



Reserva de Contingência: sua ação silenciosa e suas conexões com o “orçamento secreto”

Brasília, outubro de 2022

FICHA TÉCNICA

<p>Coordenação Política Cristiane Ribeiro Iara Pietricovsky José Antonio Moroni Colegiado de Gestão</p> <p>Coordenação técnica Alessandra Cardoso</p>	<p>Redação Alessandra Cardoso Camillo Bassi</p> <p>Revisão ortográfica Paulo Henrique de Castro e Faria</p> <p>Diagramação e projeto gráfico Arthur Menezes</p>
<p>Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura – Edifício Márcia. CEP: 70. 3037-900 - Brasília/DF</p> <p>Telefone: + 55 61 3212-0200 E-mail: inesc@inesc.org.br Página Eletrônica: www.inesc.org.br</p>	

É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita, desde que sejam citados os autores e a instituição que apoiou o estudo, e que se inclua a referência ao artigo ou ao texto original.

Os autores agradecem os comentários e sugestões de Júlia Rodrigues. Eventuais erros ou omissões são de inteira responsabilidade dos autores.

SUMÁRIO

Resumo Executivo	04
Introdução	10
1. Base legal para a constituição e o uso da Reserva de Contingência	12
2. O crescimento da Reserva de Contingência e sua perigosa relação com o chamado “orçamento secreto”	16
3. Fontes de recursos da Reserva de Contingência no PLOA 2023	24
4. A Reserva de Contingência “financeira” e o golpe aos fundos públicos voltados aos Direitos Humanos	29
Considerações finais	32
Referências	33
Referências complementares	35

RESUMO EXECUTIVO

A Reserva de Contingência (RES) foi legalmente estruturada como um “fundo de reserva”, direcionado às incertezas financeiras, aqui entendidas como os gastos públicos excedentes às dotações de receitas previstas nos orçamentos públicos anuais. Contudo, na prática, ela se transformou em parte importante do imbróglio político-orçamentário que exprime uma desigual disputa pelo orçamento público, uma nítida perda da transparência e uma conexão perigosa com as emendas de relator (principal parte das emendas parlamentares).

A constituição de Reserva de Contingência já foi identificada por Bassi (2019) como um fator explicativo da fragilização dos fundos especiais públicos ao desmontar sua essência, que é a vinculação de receitas como forma de garantir orçamento para áreas/setores específicos e estratégicos. O problema também foi identificado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) devido a atuação em defesa da retomada do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), um dos Fundos sentenciados de morte pela captura da quase totalidade dos seus recursos pela tal Reserva¹.

Mais recentemente, a Reserva de Contingência tem servido como instrumento para deter uma grande diversidade de fontes de receita e colocá-las à serviço das emendas de relator. A conexão, que era ainda pouco evidente, passa a ser explícita a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2023), que estabeleceu a obrigatoriedade de criação, dentro da RES, de uma reserva específica para as emendas parlamentares.

A constitucionalidade das emendas de relator é hoje objeto de três Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs N° 850, 851 e 854), que tramitam em conjunto no Supremo Tribunal Federal (STF), o que reforça a importância de se investigar mais a fundo a conexão com a Reserva de Contingência. Nessa direção, o presente estudo contribui ao evidenciar como os sucessivos relatores gerais do orçamento têm se utilizado de Resoluções do Congresso Nacional para criar um orçamento paralelo e como, a partir do **PLOA 2023**, passa a ser explícita a conexão entre as emendas de relator e a Reserva de Contingência.

¹ www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Fundo-Nacional-do-Meio-Ambiente-Inesc.pdf

O quadro orçamentário temerário e desafiador frente a esses dois temas levou o Inesc ao esforço de desvendar a Reserva de Contingência, em especial, olhando para o PLOA 2023. O tema ainda se reveste de alta relevância no contexto atual, tendo em vista, como já alertou o Tribunal de Contas da União (TCU), que “a falta de critérios de equidade na distribuição de emendas entre os parlamentares tem o potencial de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais” ([TC 008.731/2022-5](#)).

