

Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira –
CONOF (CD)
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle –
Conorf (SF)

Estudo Técnico Conjunto
nº 2/2017

**Regra de Ouro na Constituição e
na LRF: considerações históricas
e doutrinárias.**

Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior – Consultor da Câmara dos Deputados
Eugênio Greggianin – Consultor da Câmara dos Deputados
Graciano Rocha Mendes – Consultor da Câmara dos Deputados
João Henrique Pederiva – Consultor do Senado Federal
Paulo Roberto Simão Bijos – Consultor da Câmara dos Deputados

Brasília, Dezembro/2017

1 INTRODUÇÃO

Os orçamentos públicos, em regra, são elaborados com respeito ao princípio do equilíbrio, de modo que as despesas totais fixadas se igualem às receitas totais estimadas. Desse modo, há correspondência entre os fluxos de aplicações e origens de recursos.

Esse equilíbrio orçamentário, contudo, pode revelar um desequilíbrio patrimonial intrínseco, quando volume expressivo de empréstimos e financiamentos contratados pelo setor público financia gastos crescentes do orçamento. Isso se torna mais preocupante quando essa fonte de financiamento se destina a despesas de custeio.

Para disciplinar a qualidade desse desequilíbrio intrínseco, a regra de ouro das finanças públicas estabelece que o aumento deliberado da dívida, por meio de operações de crédito, não deve ultrapassar o volume de despesas de capital, a fim de evidenciar e evitar a hipótese de esse endividamento ser utilizado para financiar despesas correntes.

A par dessa noção geral, a literatura especializada informa que a regra de ouro busca a justiça intergeracional e a preservação do crescimento econômico sustentável (ROBINSON, 1998; CHOTE, EMMERSON, TETLOW, 2009). Tal regra materializa o princípio do equilíbrio, que, entre os princípios clássicos, tem recebido mais atenção fora do âmbito orçamentário (GIACOMONI, 2012).

Segundo Gobetti (2014), a regra tem sido adotada em vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a exemplo do Reino Unido, Japão e Alemanha, com variações. O suporte econômico teórico da regra baseia-se no fato de que investimentos públicos permitem a acumulação de ativos utilizáveis pelas gerações presente e futura, o que justificaria a distribuição equitativa do custo de seu financiamento no tempo.

Do ponto de vista da justiça intergeracional, o ônus do endividamento destinado a despesas de capital deve ser distribuído ao longo do tempo, em compasso com a disposição intertemporal dos benefícios por elas gerados (ROBINSON, 1998). Conforme assinalado por Baleeiro (2010, p. 597):

Uma velha concepção, geralmente aceita, a ponto de tornar-se popular, quer que os empréstimos públicos sejam a técnica pela qual as gerações futuras partilham de despesas da atualidade. Os financistas, que comungam dessa opinião, classificam, então, o crédito público como processo de repartição de encargos governamentais no tempo, em contraste com a tributação, que divide os mesmos gravames apenas entre indivíduos e classes do presente.

Em termos práticos, significa dizer que investimentos podem ser financiados por tributos e também por operações de crédito a serem pagas no futuro. Despesas correntes, por seu turno, deveriam ser financiadas apenas por receitas correntes, a fim de evitar que gerações futuras tenham de suportar encargos que beneficiaram unicamente o passado (CHOTE, EMMERSON, TETLOW, 2009). Segundo o magistério de Baleeiro (2010, p. 599):

Partindo do princípio de que os empréstimos repartem com as gerações futuras despesas públicas de hoje, condenavam os financistas até época bem próxima, por elementar regra de moral infensa ao egoísmo, a política financeira de emprego do crédito público para o custeio de gastos ordinários, cuja utilidade se esgota no presente, sem maior proveito para os pósteros.

A dívida pública havia de ser reservada a investimentos duráveis, que concretizam capital fixo e útil a ser legado aos vindouros. Estradas de ferro ou de rodagem, canais, portos equipados [...] constituíam o campo legítimo de aplicação dos empréstimos.

