHHMwWVRhBVWxrmcxgWM9Dv/?lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2023.

ARANTES, Flávio; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O NOVO CONSENSO EM MACROECONOMIA NO BRASIL**: a política fiscal do plano real ao segundo governo Lula. *Revista de Economia Contemporânea*, [S. l.], v. 21, n. 3, p. 1-34, 16 abr. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/198055272131>.

ARAÚJO, Ronaldo José Rêgo de; PAULO, Edilson; QUEIROZ, Dimas Barrêto de; PAULO, Edilson. Incentivos eleitorais e o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 6, n. 57, p. 1-25, 2024. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/wVFjRqjLZcPsdZHx66JQPs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 maio 2024.

ARRUDA, Ana Lúcia Borba de. **Expansão da educação superior**: uma análise do programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3825>. Acesso em: 10 out. 2023.

BARBIÉRI, Luiz Felipe; CLAVERY, Elisa; CASTRO, Ana Paula. **Câmara conclui votação do novo arcabouço fiscal**; texto vai ao Senado: proposta atrela crescimento das despesas ao aumento das receitas do (...). Proposta atrela crescimento das despesas ao aumento das receitas do (...). 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/24/camara-conclui-votacao-do-novo-arcabouco-fiscal-tex>. Acesso em: 9 out. 2023.

BARBOSA, Nelson. **21 anos de meta de resultado primário**. Blog do Ibre, 31 jan. 2022. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/21-anos-de-meta-de-resultado-primario>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Austeridade para quem?: a crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. **Texto Para Discussão**, Campinas, v. 257, n. 0, p. 1-94, 2015. IE/Unicamp. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3410/TD257.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

_____. **QUATRO TETOS E UM FUNERAL: O NOVO ARCABOUÇO/REGRA**

FISCAL E O PROJETO SOCIAL-LIBERAL DO MINISTRO HADDAD. Campinas: Cecon (Instituto de Economia da Unicamp), 2023. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/nota-do-cecon-21-23395ab8.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; DECCACHE, David; ALVES JUNIOR, Antonio José. **O NOVO REGIME FISCAL RESTRINGIRÁ A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO EM 2024?** 22. ed. Campinas: Cecon (Instituto de Economia da Unicamp), 2023. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/bastos-p-deccache-d-alves-jr-a-2023-o-novo-regime-fiscal-restringira-a-retomada-do-desenvolvimento-em-2024-cecon-ie-unicamp-nota-23-outubro-023.pdf>.

BBC. **Estado de emergência:** por que PEC que libera gastos em ano eleitoral é tão polêmica? 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61989461#:~:text=Por%20se%20tratar%20de%20um,aumento%20no%20pr>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** uma leitura a partir da constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Dois anos de desgoverno: o desmonte do estado. o desmonte do Estado. 2021. **A Terra é Redonda**. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-o-desmonte-do-estado/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BERCOVICI, Gilberto; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **O indispensável Estado: Uma das lições do coronavírus**. 2020. Disponível em: <https://www.prerro.com.br/o-indispensavel-estado-uma-das-licoes-do-coronavirus/>. Acesso em: 5 jan. 2022.

BLANCO, Andrés. Las reglas fiscales y la Constitución uruguaya. **Revista de La Facultad de Derecho**, [S. l.], p. 1-25, 7 jul. 2020. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2301-06652020000202107&lang=pt. Acesso em: 20 maio 2024.

BAUMGARTEN, Monica. Narrativas Brasileiras. 2016. **O Estado de S. Paulo** de 23/01/2016. Disponível em: https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2016/03/MB_ESP_160123.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

_____. A década da ansiedade. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 29 dez. 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/monica-de-bolle/a-decada-da-ansiedade/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 5. ed. Belo Horizonte: Livraria del Rey Editora, 1993.

BRASIL DE FATO. **Câmara aprova arcabouço fiscal mais rígido**. 2023. Editado por Rodrigo Durão Coelho. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/05/25/camara-aprova-arcabouco-fiscal-mais-rigido-confira-os-pri>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Agência Câmara Notícias. **Maia quer votar até 5 de novembro proposta que define recursos da cessão onerosa**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/583549-maia-quer-votar-ate-5-de-novembro-proposta-que-define-recursos-da-cessao-onerosa/>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Agência Senado Federal. Senado Federal. **Primeiro mundo também se endivida**. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/divida-publica-brasileira-aumenta-fica-mais-cara-e-e-desafio-para-a-recuperacao-economica/primeiro-mundo-tambem-se-endivida>. Acesso em: 29 mar. 2017.

BRASIL. Agência Senado. Senado Federal. **Castro apresenta PEC da Transição, que precisa de 27 assinaturas para tramitar**. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/29/castro-apresenta-ec-da-transicao-que-precisa-de-27-assinaturas-para-tramitar#:~:text=A%20PEC%20da%20Transição%20permite,até%206%20anos%20d e%20idade>. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. Agência Senado. Senado Federal. **Senado aprova o novo marco fiscal e devolve o texto à Câmara**. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/06/21/senado-aprova-o-novo->

marco-fiscal-e-devolve-a-camara. Acesso em: 3 out. 2023.