No PLOA 2023 está prevista uma Reserva de Contingência de **R\$ 80,4 bilhões**², a qual assume diferentes formas. Duas delas chamam especial atenção: 1) a RES específica de **R\$ 38,8 bilhões** para o atendimento às emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral; 2) a RES de **R\$ 40 bilhões**, abastecida por receitas próprias e vinculadas de diversos órgãos, inclusive recursos de Fundos setoriais, sendo que uma parte dessa Reserva também é utilizada para a execução das emendas parlamentares.

A **primeira parte do estudo** é dedicada à análise do arcabouço legal envolvendo a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF); a Lei de Diretrizes Orçamentárias ([LDO 2023](#)); o Projeto de Lei Orçamentaria Anual ([PLOA 2023](#)).

Do complexo emaranhado legal e regulatório, amparada na composição e no potencial destino da RES, extrai-se que:

- a RES é um fundo cujo valor mínimo é fixado em 0,2% da Receita Corrente Líquida (RCL). As receitas próprias e vinculadas não se prestam à constituição da RES, mas existe uma elevada margem de flexibilidade para que receitas vinculadas, por exemplo, a Fundos públicos e à seguridade social, possam ser “capturadas” pela Reserva de Contingência, comprometendo fontes de financiamento e efetividade de muitas políticas públicas;

2 Se consideradas a Reserva para pagamento de Pessoal e Encargos (art. 169, 1º inciso II da CF) no valor de R\$ 20,1 bilhões e a Reserva para despesas com sentenças judiciais no valor de R\$ 3,5 bilhões as Reservas totalizam R\$ 104 bilhões. Este valor total é objeto de avaliação na Nota Técnica Conjunta da CMO. NT Conjunta Nº 5 de 2022: www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/notas_tecnicas/NTC-05.pdf

- parte dos recursos da RES são manejados pelo Executivo por meio da abertura de créditos suplementares ao longo do ano. Isso para garantir uma ampla gama de gastos não previamente conhecidos e autorizados nas Leis Orçamentárias Anuais, funcionando como se fosse um grande “cheque em branco” que vai sendo “sacado” ao longo do ano ao sabor de critérios e prioridades pouco transparentes;
- a partir da LDO e do PLOA 2023 fica mais evidente a relação, até então nebulosa, entre a Reserva de Contingência e as emendas de relator (RP 9) ao ser criada uma Reserva específica dentro da RES para atender a tais emendas.

A **segunda parte do estudo** mostra o crescimento da RES e sua perigosa relação com o chamado “orçamento secreto”. Para tanto, a análise mostra o crescimento da RES desde 2019 até sua previsão no PLOA 2023. O estudo também evidencia como Resoluções do Congresso Nacional e Pareceres Preliminares do PLOA têm sido utilizados para ancorar a existência e o expressivo crescimento das emendas de relator e sua conexão com a Reserva de Contingência. Em especial, tal conexão está expressa no Artigo 56 da [Resolução nº 1/2006-CN](#), o qual estabelece a possibilidade da criação de uma Reserva de Recursos para essas emendas:

*“Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, **da Reserva de Contingência** e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer”. (Resolução nº 1, de 2006-CN)*

Em termos de valores, a RES salta de R\$ 58 bilhões em 2022 para uma previsão de R\$ 80,4 bilhões em 2023, sendo que dentro desse valor estão especialmente reservados R\$ 38,8 bilhões para as emendas, das quais **R\$ 19 bilhões para as emendas de relator**.