A geração futura ficaria onerada com a amortização, ou com os juros da dívida, mas receberia, como compensação desse ônus, o valor da rede de transportes [...] etc.

Assim, a busca pela equidade intertemporal, no manejo das origens e aplicações de recursos públicos, encontra expressão orçamentária na regra de correspondência entre receitas e despesas correntes e entre receitas e despesas de capital.

Do ponto de vista patrimonial, a regra de ouro visa à manutenção do capital líquido do ente público, ou seja, da diferença entre seus ativos (bens e direitos) e passivos (obrigações). Evita-se, desse modo, a descapitalização do ente, o que diminuiria sua capacidade de atuação futura. Desse modo, tal regra está a serviço do princípio da continuidade da prestação de utilidades públicas pelo Estado.

Ao mesmo tempo, a regra de ouro preserva o crescimento sustentável, na medida em que favorece o aumento do estoque de capital público (TRUGER, 2015), e mitiga a tendência de corte de investimentos em momentos de restrição fiscal, em benefício de políticas anticíclicas (CHOTE, EMMERSON, TETLOW, 2009; TRUGER, 2015).

A regra em estudo, entretanto, não é absoluta. Baleeiro (2010, p. 600), por exemplo, adverte que os fatos “são mais poderosos que as doutrinas políticas e econômicas”:

A guerra coloca os governantes em alternativas trágicas. Ou despende, fora e acima das regras da política financeira reputada ótima, ou suportar o desaparecimento da soberania, a ocupação e perda do território [...]. As cifras mais espantosas da dívida pública têm como origem, em todos os países, as atividades bélicas de sua história.

Diante dessa contingência inelutável, os escritores abriram exceção para esse tipo de despesa.

Nota-se, por meio desse exemplo, haver justificativas para o afastamento da regra de ouro apenas em situações excepcionais. No Brasil, a suspensão da regra, por opção do constituinte de 1988, somente é permitida durante a execução do orçamento, desde que créditos adicionais com essa finalidade sejam aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

2 REGRA DE OURO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Antes da promulgação da Lei Maior de 1988, a Carta de 1967 previa, em seu art. 66, § 1º, que o equilíbrio formal entre receitas e despesas poderia ser dispensado, com vistas à “execução de política corretiva de recessão econômica”, bem como em favor de despesas “à conta de créditos extraordinários”.

No entanto, essa regra vigorou apenas por dois anos, pois, conforme assinalado por Giacomoni (2012, p. 81), a “Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou todos os dispositivos citados que consagravam o equilíbrio orçamentário”. Ademais, essa Emenda autorizou a colocação e o resgate de títulos do Tesouro Nacional para amortização de empréstimos sem autorização legislativa orçamentária. Em todo o período que antecede a Constituição de 1988, portanto, não havia disposição que limitasse a relação entre operações de crédito e despesas de capital.

É apenas com o advento da Lei Maior de 1988 que o ordenamento jurídico nacional passa a limitar, por meio da multicitada regra de ouro, a participação das operações de crédito no orçamento, visando tornar o endividamento mais justo e sustentável em termos intertemporais. Conforme salientado por Antônio Augusto Oliveira Amado, durante os trabalhos da Constituinte de 1987/1988:

De acordo com a Lei nº 4.320, este País nunca teria déficit, porque um item da receita é "operações de crédito". Ora, o Governo terá sempre poder compulsivo para obter operações de crédito [sic]. Em consequência, nunca teria déficit, quando, na teoria e na prática do orçamento universal, operação de crédito é para financiar déficit que não foi coberto pelas receitas normais do Orçamento. [...] Mas tal distorção deve ser corrigida tanto a nível da Constituição como a nível de outra lei que venha a substituir a Lei nº 4.320, referente a finanças públicas¹.

Na Lei Magna de 1988, a regra de ouro foi gravada no art. 167, III, com a seguinte redação:

Art. 167. São vedados: [...]