BRASIL. Assessoria de Comunicação Social. Ministério da Educação. **PE tem mais vagas no ensino superior.** 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/228-noticias/1251751966/10077-pe-tem-mais-vagas-no-ensino-superior?Itemid=3>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964.** 1. ed. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório de Estabilidade Financeira:** novembro de 2008. 2. ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Discurso da Deputada Jandira Feghali. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 25 mar. 2015. Seção 1, p. 1-2. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=046.1.55.O&nuQuarto=3&nuOrador=1&nuInsercao=9&dtHorarioQuarto=20:04&sgFaseSessao=OD&Data=24/03/2015&txApelido=JANDIRA%20FEGHALI&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=20:04&txEtapa=>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Carol Siqueira. **Agência Câmara de Notícias.** PEC da Transição é promulgada pelo Congresso. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/931149-pec-da-transicao-e-promulgada-pelo-congresso/#:~:text=As%2>. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Câmara dos Deputados. Congresso promulga emenda constitucional que garante volta do auxílio emergencial.** 15 mar. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/camara-promulga-emenda-constitucional-que-garante-volta-do-auxilio-emergencial/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF, 28 mai. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Constituição (1988). **Quadro Histórico Artigo 167 da Constituição Federal de 1988**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, abr. 2021. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40244>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Parecer proferido em plenário às emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição no 126, de 21 de dezembro de 2022. Brasília, Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2316176&filename=Tramitacao-PLP%2093/2023. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 93, de 23 de maio de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Const. . Brasília, DF, Relator: Deputado CLÁUDIO CAJADO. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2277318&filename=Tramitacao-PLP. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. Congresso. Senado. **Mensagem nº 431, de 30 de agosto de 2023**. Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023, que “Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”. Brasília, 31 ago. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-0431-23.htm. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição nº 1824, de 25 de março de 1824.

CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Constituição (2022). **Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2023**. Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público. Ec. Brasília, DF, 15 jul. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Constituição (2022). **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, 22 dez. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Constituição (2022). **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, 22 dez. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Reuni. Brasília, DF, 24 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em: 05 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Rio de Janeiro, 7 nov. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Decreto-Lei 200/1967. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. **Dúvidas sobre o PROUNI**. Disponível em: <https://acessounico.mec.gov.br/prouni/duvidas#o-prouni>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106**, de 7 de maio de 2020. Institui regime

extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc106.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Dispõe sobre a prorrogação do estado de calamidade pública em razão da pandemia da Covid-19 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Governo Federal. **ORÇAMENTO DA UNIÃO**: exercício financeiro 2012. Exercício Financeiro 2012. 2012. VOLUME V. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/lei-1/L12595_12_Volume_V.pdf. Acesso em: 23 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Ministério da Educação. **Censo da educação superior 2021**. 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2021/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2021.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da educação superior 2013**: resumo técnico. Brasília, 2015. Disponível em: https://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2013/resumo_tecnico_cens_educacao_superior_2013.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. Brasília, DF, 05 maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp148.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 151, de 05 de agosto de 2015. Altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis nos 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e dá outras providências. Brasília, DF, 26 nov. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp151.htm#art1. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 maio 2017. Seção 1. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 164, de 18 de dezembro de 2018. Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez.2018. Seção 1. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 177, de 12 de janeiro de 2021. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e incluir programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp177.htm. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC). Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp195.htm. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.858, de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de (...). Lei Nº 14.600, de 19 de Junho de 2023. Brasília, DF, 19 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF, 28 maio de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9649cons.htm. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Painel da Regra de Ouro.** Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Governo Federal. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.** 2023. Sistema de monitoramento que suporta os processos de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 18, de abril de 1998. Regula o art. 163, incisos I, II, 111 e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal respo. Brasília. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR1999.pdf#page=110>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição no 126, de 21 de dezembro de 2022. Brasília, DF, Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2260147&filename=Tramitacao-PLP%2093/2023. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 201, de 1950**. Institui normas financeiras para a União, Estados e Municípios. Projeto de Lei. Capital Federal, 5 maio 1950. n. 76

BRASIL. Rodrigo Paradella. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Org.). **Revisão do PIB de 2016 mostra queda de 3,3% em relação ao ano anterior**. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/22966-revisao-do-pib-de-2016-mostra-queda-de-3-3-em-relacao-ao-ano-anterior>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior. Consultoria Legislativa do Senado Federal. **AS INCONSTITUCIONALIDADES DO “NOVO REGIME FISCAL” INSTITUÍDO PELA PEC Nº 55, DE 2016: (PEC Nº 241, DE 2016, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol53>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Ronaldo Poletti. Senado Federal. **1934: volume 3**. 3. ed. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicação, 2012. (Coleção Constituições brasileiras). Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137602/Constituicoes_Brasileiras_v3_1934.pdf. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado Federal**: Atas da 33ª à 36ª Sessão da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. v. 24. n. 9. 11 abr. a 14 abr. 2000. Brasília: Secretaria Especial de Edição e Publicações, Subsecretaria de Anais - Senado Federal, 2000.

BRASIL. Senado Federal. **Glossário**. Brasília: Senado Federal, [s.d.]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/politica-fiscal>. Acesso em: 5 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2238**. [S. l.]. Página de consulta processual do STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Adi nº 2.238**. Requerente: Partido Comunista do Brasil e Outros. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 24 de junho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907>. Acesso em: 13 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Adi nº 2238**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 24 de junho de 2020. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344404366&ext=.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Adi nº 4048**. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Brasília, DF, 14 de maio de 2008. Brasília. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2602344>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Adi nº 5683**. Requerente: Rede Sustentabilidade e Outros. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 22 de abril de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351280483&ext=.pdf>. Ace

ssos em: 13 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 7300**. IMPTE.(S): ALEXANDRE DA SILVA PORTUGUEZ (DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL). IMPDO. (A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Relator: MIN. GILMAR MENDES. Brasília, DF, 12 de dezembro de 2022. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/bolsa-familia-ficar-fora-teto-gastos.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Tesouro Nacional. **DE ONDE VEM O DESEQUILÍBRIO NA REGRA DE OURO?** Brasília: [S. I.], 2018. Informe Dívida – Novembro de 2018. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/regra-de-ouro/informe-regra-de-ouro.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Contas do Presidente da República. 2023**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/03-politica-fiscal.html>. Acesso em: 23 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ações do governo para reduzir os efeitos da crise**. Brasília: TCU, [2010]. 2 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2009/Textos/Ficha%201%20-%20Analise%20da%20Crise.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 030.471/2022-2**. UNIDADES JURISDICIONADAS: PE-PR – Presidência da República. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF, 07 de dezembro de 2022. Pesquisa Integrada Tcu. Brasília,. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A3047120222/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secom TCU. **Relatório detalha gastos da União com a pandemia**: relatório do TCU apresenta a execução orçamentária das medidas de combate à pandemia de covid-19. Relatório do TCU apresenta a execução orçamentária das medidas de combate à pandemia de Covid-19, os. 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/relatorio-detalha-gastos-da->