Sobre as emendas de relator (RP9) em específico, o relatório do TCU sobre a avaliação das contas prestadas pelo Presidente da República para o ano de 2021 (TC 008.731/2022-5) apresenta argumentos que são relevantes à presente análise:

- além de pavimentar um caminho de gestão orçamentária temerária, as emendas de relator comprometeram dotações necessárias e suficientes para a União honrar suas despesas obrigatórias decorrentes de obrigações incondicionais impostas legal e constitucionalmente, assim como despesas que, embora sejam classificadas como discricionárias, são de caráter continuado e consideradas essenciais para o funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (TC 008.731/2022-5);
- a maior parte dos recursos das emendas de relator foram destinadas à saúde e à assistência social, políticas públicas que se sujeitam a um regime jurídico-constitucional que exige critérios objetivos de escolha dos destinatários e repasse de recursos do orçamento da União. Assim, as emendas RP9, além suprimir programações necessárias para honrar despesas obrigatórias da previdência social, não se demonstra compatível com os princípios, diretrizes e objetivos constitucionais que norteiam o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas) (TC 008.731/2022-5).

A **terceira parte** do trabalho destaca a diversidade de fontes que alimentam a RES no geral e a RES específica para emendas. São três os tipos de fontes de recursos utilizados para a constituição da Reserva de Contingência: recursos livres da União; recursos da seguridade social; e fontes vinculadas a órgãos. Considerando os três e o valor total da RES de R\$ 104 bilhões, o estudo mostra que as emendas parlamentares se apropriarão de: i) 98% dos recursos da seguridade social; ii) 38% dos recursos livres da União; iii) 3% de recursos vinculados à órgãos e a fundos.

O estudo também mostra que, além de concentrar quase a totalidade dos recursos da seguridade social destinados à RES (R\$ 21,4 bilhões), as emendas também se apropriam de recursos de fontes diversas, com uma forte concentração, inclusive, de recursos da Educação Básica no valor de R\$ 884 milhões.

Avançando na problemática de captura de recursos pela RES, a análise mostra que dentro da RES prevista no PLOA 2023 existe um valor de R\$ 43,5 bilhões alocados como despesas financeiras. Estes - diferentemente dos recursos “carimbados” como despesas primárias que podem ser utilizados para o financiamento das políticas públicas e por isso são quase na sua integralidade “abocanhados” pelas emendas - se prestam basicamente à geração de superávit primário e cumprimento do Teto dos Gastos.

É essa reserva financeira, em grande medida, que tem capturado recursos de importantes fundos e de políticas públicas que historicamente contam com escassos recursos, a exemplo do Fundo Nacional de Meio Ambiente.

A **quarta parte** do trabalho se dedica a conexão entre o crescimento da RES e o sentenciamento de morte a muitos fundos públicos essenciais à realização dos direitos humanos. Historicamente, a constituição de tais fundos justifica-se pela escassez de recursos públicos, pelo forte componente de disputa política desigual na sua alocação, juntamente à importância de se assegurar recursos públicos escassos para fins estratégicos à construção de uma sociedade mais justa e menos desigual. Os fundos foram então criados como uma forma de elo normativo entre receita e despesas.

Contudo, grande parte desses fundos tem tido, em alguns casos, a quase totalidade de seus recursos capturados pela Reserva de Contingência, em especial a parte da RES classificada como despesa financeira e para o cumprimento do Teto dos Gastos. Ou seja, esses recursos são drenados dos fundos esvaziando por completo seu sentido legal.

O estudo traz três exemplos da relação perversa entre captura dos fundos e a Reserva de Contingência:

- **Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT:** a defesa desse Fundo recentemente mobilizou atores do campo político e científico em função, exatamente, de seus recursos estarem sendo quase integralmente destinados à RES. Como resultado, aprovou-se a Lei Complementar 177 de 2021, que conseguiu blindar o Fundo da RES. Contudo, o governo apresentou a MP 1.136 de 2022 que, na prática, derruba a proibição da constituição da RES com recursos do Fundo, colocando no lugar um atenuante de limitação de gasto dos seus recursos até 2027. Resultado, no PLOA 2023, dos R\$ 7 bilhões destinados ao Fundo, R\$ 4,1 bilhões (59%) estão na RES.
- **Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA:** criado em 1989 com a missão de contribuir com o financiamento da implementação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Dos R\$ 36 milhões previstos no PLOA 2023, R\$ 33 milhões (90%) estão aprisionados na RES.