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

Nossa regra de ouro proíbe, então, que o montante das operações de crédito, que é uma das espécies das receitas de capital², supere o montante das despesas de capital, as quais abrangem não apenas investimentos e inversões financeiras, mas também amortização da dívida pública.

Vale notar que, ao disciplinar a ressalva ou a exceção ao equilíbrio entre receitas de operações de crédito e despesas de capital, o texto constitucional pressupõe a existência de um equilíbrio original entre os respectivos montantes

¹ Excerto extraído da Ata da 3ª Reunião, ordinária, realizada em 29 de abril de 1987, da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira.

² De acordo com o art. 11, § 4º, da Lei 4.320/1964, além das operações de crédito, as receitas de capital abrangem alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

autorizados pela lei orçamentária. Ou seja, a ruptura da regra somente é possível se houver situação excepcional, reconhecida pela autorização da contratação de operações de crédito mediante créditos suplementares ou especiais aprovados por maioria absoluta e finalidade específica, hipótese aplicável unicamente durante a execução.

Essa foi, com efeito, a vontade do poder constituinte originário, conforme se constata a partir dos anais da Assembleia Nacional Constituinte. Convém rememorar que a Assembleia se organizou em 24 Subcomissões, agrupadas em 8 Comissões Temáticas. As discussões em torno da matéria orçamentária, nesse contexto, foram realizadas no âmbito da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, vinculada à Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

A Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira teve por Relator o Constituinte José Luiz Maia (PDS-PI), que apresentou seu Anteprojeto em 11/5/1987. A redação sofreu alterações ao longo do percurso no processo constituinte, até chegar à forma atual. Houve emenda que tentou suprimir a regra de ouro, argumentando se tratar de limitação rigorosa da administração pública, que poderia ser contornada pela superestimativa de despesas de capital. Também foi rejeitada emenda que excetuava da regra de ouro as operações de crédito por antecipação de receita. Antes da redação definitiva, o texto proposto vedava as operações de crédito que viessem a ultrapassar as despesas de capital fixadas, acrescidas dos encargos da dívida pública, isto é, despesas correntes.

A formulação mais próxima à redação final consta do Projeto “C”, aprovado ao final do 2º Turno, pelo Plenário Constituinte, conforme retratado no quadro adiante (LIMA, 2013), que sumaria a gênese do texto do art. 167, III, da Constituição de 1988.

Quadro 1. Gênese da redação do art. 167, III, da Constituição de 1988

| Substitutivo 1 (26/8/1987) Comissão de Sistematização | Substitutivo 2 (18/9/1987) Comissão de Sistematização | Projeto A (24/11/1987) Plenário (início do 1º Turno) | Projeto B (5/7/1988) Plenário (início do 2º Turno) |
|--|---|---|---|
| [art. 222] III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, acrescido dos encargos da dívida pública; | [art. 188] III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, acrescido dos encargos da dívida pública; | [art. 196] III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, acrescido dos encargos da dívida pública; | [art. 173] III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital; |
| Projeto C (15/9/1988) Plenário (final do 2º Turno) | | Projeto D (21/9/1988) Comissão de Redação Final | Texto Promulgado (5/10/1988) Diário Oficial da União |
| [art. 167] III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais específicos, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; | | [art. 167] III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; | [art. 167] III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; |

Vale registrar que a disciplina sobre a regra de ouro não constava do Anteprojeto³ do Relator da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. A regra passa a constar das formulações da nova Constituição somente a partir da emenda de autoria do deputado constituinte Hélio Rosas (PMDB/SP) ao referido anteprojeto, datada de 18/5/1987, de conteúdo adiante transcrito:

Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão V-b

Dê-se ao art. 6º a seguinte redação:

Art. 6º - É vedado **na elaboração** dos orçamentos:

[...] II - incluir operações de crédito que ultrapassem a fixação das despesas de capital acrescido dos encargos da dívida pública. (grifou-se)

JUSTIFICAÇÃO

[...] 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.