uniao-com-a-

pandemia.htm#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20da,e%20despesas%20primárias%20em%202020. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Ministério da Educação. **Relatório de Gestão 2010**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/Ufpe, 2011. 394 p. Relatório de Gestão apresentado ao Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União como prestação de contas anual a que esta Unidade está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, das Decisões Normativas TCU nº 107/2010 e nº 110/2010, da Portaria TCU nº 277/2010 e Portaria CGU nº 2546/2010.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Ministério da Educação. **Relatório de Gestão 2012**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, 2013.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Ministério da Educação. **Relatório de Gestão do Exercício 2016**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/Ufpe, 2017.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Ministério da Educação. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, 2018. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38954/1586432/Relatório+de+Gestão+-+Exercício+2017.pdf/3f3ccff3-1248-4772-a630-203d595f3713>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Ministério da Educação. **Relatório de Gestão do Exercício de 2018**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, 2019. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38954/2272453/Relatório+de+Gestão+2018.pdf/40917c5c-5214-45c4-b47e-41e>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco (Ufpe). Ministério da Educação. **Relatório de Gestão do Exercício de 2019**. Recife: Universidade Federal de

Pernambuco/UFPE, 2020. Disponível em:
https://www.ufpe.br/documents/38954/2271933/Relatorio_Gestao_2019_Versao_Final/da67563c-1900-4a60-ae36-25f55b306cad. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Ministério da Educação. **Relatório de Gestão do Exercício de 2020**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, 2021. Disponível em:
<https://www.ufpe.br/documents/3224513/0/Relatório+de+Gestão+UFPE+2020+-+Versão+atualizada/6428dfa9-1139-46a7-8cc9-294780862696>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Ministério da Educação. **Relatório de Gestão do Exercício de 2021**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, 2022. Disponível em:
<https://www.ufpe.br/documents/3224513/0/RELATÓRIO+DE+GESTÃO+UFPE+-+2021.pdf/7cce4260-1f70-45c3-a20e-5dc8f1ccca80>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Ministério da Educação. **Relatório de Gestão do Exercício de 2022**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, 2023. Disponível em:
<https://www.ufpe.br/documents/3224513/0/Relatório+de+Gestão+UFPE+-+2022/62acd26c-a262-4346-8daf-9d066d1d5b6c>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão 2011**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, 2012. Relatório de Gestão apresentado ao Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União como prestação de contas anual a que esta Unidade está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, das Decisões Normativas TCU nº 108/2010 e nº 117/2011, da Portaria TCU nº 277/2010 e Portaria CGU nº 2546/2010.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão 2014**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, 2015.

BRASIL. Universidade Federal de Pernambuco. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão do Exercício 2015**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/UFPE,

2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>.

_____. **Estado do bem-estar social e reforma gerencial**. 2010. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/459-Estado-social-reforma-erencial-Completo-2010.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

_____. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Revista de Gestão e Políticas Públicas**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 1-6, 2011. Semestral. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_reforma_gerencial_do_. Acesso em: 15 fev. 2023.

BROCHADO, Acauã *et al.* Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. **Textos Para Discussão do Tesouro Nacional**, Brasília, v. 1, n. 31, p. 1-32, 06 dez. 2019. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto31/73>. Acesso em: 20 abr. 2024.

CARDOSO, André *et al.* **O Novo Arcabouço Fiscal**: uma perspectiva dos movimentos populares: militantes do Movimento Brasil Popular analisam as regras fiscais propostas pelo governo e apontam caminhos para avançar. Militantes do Movimento Brasil Popular analisam as regras fiscais propostas pelo governo e apontam caminhos para avançar. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/04/05/o-novo-arcabouco-fiscal-uma-perspectiva-dos-movimentos-populares>. Acesso em: 30 set. 2023.

CARLOS MADEIRO. **Governo Bolsonaro volta a cortar verba de carros-pipa e deixa NE sem água**. 2022. Colunista do UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2022/12/14/governo-volta-a-cortar-verba-para-carros-pipa-e-deixa-nordestinos-sem-agua.htm>. Acesso em: 18 out. 2023.

CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa D'ávila; GREGGIANIN, Eugênio; MENDES, Graciano Rocha; PEDERIVA, João Henrique; BIJOS, Paulo Roberto

Simão. **Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Estudo Técnico Conjunto n. 02/2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-a-uniao/estudos/2017/etc02-2017-regra-de-ouro-na-constituicao-e-na-lrf-consideracoes-historicas-e-doutrinarias>. Acesso em: 15 maio 2024.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para a educação superior no governo Lula expansão e financiamento. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, [S. l.], n. 58, p. 209, 30 maio 2014. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-901x.v0i58p209-244>.

CARVALHO, Laura *et al.* Efeitos do novo arcabouço fiscal sobre a trajetória de gastos públicos (parte 2). 2023. **ConJur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-20/opiniao-efeitos-arcabouco-trajetoria-gastos- parte>. Acesso em: 24 out. 2023.

CARVALHO, Laura *et al.* Quais os efeitos do novo arcabouço fiscal sobre a trajetória de gastos públicos. 2023. **ConJur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-19/opiniao-efeitos-arcabouco-trajetoria-gastos>. Acesso em: 30 set. 2023.

CARVALHO, Laura. O colapso do teto: Teto de Gastos tem servido para colocar a educação contra a saúde, a ciência contra a cultura. Teto de Gastos tem servido para colocar a educação contra a saúde, a ciência contra a cultura. 2019. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2019/05/o-colapso-do- teto.shtml>. Acesso em: 18 out. 2023.

_____. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Análise da constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/f0d7053396e765bf52de12133cf1afe8>. Acesso em: 20 jun. 2024

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra; SAMPAIO, Nara Loureiro Cysneiros. Considerações sobre a regulação e a indução pelo sistema financeiro: as regras do jogo para o desenvolvimento. *In*: AGRA, Walber de Moura; CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra (org.). **O projeto desenvolvimentista diante da pandemia da**

covid-19. Curitiba: Brazil Publishing, 2021.