- **Fundo de Defesa de Direitos Difusos - FDDD:** criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, com a finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos. Dos R\$ 498,8 milhões previstos no PLOA 2023, R\$ 429 milhões (86%) estão aprisionados na RES. Atenta-se para o fato que mesmo tendo uma Lei com previsão de fonte de recursos, quase a totalidade foi capturada pela Reserva de Contingência.

O presente estudo ainda defende que a tramitação do PLOA 2023 reveste-se de alta relevância e urgência, dado que a proposta enviada pelo governo ao Congresso Nacional retira expressivos recursos de políticas públicas e contribui para fragilizar fundos setoriais estratégicos, como o FNDCT, o FNMA, o FDDD, além de muitos outros que vêm tendo, por sucessivos anos, quase todos os seus recursos capturados pela Reserva de Contingência.

Por meio desta análise, o Inesc espera contribuir para tornar cada vez mais explícita a conexão silenciosa e perigosa entre a Reserva de Contingência e as emendas de relator. O problema criado pelas emendas de relator e financiadas pela Reserva de Contingência precisa ser duramente enfrentado pelo judiciário brasileiro. Não é possível construir um projeto de futuro para o país sem que o orçamento público seja retomado na sua integridade, com critérios de transparência, distribuição e com participação social. Não é igualmente possível construir um país democrático tendo um orçamento paralelo servindo como um instrumento de captura de recursos públicos à serviço de fins paroquiais e eleitoreiros, como já alertou o próprio Tribunal de Contas de União.

INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023 segue na escalada de estrangulamento das políticas sociais com ainda maior restrição das despesas discricionárias, ao mesmo tempo em que garante o aumento dos recursos para emendas parlamentares, em especial as emendas de relator classificadas no orçamento público desde 2020 como Resultado Primário 9 (RP9) e o incremento das desonerações tributárias ⁽³⁾.

Compõe esse quadro desafiador uma desconhecida e volumosa **Reserva de Contingência (RES)** de R\$ 80,4 bilhões ⁽⁴⁾. Na sua origem, a RES foi legalmente estruturada para garantir recursos para imprevisibilidades ⁽⁵⁾, mas na prática ela transformou-se em parte importante do imbróglio político-orçamentário que exprime uma desigual disputa pelo orçamento público, uma nítida perda da transparência e uma conexão inequívoca e perigosa com as emendas de relator.

Na sua atual configuração, a RES assume diferentes formas. Duas delas chamam especial atenção: 1) a RES específica de R\$ 38,8 bilhões para o atendimento às emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral; e 2) a RES de R\$ 40 bilhões, abastecida por receitas próprias e vinculadas de diversos órgãos, inclusive recursos de fundos setoriais, sendo que uma parte desta Reserva também é utilizada para a execução das emendas parlamentares.

3 Disponível em: <www.inesc.org.br/ploa-2023-continuidade-do-desmonte-das-politicas-sociais/>. Acesso em: 8 out. 2022.

4 Se forem consideradas a Reserva para pagamento de pessoal e encargos (art. 169, §1º, inciso II, da CF) no valor de R\$ 20,1 bilhões e a Reserva para despesas com sentenças judiciais no valor de R\$ 3,5 bilhões, as Reservas totalizam R\$ 140 bilhões. Este valor total é objeto de avaliação na Nota Técnica Conjunta da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO): NT Conjunta nº 5 de 2022. Disponível em: <www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/notas_tecnicas/NTC-05.pdf>. Acesso em: 8 out. 2022.