Vale esclarecer que não é o Poder Executivo que se endividaria além das suas possibilidades, mas o próprio ente político-administrativo. De todo modo, a emenda em exame revela que, originalmente, a exigência de observância da regra de ouro era expressamente endereçada à fase da “elaboração” dos orçamentos.

Tal referência particular, contudo, não foi incorporada ao Anteprojeto, pois, segundo o parecer à referida emenda, adiante transcrito, a aplicação da regra não deveria se limitar ao momento da elaboração dos orçamentos. Deveria, ao contrário, assumir caráter de permanência, ou seja, estender-se à etapa de execução.

Emenda: 00121 - PARCIALMENTE APROVADA

Fase: B - Emenda ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão

Comissão: 5 - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

Autor: HELIO ROSAS (PMDB/SP)

[...]

Parecer:

A redação oferecida [...] insere nova norma, muito oportuna, que impede a inclusão orçamentária de operações de crédito além do montante das despesas de capital mais encargos da dívida pública.

Deve, pois, ser acolhida, porém com supressão, na primeira linha, da expressão "na elaboração dos orçamentos", porque tais regras impeditivas deverão prevalecer permanentemente e não só durante essa única fase.

Diante do exposto, nosso voto é favorável. (grifou-se)

³ No âmbito das Subcomissões, o processo constituinte foi organizado em três fases: na Fase A era apresentado o anteprojeto do Relator de cada Subcomissão; na Fase B eram apresentadas emendas aos anteprojetos dos relatores; e, na Fase C, ocorria a aprovação do anteprojeto.

É inequívoca, portanto, a constatação de que a regra de ouro fora concebida pelo constituinte originário de modo a ser aplicada ao longo de todo o ciclo orçamentário.

Não obstante o apanhado histórico transcrito, ainda reside controvérsia a respeito do momento de aplicação da regra de ouro no ciclo orçamentário, alimentada inclusive por decisões do Supremo Tribunal Federal. Cite-se como exemplo o seguinte excerto, constante de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.683/RJ (Rel. Min. Luís Roberto Barroso):

[...]

2. A vedação do art. 167, III, da Constituição não impede a contratação de operações de crédito para o custeio de despesas correntes. Proíbe-se, somente, a contratação que exceda o montante das despesas de capital. Aliás, **a mera autorização legislativa não afronta essa regra constitucional**, mas apenas a contratação em si, se não respeitar os limites estabelecidos [sic]. (grifou-se)

Note-se que, apesar de a decisão não ter tratado especificamente da autorização orçamentária para contratação de operações de crédito, adota o entendimento de que é possível a lei orçamentária autorizá-las em volume superior ao das despesas de capital fixadas.

Essa interpretação fundamenta-se numa leitura apressada da Lei Magna, que remete à “realização” de operações de créditos e à aprovação de créditos suplementares e especiais por quórum qualificado. Naturalmente, esses instrumentos só podem ser acionados posteriormente à aprovação da lei orçamentária.

Contudo, à luz das interpretações lógica, sistêmica e histórica do comando constitucional relativo à regra de ouro, bem como da disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), essa leitura não se sustenta. Deve-se pontuar que, se a exceção à regra de ouro só pode ocorrer durante a execução orçamentária, mediante créditos adicionais, até esse momento a regra deve estar sendo cumprida. Noutras palavras, o orçamento não pode ser aprovado com o montante de operações de crédito superior ao das despesas de capital.

Assim sendo, a despeito do entendimento da ADI-MC 5.683/RJ, a aprovação do orçamento não está dispensada de observar o comando constitucional da regra de ouro. O limite para a contratação de operações de crédito – o “montante das despesas de capital” – é dado pela lei orçamentária, no momento de sua sanção. O consectário lógico é a autorização dessas operações conforme seu parâmetro, de montante já conhecido.