CHERNAVSKY, Emilio. Multiplicidade de regras fiscais no Brasil: disfunções, rigidez e ameaça à sustentabilidade. **Governança Orçamentária no Brasil**, [S. l.], p. 225-246, 20 nov. 2022. Ipea/Cepal. <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap8>. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11612/1/Multiplicidade_Regras_Cap8.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

CIALDINI, Alexandre S. **A Trajetória da Lei de Responsabilidade Fiscal: Da Gestação à Pandemia – Os Efeitos nos Estados Brasileiros**. Grupo Almedina, 2022. E-book. ISBN 9786586618969. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786586618969/>. Acesso em: 15 jun. 2024.

CNN. **Governo vai discutir correção de pisos para gastos com saúde e educação, diz secretário do Tesouro   CNN**: Rogério Ceron afirma que a as vinculações constitucionais (...). 2023. Elaborado por Danilo Moliterno. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/governo-vai-discutir-correcao-de-pisos-para-gastos-com-saude-e-educacao-diz-secretario-do-tesouro-a-cnn/>. Acesso em: 26 out. 2023.

COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 147, p. 257-262, 2000. Trimestral. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/622>. Acesso em: 11 out. 2023.

COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA (Brasil). **DIRETRIZES PARA O PROGRAMA DE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL LULA ALCKMIN 2023-2026**. 2022. Programa de Governo apresentado ao Tribunal Superior Eleitoral no Registro de Candidatura. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder; PINTO,  lida Graziane. Custeio mínimo dos direitos fundamentais, sob máxima proteção constitucional. 2015. **ConJur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-17/custeio-minimo-direitos-fundamentais->

maxima-protecao-cf/. Acesso em: 18 dez. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder; TORRES, Heleno Taveira; PINTO, Élide Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. 2016. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>. Acesso em: 12 set. 2023.

CONTI, Bruno de; BLIKSTAD, Nicholas. Impactos da economia chinesa sobre a brasileira no início do século XXI: o que querem que sejamos e o que queremos ser. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (org.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. p. 55-90. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/para-alem-da-politica-economica.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

CONTI, José Maurício; PINTO, Élide Graziane. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. **Consultor Jurídico**, 17 mar. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

COSTA, Ana; CALDAS, José Castro. **A União Europeia e Portugal entre os resgates bancários e a austeridade**: um mapa das políticas e das medidas. Coimbra: Centro de Estudos Sociais e Laboratório Associados, 2013. 271 p. Disponível em: https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_Relatorio_Anatomia_Crise_final_.pdf#page=72 >. Acesso em: 19 abr. 2023.

DANTAS, Aline de Medeiros. Conceitos básicos acerca de regras fiscais. **Boletim Economia Empírica**, [S. l.], v. 2, n. 10, p. 26-32, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/issue/view/244/63>. Acesso em: 20 abr. 2024.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

_____. Rentismo, o novo modo de produção. [Versão atualizada do texto] A partir do capital financeirizado, surgiu outra forma de capturar a riqueza coletiva. Quais seus

meios de acumulação. Por que produz desigualdade e devastação brutais. Como a reapropriação social do conhecimento pode minar suas bases. **Outras Palavras:** Crise Civilizatória, 19 abr. 2024. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/rentismo-o-novo-modo-de-producao/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

_____. **Resgatar A Função Social Da Economia:** uma questão de dignidade humana. São Paulo: Elefante, 2022.

_____. **Tecnologias do Conhecimento:** os desafios da educação. São Paulo: Vozes, 2013.

DUBEUX, Rafael. **Regime Fiscal Sustentável e cenário da economia brasileira:** lei complementar 200/2023 (arcabouço fiscal). Recife: Ministério da Fazenda, 2023. Color. Apresentado no colóquio Novo Arcabouço Fiscal: a perspectiva do Governo Federal, promovido pelo Fórum de Tributação e Justiça da UFPE.

DWECK, Esther; MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. **Por Que o Gasto Público Não Explica a Crise Fiscal?** 2019. Disponível em: <https://pedrorossi.org/por-que-o-gasto-publico-nao-explica-a-crise-fiscal/>. Acesso em: 18 out. 2023.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. **Política fiscal para o desenvolvimento inclusivo.** 2018. Disponível em: <https://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2018/03/Texto-final-esther-e-pedro-1.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.

DWECK, Esther; SILVEIRA, Fernando Gaiger; ROSSI, Pedro. Austeridade e desigualdade social no Brasil. *In:* ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia Para Poucos:** impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto Para Discussão:** Instituto de Economia, [S. l.], v. 1, n. 303, p. 1-42, 2017. Este texto é uma versão preliminar de capítulo do livro coletivo “Para além da política econômica: crescimento, desaceleração e crise no experimento desenvolvimentista” em discussão no âmbito do Instituto de Economia da Unicamp. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

FENAFISCO. **Congresso deu aval para governo executar R\$ 213 bilhões fora do teto:** criado na gestão Temer (MDB) e defendido no governo bolsonaro, Teto de Gastos foi ultrapassado pelo executivo em diversas oportunidades. Criado na gestão Temer (MDB) e defendido no governo Bolsonaro, Teto de Gastos foi ultrapassado pelo Executivo em diversas oportunidades. 2022. Disponível em: <https://fenafisco.org.br/08/08/2022/congresso-deu-aval-para-governo-executar-r-213-bilhoes-fora-do-teto/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

FERRAZ, Marina. **Gasto com covid-19 pelos EUA já supera Plano Marshall:** até o momento, os gastos com a pandemia somam US\$ 2,9 trilhões. o plano marshall custou aos cofres norte-americanos US\$ 154 bilhões. Até o momento, os gastos com a pandemia somam US\$ 2,9 trilhões. O Plano Marshall custou aos cofres norte-americanos US\$ 154 bilhões. 2020. Publicado por Poder 360. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/gasto-com-covid-19-pelos-eua-ja-supera-plano-marshall/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo.** Barueri: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>. Acesso em: 5 fev. 2024.