5 A expressão é derivada do latim “contingentia”, cuja definição reporta ao propósito de um futuro que poderá ser certo ou incerto (Martins, apud Oliveira, 2015, pág. 4).

A constituição de RES já foi identificada em estudos anteriores como um fator explicativo da fragilização dos fundos especiais públicos ⁽⁶⁾, desmontando sua essência, que é a vinculação de receitas como forma de garantir orçamento para áreas/setores específicos. O diagnóstico serviu de apoio à reestruturação/reorientação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) ⁽⁷⁾, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) ⁽⁸⁾, e tem também servido de base para a defesa da retomada do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) ⁽⁹⁾. No entanto, o aparato legal de tal constituição não foi, ainda, devidamente abordado. Postulou-se, apenas, que se trata de ferramenta alternativa de flexibilização orçamentária ⁽¹⁰⁾ (Bassi, 2019-b).

A presente nota técnica tem o objetivo de organizar informações sobre a Reserva de Contingência e evidenciar sua relação com as emendas de relator e com o esvaziamento de importantes políticas públicas e fundos setoriais, a exemplo do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA). O documento está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na seção 1, é feita uma análise da RES a partir do seu arcabouço legal, que envolve a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), evidenciando-se o excesso de flexibilidade e a escassa transparência no manejo dos recursos públicos aprisionados na RES. Na seção 2, é apresentado um panorama geral da RES e de como ela se comporta no período de 2019 até sua previsão para 2023. Os dados trazidos evidenciam sua conexão com o “orçamento secreto”. Na seção 3, é feita uma discussão sobre as fontes de receita que constituem a RES no PLOA 2023. Por fim, na seção 4, problematiza-se o efeito da RES na fragilização de fundos públicos essenciais à realização dos direitos humanos. As considerações finais encerram a nota.

6 Bassi (2019-a).

7 Bassi (2020).

8 Koeller e Rauen (2021).

9 Cardoso e Faidherb (2022).

10 Bassi (2019b).

1. BASE LEGAL PARA A CONSTITUIÇÃO E O USO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA

A Reserva de Contingência tem sua origem no Decreto-Lei nº 200/1967 ⁽¹¹⁾ e tem como propósito resguardar recursos para o atendimento de passivos contingentes e de outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Seu comando legal está expresso na Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, em seu artigo 5º, registra o seguinte:

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

[...]

*III – conterà **reserva de contingência**, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na **lei de diretrizes orçamentárias**, destinada ao:*

[...]

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Trata-se de um “fundo de reserva”, direcionado às incertezas financeiras, aqui entendidas como os gastos públicos excedentes às dotações de receitas previstas nos orçamentos públicos anuais.

A RES é dimensionada, ainda conforme a LC 101/2000, com base na Receita Corrente Líquida (RCL) (devendo ser de, no mínimo, 0,2% da RCL), tendo seu regramento detalhado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e sua utilização norteadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos do quadro 1 (a seguir) e considerando a LDO 2023 e o PLOA 2023:

11 Reis (2002, pág. 2).

QUADRO 1 | Normas legais na LDO 2023 e no PLOA 2023 para constituição e utilização da RES