Noutras palavras, nesse tema específico, o Legislativo não pode autorizar operações financeiras proibidas pela Constituição, sob pena de relegar ao Executivo uma dupla responsabilidade penosa: não realizar certos empréstimos e, por conseguinte, ser forçado a escolher despesas para não execução, por falta de recursos.

3 REGRA DE OURO NA LRF

A LRF faz menção expressa ao art. 167, III, da Constituição, em quatro momentos: (i) no art. 32, § 1º, V, quando inclui o atendimento à regra de ouro como uma das condições para que entes da Federação possam formalizar seus pleitos, perante o Ministério da Fazenda, com vistas à realização de operações de crédito; (ii) no art. 33, § 4º, quando impõe a obrigatoriedade de constituição de reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte, caso não seja atendida a regra de ouro, no montante equivalente ao excesso identificado; (iii) no art. 38, § 1º, quando estatui que as operações de crédito por antecipação de receita não serão computadas para efeito da regra de ouro, desde que liquidadas até o dia dez de dezembro de cada ano; e (iv) no art. 53, § 1º, I, quando define que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao último bimestre do exercício deve ser acompanhado de demonstrativo do atendimento da regra de ouro.

Em acréscimo a essas disposições expressas, há ainda o comando gravado no art. 12, § 2º, da LRF, o qual, por estar diretamente relacionado à controvérsia relativa ao momento de aplicação da regra de ouro, é o que mais interessa a este estudo.

Art. 12 [...]

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

Como visto, a interpretação lógica e sistêmica do art. 167, III, da Constituição indica que a regra de ouro se aplica tanto à fase de execução quanto à de autorização da despesa. Afinal, se a exceção (créditos adicionais com maioria absoluta) se aplica apenas no âmbito da execução orçamentária, conclui-se que a regra de ouro deve ser observada antes desse momento - na elaboração e na aprovação dos orçamentos.

É acertada, portanto, a disciplina do § 2º do art. 12 da LRF, que exige o equilíbrio entre receitas de operações de crédito e despesas de capital no projeto de lei orçamentária.

Assim sendo, em que pesem as controvérsias acerca do citado dispositivo, discutidas no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2238-5/DF⁴, conclui-se que sua redação em nada não afronta a Constituição, conforme se depreende de leitura mais atenta da própria ADI, que em sua ementa contempla a seguinte disposição:

Interpretação conforme a Constituição. XXI - Art. 12, § 2º: medida cautelar deferida para conferir ao dispositivo legal interpretação conforme ao inciso III do art. 167 da Constituição Federal, em ordem a explicitar que a proibição não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo.

⁴ Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2238&processo=2238>>. Acesso em 12 nov 2017.

© 2017 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados, de suas comissões ou da CONOF como um todo.

Como visto, não caberia a ressalva constitucional na formulação do art. 12, § 2º, da LRF, orientada à etapa da elaboração do orçamento, já que os créditos adicionais só podem ser abertos durante a execução.

Constata-se por mais de um ângulo, portanto, que no arcabouço jurídico nacional a regra de ouro deve ser obedecida de forma absoluta nas etapas de elaboração e aprovação das leis orçamentárias anuais. O afastamento da regra, conseqüentemente, somente encontra guarida jurídica ao longo da execução dos orçamentos, por meio de abertura de créditos orçamentários adicionais aprovados em rito especial.

Referências Bibliográficas

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CHOTE, Robert; EMMERSON, Carl; TETLOW, Gemma. **The fiscal rules and policy framework**. In: The IFS Green Budget, 2009.

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

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Regras Fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

LIMA, João Alberto de Oliveira. A gênese do texto da Constituição de 1988 / João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos, João Rafael Nicola. Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

ROBINSON, Marc. **Measuring Compliance with the Golden Rule**. Fiscal Studies, vol. 19, nº 4, p. 447–462, 1998.

TRUGER, Achim. **Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe**. Working Paper-Reihe Der Ak Wien, 2015.