FMI. **Perspectivas económicas:** las américas. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2007. (Estudios económicos y financieros).

FOLHA DE S. PAULO (org.). **Câmara aprova texto-base de PEC em 1º turno após desidratação da proposta:** versão amplia Teto de Gastos apenas em 2023; parte do projeto pode precisar ir ao senado. Versão amplia Teto de Gastos apenas em 2023; parte do projeto pode precisar ir ao Senado. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/12/camara-aprova-texto-base-da-pec-da-gastanca-apos-desid>. Acesso em: 15 out. 2023.

_____. **Haddad vai propor nova regra para gastos obrigatórios:** reajustes do salário mínimo, de servidores, pisos e vinculações para saúde e educação devem entrar em discussão de critérios 'mais estáveis'. Reajustes do salário mínimo, de servidores, pisos e vinculações para saúde e educação devem entrar em discussão de critérios 'mais estáveis'. 2023. Elaborada por Vinicius Torres Freire. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/04/haddad-vai-propor-nova-regra-para->

gastos-obrigatorios.shtml. Acesso em: 26 out. 2023.

_____. **'PEC da transição é uma barbearagem', diz Renan Calheiros:** para senador, outros caminhos que não dependessem do centrão, como uma consulta ao TCU, poderiam ser. Para senador, outros caminhos que não dependessem do centrão, como uma consulta ao TCU, poderiam ser. 2022. Coluna Painei. Editado por Fábio Zanini, espaço traz notícias e bastidores da política. Com Guilherme Seto e Danielle Brant. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2022/11/pec-da-transicao-e-uma-barbearagem-diz-renan-calheiros.shtml>. Acesso em: 18 out. 2023.

_____. **PEC usa dinheiro esquecido no PIS/Pasep para investimentos públicos.** 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/12/pec-usa-dinheiro-esquecido-no-pispasep-para-investimentos-publicos.shtml>. Acesso em: 15 out. 2023.

_____. **Ranking Universitário Folha 2023.** 2023. Disponível em: <https://ruf.folha.uol.com.br/2023/ranking-de-universidades/principal/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (org.). **PERSPECTIVAS Y POLÍTICAS MUNDIALES.** Washington D.C., 2021. (LA RECUPERACIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA). Publicado originalmente em espanhol. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2021/October/Spanish/ch1.ashx>. Acesso em: 15 dez. 2021.

_____. **Fiscal Rules Dataset:** 1985-2021. 1985-2021. 2022. Publicado originalmente em inglês. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>. Acesso em: 20 abr. 2024.

FURNO, Juliane. A economia política da ditadura militar: país passou por desnacionalização e aumento da dependência externa, sobretudo de financiamento estrangeiro. País passou por desnacionalização e aumento da dependência externa, sobretudo de financiamento estrangeiro. 2024. **Brasil de Fato.** Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/04/01/a-economia-politica-da-ditadura-militar>.

Acesso em: 25 maio 2024.

_____. **Um Projeto Para o Brasil**: diagnóstico e saídas para a economia brasileira. São Paulo: Iree, 2022. Disponível em: <https://iree.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Diagnostico-e-saidas-para-a-economia-brasileira.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

FURNO, Juliane; FOGO, Daniel; TONETO, Lígia; CARDOMINGO, Matias Rebello. Boletim Econômico Mar/21 – Políticas Fiscal e Monetária. 2021. **IREE**. Disponível em: <https://iree.org.br/boletim-economico-mar-21-politicas-fiscal-e-monetaria/>. Acesso em: 18 out. 2023.

FURNO, Juliane; ROSSI, Pedro. **Economia Para a Transformação Social**: pequeno manual para mudar o mundo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Autonomia Literária, 2023.

GALA, Paulo. **Um resumo da crise imobiliária nos Estados Unidos em 2008**. 2023. Disponível em: <https://www.paulogala.com.br/um-resumo-da-crise-imobiliaria-nos-estados-unidos-em-2008/>. Acesso em: 14 nov. 2023.

GENTIL, Denise; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e Sociedade**, [S. l.], v. 26, n. 3, p. 793-816, 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art9>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/hTt6P75FccxwCBJGnr3VLF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 nov. 2023.

GOLDFAJN, Ilan; GUARDIA, Eduardo Refinetti. **Regras Fiscais e Sustentabilidade da Dívida no Brasil**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003. (Notas Técnicas do Banco Central do Brasil). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/notastecnicas/2003nt39regrafiscsustentdivbrasilp.pdf>. Acesso em: 4 maio 2024.

GRANDES EVENTOS DO IDP, 2017, Brasília. **Fórum 50 anos da Lei geral dos orçamentos lei no 4.320**. Brasília: Idp, 2017. Disponível em: <https://www.idp.edu.br/wp-content/uploads/2019/07/E-book-Grandes-Eventos-do-IDP-Fórum-50-anos-da-Lei-Geral-dos-Orçamentos-Lei-nº-4.320.pdf>. Acesso em: 25

maio 2024

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição De 1988**: (interpretação e crítica). 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. **Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil**. *Revista de Economia Política*, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 189-207, 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572016v37n01a10>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/xn7cpQfVSGCZSxdDpbn5zTc/abstract/?lang=pt>.

IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 78, p. 143-183, 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452009000300009>. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452009000300009>. Acesso em: 14 jun. 2024.

INSPER. Para melhorar eficiência do ajuste, é preciso quebrar rigidez do gasto. 2015. **Valor Econômico** – 11/05/2015. Republicado no site do Insper. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/para-melhorar-eficiencia-do-ajuste-e-preciso-quebrar-rigidez-do-gasto/>. Acesso em: 18 out. 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **SÉRIE HISTÓRICA DO IPCA**. Rio de Janeiro, 2023.