LDO 2023	PLOA (2023)
<p>Art. 13º. A Reserva de Contingência, observado o disposto no inciso III do caput do art. 5º da Lei complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída de recursos do Orçamento Fiscal, que equivalerão, no Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e na respectiva Lei, a, no mínimo, dois décimos por cento [0,2%] da receita corrente líquida constante do referido Projeto.</p> <p>§ 1º A reserva de que trata o caput poderá receber recursos do Orçamento da Seguridade Social quando for observada a necessidade de redução do total de despesas sujeitas aos limites estabelecidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, demonstrada no relatório de avaliação bimestral de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.</p> <p>§ 2º Não serão consideradas, para fins do disposto no caput, as eventuais reservas: I – à conta de receitas próprias e vinculadas</p> <p>§ 3º Para fins de utilização das reservas de contingência referidas neste artigo, considera-se como evento fiscal imprevisto, a que se refere a alínea “b” do inciso III do caput do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a abertura de créditos adicionais para o atendimento de despesas não previstas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária de 2023.</p> <p>§ 5º O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 conterà reservas específicas para atender a: I - emendas individuais, em montante correspondente ao previsto no art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da Emenda Constitucional nº 100, de 2019; e [grifos nossos] III - emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP9), no montante resultante da soma das reservas previstas nos incisos I e II.</p>	<p>Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei e suas alterações, desde que sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 14.194, de 2021 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 e, com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, não cancelem dotações incluídas ou acrescidas por emendas, ressalvado o disposto nos § 7º a § 10, e atendam as seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 14.412, de 2022)</p> <p>I – Suplementação de despesas financeiras (RP 0) destinadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • à contribuição da União, de suas autarquias e de suas fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais; • ao serviço da dívida pública federal; • às transferências aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; • à ação “0605 - Ressarcimento ao Gestor do Fundo Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491, de 1997)”; • a cada subtítulo, exceto nas hipóteses em que possa ser suplementado com fundamento no disposto nas demais alíneas deste inciso, até o limite de vinte por cento do valor do subtítulo; • à reserva de contingência, por meio da utilização de recursos provenientes da anulação de dotações sujeitas aos limites estabelecidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando for demonstrada, no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e na Lei nº 14.436, de 2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, a necessidade de redução do total de despesas sujeitas aos referidos limites [...]. <p>II - Suplementação de dotações classificadas como “Primária obrigatória” (RP 1)</p> <p>III - Suplementação de dotações classificadas como “Primária discricionária” (RP 2) destinadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • às contribuições, anuidades e integralizações de cotas constantes dos programas “0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais” e “0913 - Operações Especiais - Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais”, por meio da utilização de recursos provenientes de: (...) • às despesas decorrentes de variação cambial; • às despesas com operações de garantia da lei e da ordem, acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras, no âmbito do Ministério da Defesa; • à ação “218Y - Despesas Judiciais da União, de suas Autarquias e Fundações Públicas”, no âmbito da Advocacia-Geral da União, por meio da utilização de recursos provenientes de anulação de dotações, limitada a vinte por cento do valor do subtítulo objeto da anulação; • a cada subtítulo, exceto nas hipóteses em que possa ser suplementado com fundamento no disposto nas demais alíneas deste inciso, até o limite de vinte por cento do valor do subtítulo; • à ação “099F - Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (Lei nº 10.823, de 2003)” e à ação “2130 - Formação de Estoques Públicos – AGF”; • às ações “00M4 - Remuneração a Agentes Financeiros”, “20U7 - Censos Demográfico, Agropecuário e Geográfico” e “216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos”. <p>VI - Suplementação de dotações referente às despesas de que tratam os § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição (precatórios)</p>

Depreende-se do quadro que:

- a RES é um fundo cujo valor mínimo é fixado em 0,2% da RCL (LDO), a qual pode se destinar ao pagamento de gastos fortuitos, mediante a abertura de créditos suplementares (**Artigo 3 da LDO 2023**);
- mediante previsão na LDO 2023, a RES pode ser utilizada para o pagamento de uma grande variedade de despesas financeiras (RP0) e/ou não financeiras (RP≠0) (**Artigo 4 do PLOA 2023**);
- os recursos resguardados na RES podem ser utilizados para a abertura de créditos suplementares, inclusive de créditos especiais abertos e reabertos, nos termos da Lei (**Artigo 4 do PLOA 2023**);
- existe uma reserva dentro da RES que destina recursos para a execução das emendas parlamentares, incluindo as emendas de relator (RP9) (**§ 5º do Artigo 13 da LDO 2023**);
- as **receitas próprias e vinculadas não se prestam à constituição da RES**, mas este comando refere-se apenas ao seu limite mínimo, que é de 0,2% da receita corrente líquida (**§ 2º do Artigo 13 da LDO 2023**). Ou seja, receitas próprias e vinculadas podem ser utilizadas para compor a RES acima deste limite.