IRLANDA. IRISH FISCAL ADVISORY COUNCIL. **Glossary: fiscal assessment report**. [S. l.], 2012. Publicado originalmente em inglês. Disponível em: <https://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/Glossary4.pdf>. Acesso em: 18 maio 2024.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Normas gerais de direito financeiro**. São Paulo: PUC SP, 2019. (Enciclopédia Jurídica da PUCSP). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/307/edicao-1/normas-gerais-de-direito-financeiro>. Acesso em: 18 abr. 2024.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Federalismo, Processo decisório e ordenamento Fiscal: a criação da lei de responsabilidade fiscal. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. **Texto para Discussão**, nº 1593. Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1593.pdf.

Acesso em: 14 jun. 2024.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Nova geração de regras fiscais: solução ou novos problemas? **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 1, n. 119, p. 211-221, 2020. Bimestral. Ano 22. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/01/Nova-geracao-de-regras-fiscais.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

LISBOA, Marcos *et al.* **Despesas obrigatórias comprometem o arcabouço fiscal**. 2023. Publicado no BrazilJournal. Disponível em: <https://braziljournal.com/despesas-obrigatorias-comprometem-o-arcabouco-fiscal/>. Acesso em: 26 out. 2023.

LISBOA, Marcos. Usando o 'mercado' como bode expiatório: PT e aliados aprovaram boa parte das medidas que agora chamam de herança maldita. PT e aliados aprovaram boa parte das medidas que agora chamam de herança maldita. 2023. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2023/01/usando-o-mercado- como-bode-expiatorio.shtml>. Acesso em: 15 out. 2023.

LLEDÓ, Victor *et al.* **Fiscal Rules at a Glance**. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2017. 82 p. Originalmente publicado em ingles. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.

MANZI, Rafael Henrique Dias. O fim do superciclo das commodities internacionais e seus reflexos na economia brasileira. **Conjuntura Internacional**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 36, 5 out. 2016. Pontificia Universidade Catolica de Minas Gerais. <http://dx.doi.org/10.5752/p.1809-6182.2016v13n1p36>. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/P.1809-6182.2016v13n1p36>. Acesso em: 23 nov. 2023.

MARQUES, Pedro Romero; HENRIQUE, Lucca; RODRIGUES, Gustafson; SERRA, Gustavo; CARDOSO, Dante. **Regras fiscais no Brasil e no mundo: o que é preciso saber antes da nova proposta do governo?**. 35. ed. São Paulo: Made/Usp, 2023. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2023/03/NPE35_site-

1.pdf. Acesso em: 1 maio 2024

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. **Estado social e tributação: uma nova abordagem sobre o dever de informar e a responsabilidade por infração**. 2006. 245 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4015>. Acesso em: 12 jan. 2023.

_____. Crise da democracia liberal e o discurso econômico da austeridade. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). **A crise do federalismo em estado de pandemia**. Belo Horizonte: Letramento, 2021, p. 343-357. Vol. 2.

_____. PEC DA TRANSIÇÃO (EC 126/2022) E O RETRATO DA FOME NO BRASIL. In: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa; SARAIVA, Ana Pontes (org.). **Direitos humanos e política fiscal**. [S. l.]: Letramento e Casa do Direito, 2023. p. 11-30. (Coleção Direito Tributário e Financeiro)

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa; NETTO, Pedro Dias de Oliveira. OS DESAFIOS PARA ALCANÇAR A SUSTENTABILIDADE DO ESTADO FISCAL EM PERÍODO DE CRISE ECONÔMICA. **Revista Jurídica**: UNICURITIBA, Curitiba, v. 1, n. 54, p. 481-498, 2019. Trimestral. Figshare. <http://dx.doi.org/10.6084/M9.FIGSHARE.7841162>.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa; COSTA, Rafaella Santos. A justiça fiscal na despesa pública: um debate em torno da vinculação de receitas à educação e a desconstrução constitucional de seu custeio promovida pela EC No 95/2016. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 204-230, jan./jun. 2021.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa; RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. NOVO REGIME FISCAL E SUBDESENVOLVIMENTO NO BRASIL. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 234-256, jan. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

METRÓPOLES. **Eunício se junta a Renan e ataca PEC da Transição**: “É para

negociar cargos”: aliado de lula, eunício olivera diz ter consultado especialistas que apontam que o petista pode substituir a pec por uma medida provisória. Aliado de Lula, Eunício Olivera diz ter consultado especialistas que apontam que o petista pode substituir a PEC por uma medida provisória. 2022. Matéria publicada pelo colunista Igor Gadelha. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/igor-gadelha/eunicio-se-junta-a-renan-e-ataca-pec-da-transicao-e-para-negociar-cargos>. Acesso em: 18 out. 2023

MILAGRES, Alan Ribeiro. **DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO: lacunas de interpretação e governança**. 2023. 105 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Brasília, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/20b5a814-340c-442a-a2a8-5c22f945ce12/content>. Acesso em: 18 abr. 2024.

MITIDIERO, Daniel Francisco; MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraivajur, 2023.

MONTES, Gabriel Caldas; TIBERTO, Bruno Pires. Gestão da Dívida Pública, Reputação Fiscal e Risco-País: evidências empíricas para o Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** – PPP, [S. l.], v. 1, n. 44, p. 343-374, jun. 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/385/366>. Acesso em: 18 abr. 2024.

MORTARI, Marcos. **PEC da Transição permite liberação de recursos do ‘orçamento secreto’ em 2022 e pode ajudar Bolsonaro a fechar as contas**. 2022. Publicado no InfoMoney. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/pec-da-transicao-tem-dispositivo-que-permite-liberacao-de-recursos-do-orcamento-secreto-ainda-em-2022-e-pode-ajudar-bolsonaro-a-fechar-contas/#>. Acesso em: 18 out. 2023.

MOURA, Daniel Jorge de Souza. **A expansão das Universidades Federais e o seu posterior desmonte por meio dos cortes orçamentários: uma análise do caso da Universidade Federal de Pernambuco** / Daniel Jorge de Souza Moura. 2023.