Sobre o último ponto, cabe explicação adicional. Como será visto na próxima seção, no PLOA 2023 estão previstos **R\$ 40 bilhões** de RES, de modo a captar recursos de diversos órgãos e poderes. Cabe a pergunta: esses recursos podem ser utilizados para pagar despesas do orçamento público sob que circunstâncias?

Existe na LRF a previsão de vedação da utilização destes recursos para outros fins que não aqueles ligados aos objetivos de sua vinculação:

*Art 8º Parágrafo único. Os **recursos legalmente vinculados** a finalidade específica serão utilizados **exclusivamente** para atender ao objeto de sua vinculação, **ainda que em exercício diverso** [sobra de caixa] daquele em que ocorrer o ingresso [grifos nossos].*

Mas há a possibilidade de flexibilizar o uso destes recursos por meio do Artigo 4º do PLOA 2023 (que se repete nos PLOA de anos anteriores), em que estão registradas 14 possibilidades para o uso da Reserva de Contingência, **inclusive aquela formada por recursos oriundos de receitas próprias e vinculadas** (§ 3º do art. 13 da LDO 2023).

Em síntese, para o caso de “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”, é possível utilizar recursos da RES, inclusive com receitas próprias e vinculadas. O detalhamento dos passivos contingentes e de outros riscos e eventos fiscais imprevistos, por sua vez, é apresentado no Anexo de Riscos Fiscais na LDO. O documento, embora extenso, é vago o suficiente para, no limite, abrir espaço para riscos e eventos fiscais dos mais diversos.

De tudo isso, depreende-se que:

- existe uma perigosa margem de flexibilidade para que receitas vinculadas (por exemplo, a fundos públicos e à seguridade social) possam ser “capturadas” pela Reserva de Contingência, comprometendo fontes de financiamento e a efetividade de muitas políticas públicas;
- parte dos recursos da RES é manejada pelo Executivo por meio da abertura de créditos suplementares ao longo do ano para garantir uma ampla gama de gastos não previamente conhecidos e autorizados nas Leis Orçamentárias Anuais, funcionando como se fosse um grande “cheque em branco”, que vai sendo “sacado” ao longo do ano, ao sabor de critérios e prioridades pouco transparentes.

2. O CRESCIMENTO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA E SUA PERIGOSA RELAÇÃO COM O CHAMADO “ORÇAMENTO SECRETO”

A LDO e o PLOA 2023 tornaram mais evidente uma relação até então nebulosa entre a Reserva de Contingência e as emendas de relator (RP 9), ao criarem uma reserva específica dentro da RES para atender a tais emendas, frisa-se, autorizativas e não impositivas, como as emendas individual e de bancada.

Adicionalmente, o Legislativo tem ancorado sua estratégia de crescente apropriação do orçamento público nos procedimentos regimentais da tramitação dos PLOA. Como nos mostra o estudo “As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica” (FARIA, 2022), as regras do jogo orçamentário são estabelecidas nos Pareceres Preliminares do PLOA. É nos Pareceres Preliminares

que se encontram estampadas, de forma clara, as restrições, limitações e autorizações conferidas aos Relatores-Gerais para a desincumbência de suas atribuições. E a análise histórica permite verificar que, primeiramente, sempre houve emendas de Relator-Geral para além das hipóteses de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, com previsão regimental. Em outras palavras: a tradicional vedação à apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária, sempre encontrou várias exceções, expressamente consignadas nos Pareceres Preliminares, desde o Parecer Preliminar ao PLN nº 32, de 2001-CN (PLOA 2002) (FARIA, 2022:69)

Os Pareceres Preliminares, por sua vez, devem seguir as Resoluções que regulamentam o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), sendo as edições mais recentes as Resoluções nº 1/2001-CN e nº 1/2006-CN. São elas que balizam o poder do relator geral do orçamento, o qual é historicamente elevado, mas, como temos visto, tem sido fartamente utilizado nos últimos anos para arregimentar parte importante do orçamento público a serviço de estratégias e prioridades ainda pouco conhecidas e nada discutidas com a sociedade ⁽¹²⁾.