NEXO. **As commodities e seu impacto na economia do Brasil**: matéria-prima

essencial para países industrializados, mercadoria importante para nações em desenvolvimento. o que são as commodities e como o preço delas afeta a economia brasileira. Matéria-prima essencial para países industrializados, mercadoria importante para nações em desenvolvimento. O que são as commodities e como o preço delas afeta a economia brasileira. 2016. José Roberto Castro. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/03/31/As-commodities-e-seu-impacto-na-economia-do-Brasil>. Acesso em: 22 nov. 2023.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA**. Revista Esmafe, Recife, v. 11, n. 1, p. 125- 162, dez. 2006. Quadrimestral. Disponível em: <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/73/69>. Acesso em: 10 out. 2023.

NOBREGA, Mailson da. "Regra de ouro": uma incongruência da constituição de 1988. 2018. **Veja** Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/mailson-da-nobrega/regra-de-ouro-uma-incongruencia-da-constituicao->. Acesso em: 25 maio 2024.

NOHARA, Irene P. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 9786559773312. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773312/>. Acesso em: 5 fev. 2024.

PAULA, Camila Henriques de; ALMEIDA, Fernanda Maria de. **O programa Reuni e o desempenho das Ifes brasileiras**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, [S. l.], v. 28, n. 109, p. 1054-1075, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362020002801869>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/5pvgF4sGMQsn89ZYSYfWHsh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2023.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **Continuidade, Ruptura ou Reciclagem? Uma Análise do Programa Político do Banco Mundial após o Consenso de Washington**. Dados, [S. l.], v. 58, n. 2, p. 461-498, jun. 2015. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201550>.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN,

2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 5 fev. 2024.

PINTO, Élide Graziane. Por muito flutuar, teto não ancora: EC 113/2021 é sua quarta revisão. 2021. **ConJur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-14/contas-vista-flutuar-teto-nao-ancora-ec-1132021-quarta-revisao/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

_____. Quem se beneficia do teto e dele não abdicará, apesar do seu fim iminente? 2022. **ConJur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-27/contas-vista-quem-beneficia-teto-dele-nao-abdicara-apesar-fim-iminente>. Acesso em: 27 dez. 2023.

_____. Valorização docente: róseo 15 de outubro contrasta com PNE descumprido. 2023. **ConJur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-out-17/contas-vista-roseo-15-outubro-contrasta-descumprimento-pne>. Acesso em: 23 out. 2023.

PINTO, Élide Graziane; RIBEIRO, Leonardo; AFONSO, José Roberto. Renda básica pode ser financiada por crédito extraordinário (parte 1). 2022. **ConJur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-28/opinioao-renda-basica-credito-extraordinario>. Acesso em: 17 out. 2023.

PIRES, Manoel. Uma análise da regra de ouro no Brasil. **Brazilian Journal Of Political Economy**, [S. l.], v. 39, n. 1, p. 39-50, mar. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-35172019-2896>.

PIRES, Manoel; BORÇA JUNIOR, Gilberto. Política fiscal: emenda constitucional da transição, orçamento de 2023 e desafios futuros. *In*: PINHEIRO, Armando Castelar; MATOS, Silvia (comp.). **2023: um ano com muitos desafios**: apesar de o ano ter começado de modo bem turbulento, no que tange à política econômica estas primeiras semanas serviram para que, de fato, se comesçassem a ter mais definições, tanto em termos da equipe como da agenda econômica. 139. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2023. p. 17-21. (Boletim Macro FGV IBRE)

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. Barueri: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775231. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775231/>. Acesso em: 13 set. 2023.

PORTUGAL. Conselho das Finanças Públicas. **Glossário**. 2024. Disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/glossario/politica-orcamental-prociclica#:~:text=A%20política%20orçamental%20diz%2Dse%20procíclica%20quando%20a%20sua%20orientação,fase%20baixa%20do%20ciclo%20económico>. Acesso em: 11 jul. 2024 .

RAMALHO, Renato. Investimentos não são custos e devem ser excluídos de regras de Teto de Gastos: o mercado financeiro reagiu (...). 2022. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/investimentos-nao-sao-custos-e-devem-ser-excluidos-de-regras-de-teto-de->. Acesso em: 18 out. 2023.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Trinta Anos de Autonomia Universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. **Educação & Sociedade**, [S. l.], v. 39, n. 145, p. 946-961, 2018. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018205173>.

ROCHA, Marco Antônio. Indústria 4.0 e desemprego tecnológico na manufatura brasileira. **Rbest Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, [S. l.], v. 3, p. 1-21, 24 2021. Universidade Estadual de Campinas. <http://dx.doi.org/10.20396/rbest.v3i00.15973>. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rbest.v3i00.15973>. Acesso em: 25 jul. 2024.

RONCAGLIA, André. Novo arcabouço fiscal é um avanço institucional: desenho da proposta permite a calibragem da regra de forma a refletir os anseios das urnas, à direita e à esquerda. Desenho da proposta permite a calibragem da regra de forma a refletir os anseios das urnas, à direita e à esquerda. 2023. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/andre-roncaglia/2023/04/novo-arcabouco-fiscal-e-um-avanco-institucional.shtml>. Acesso em: 18 out. 2023.

ROSSI, Pedro. **10 críticas e 1 elogio ao novo regime fiscal**: politica econômica deveria buscar o emprego e o crescimento. para isso, o gasto público é decisivo. optar pelo resultado fiscal pode custar caro. regra pode ser mais um freio na economia (além dos juros) e alimentar a extrema direita. Política econômica deveria buscar o emprego

e o crescimento. Para isso, o gasto público é decisivo. Optar pelo resultado fiscal pode custar caro. Regra pode ser mais um freio na economia (além dos juros) e alimentar a extrema direita. 2023. **Outras Palavras**. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/10-criticas-e-1-elocio-ao-novo-regime-fisca>. Acesso em: 18 out. 2023.

_____. **Sobre o limite para a dívida pública**: o único consenso entre os economistas é que não há consenso quanto ao patamar ótimo da dívida pública. O único consenso entre os economistas é que não há consenso quanto ao patamar ótimo da dívida pública. 2015. **Carta Maior**. Disponível em: <https://pedrorossi.org/sobre-o-limite-para-a-divida-publica/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação**. Cadernos de Saúde Pública, [S. l.], v. 32, n. 12, p. 1-5, dez. 2016. Mensal. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00194316>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhnYnvR4BtZ4LcHDkm4M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2023.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. **Choque recessivo e a maior crise da história**: a economia brasileira em marcha à ré. Campinas: Ie/Unicamp, 2017. (Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – IE/UNICAMP). Disponível em: https://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2017/05/NotaCecon1_Choque-recessivo-2.pdf. Acesso em: 23 nov. 2023.

ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ARANTES, Flávio. **Austeridade e impactos no Brasil**: ajuste fiscal, Teto de Gastos e o financiamento da educação pública. 37. ed. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung (Fes) Brasil, 2017. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13751.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

RUAS, José Augusto Gaspar. Lava Jato, setor petrolífero e novo neoliberalismo no Brasil. **Jornal dos Economistas**: Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ. Rio de Janeiro, p. 9-10. ago. 2019. Disponível em: <https://www.corecon-rj.org.br/anexos/C1D017FCEE732F4E1B9B4E13C46AD36E.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

SABOYA, Maurício. **RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA E REGRAS DE FLEXIBILIZAÇÃO FISCAL**. Aspectos do Desenvolvimento Fiscal, [S. l.], p. 33-39, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12299>. Acesso em: 8 maio 2024.

SALTO, Felipe S.; AFONSO, João R. Partindo rumo a um regime mais responsável. **Revista Conjuntura Econômica FGV**, Rio de Janeiro, v. 70, n. 11, p. 18-20, jul. 2016.

SALTO, Felipe; AFONSO, José Roberto; BIASOTO Jr., Geraldo; KÖHLER, Marcos. As duas dimensões do ajuste fiscal. **Texto para Discussão**. IE/Unicamp, Campinas, n. 262, dez. 2015.

SANFELICE, José Luís. Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC. **Educação & Sociedade**, [S. l.], v. 24, n. 85, p. 1391-1398, dez. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302003000400015>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000400015>. Acesso em: 10 out. 2023.

SANTA HELENA, Eber Zoehler . Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 159, p. 37-45, jul. 2003. Trimestral. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496891>. Acesso em: 22 maio 2024.

SANTOS, Marcio Dolzan; CAFARDO, Renata. USP assume 1º lugar em ranking de universidades da América Latina; Unicamp e Unesp estão no top 10. Produzido por: **Estadão Conteúdo**, 13 set. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/usp-sobe-para-1o-em-ranking-de-universidades-da-america-latina/> Acesso em: 14 jun. 2024.

SCAFF, Fernando Facury. **A correlação entre o Teto de Gastos e o orçamento secreto**. 2022. **ConJur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-20/contas-vista-correlacao-entre-teto-gastos-orcamento-secreto/>. Acesso em: 28 dez. 2023.

_____. Direito Tributário e Financeiro devem se equilibrar. 2012. **ConJur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jun-05/contas-vista-direito-tributario-financeiro-equilibrar>. Acesso em: 20 jul. 2023.

_____. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios.

2016. **ConJur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios/>. Acesso em: 20 out. 2023.

_____. **Orçamento mínimo social garante a execução de políticas públicas**. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mai-20/orcamento-minimo-social-entre-liberdade-vinculacao/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

_____. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. PEC do Teto de Gastos também deveria limitar arrecadação de impostos. 2016. **ConJur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-nov-01/contas-vista-pec-teto-gastos-deveria-limitar-arrecadacao-impostos>>. Acesso em: 16 mar. 2023.

_____. Uma introdução à análise macro e microjurídica e as políticas públicas. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 89-108, jul./set. 2023.

_____. O Jardim e a Praça ou a Dignidade da Pessoa Humana e o Direito Tributário e Financeiro. **A Leitura: Caderno da Escola Superior de Magistratura do Estado do Pará**, v. 3, n. 5, p. 100-108, 2011.

SCHWARTSMAN, Alexandre. Ao enganador, as batatadas: aumento do gasto público é sim a causa para a expansão da dívida. Aumento do gasto público é sim a causa para a expansão da dívida. 2017. **InfoMoney**. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/colunistas/alexandre-schwartzman/ao-enganador-as-batatadas/>. Acesso em: 18 out. 2023.

_____. O canto de Haddad: ninguém parece estar seduzido pelo futuro ministro. Ninguém parece estar seduzido pelo futuro ministro. 2022. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2022/12/o-canto-de-haddad.shtml>. Acesso em: 16 out. 2023.

SENADO FEDERAL. Armínio diz que faria 'praticamente tudo' diferente de Levy caso fosse ministro: ex-presidente do bc criticou a gestão de dilma: 'é muito difícil para o joaquim trabalhar quando boa parte dos problemas foram criados pela chefe dele'. Ex-

presidente do BC criticou a gestão de Dilma: 'É muito difícil para o Joaquim trabalhar quando boa parte dos problemas foram criados pela chefe dele'. 2015. **O Estado de São Paulo**, n. 44587, 14/11/2015. Economia, p. B14. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518227/noticia.html>.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. Os princípios orçamentários. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962. (Cadernos de Administração Pública). Disponível em: <<https://hdl.handle.net/10438/11898>>. Acesso em: 14 nov. 2024.

TAVARES, André R. **Curso de direito constitucional**. Barueri: Editora Saraiva, 2023. *E-book*. ISBN 9786553625792. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553625792/>. Acesso em: 4 fev. 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018.

_____. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**: o orçamento na constituição (vol. 5). Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

UOL. **Crise financeira**: um colapso que ameaçou o capitalismo. um colapso que ameaçou o capitalismo. 2021. Conteúdo produzido pela BBC News. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2021/10/10/crise-financeira-colapso-que-ameacou-o-capitalismo.htm>. Acesso em: 22 nov. 2023.

WARDE JÚNIOR, Walfrido Jorge; BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Um Plano de Salvação para o Salvamento do Projeto Nacional de Infraestrutura**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção**: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país. Rio de Janeiro: Leya, 2018.

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2018. 88 p. Disponível em: http://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.