12 O poder do relator geral vem de longa data; inclusive, passou a ser mais conhecido e depois regulado a partir do escândalo dos “Anões do Orçamento”, como nos mostra Faria (2022).

A conexão entre a RES e os recursos de emendas de relator está expressa no Artigo 56 da Resolução nº 1/2006-CN, no qual se estabelece a possibilidade da criação de uma Reserva de Recursos para tais emendas:

Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, **da Reserva de Contingência** [*grifo nosso*] e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer (Resolução nº 1, de 2006-CN).

Vale destacar que, em 2021, tal Resolução foi alterada pela Resolução 2/2021-CN, com o objetivo de “autorizar o relator geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a **inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações** constantes do projeto” [*grifo nosso*]. Isso porque as emendas de relator têm como previsão legal a sua utilização apenas para a inclusão de correções e ajustes técnicos no orçamento e não a criação de novas programações, como ocorre hoje com o RP 9.

O expressivo crescimento e os indícios de inconstitucionalidade das emendas de relator resultaram na apresentação de três Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 850, nº 851 e nº 854), que tramitam em conjunto no Supremo Tribunal Federal (STF).

O tema também é objeto de investigação do Tribunal de Contas da União (TCU) no relatório de avaliação das contas prestadas pelo Presidente da República para o ano de 2021 (TC 008.731/2022-5). Destacam-se aqui argumentos desenvolvidos pelo TCU sobre a execução das emendas de relator (RP9) de relevância para a presente discussão:

- além de pavimentarem um caminho de gestão orçamentária temerária, as emendas de relator comprometeram dotações necessárias e suficientes para a União honrar suas despesas obrigatórias decorrentes de obrigações incondicionais impostas legal e constitucionalmente, assim como despesas que, embora sejam classificadas como discricionárias, são de caráter continuado e consideradas essenciais para o funcionamento dos órgãos e das entidades que integram o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social (TC 008.731/2022-5);

- a maior parte dos recursos das emendas de relator foi destinada à saúde e à assistência social, políticas públicas estas que se sujeitam a um regime jurídico-constitucional que exige critérios objetivos de escolha dos destinatários e repasse de recursos do Orçamento da União. Assim, as emendas RP9, além suprimirem programações necessárias para honrar despesas obrigatórias da Previdência Social, não se demonstram compatíveis com os princípios, as diretrizes e os objetivos constitucionais que norteiam o SUS e o SUAS (TC 008.731/2022-5);
- as finanças públicas têm dimensões com considerável potencial de afetar, por meio do orçamento público, a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, razão pela qual o Art. 166 da Constituição de 1988, ao disciplinar as emendas parlamentares individuais e de bancada, exige a observância de critérios objetivos de equidade e imparcialidade para a sua alocação entre os parlamentares, assim como a LRF, que, embora não tenha natureza eleitoral, dispõe sobre um conjunto de regras que disciplinam as finanças no último ano de mandato eletivo (TC 008.731/2022-5).

Em termos de valores, tem chamado a atenção o crescimento da RES no geral: no PLOA 2019, R\$ 67,2 bilhões; no PLOA 2020, R\$ 61 bilhões; no PLOA 2021, R\$ 55,8 bilhões; no PLOA 2022, R\$ 58,5 bilhões; no PLOA 2023, R\$ 80,4 bilhões ou R\$ 104 bilhões, se forem consideradas a reserva para pagamento de pessoal e encargos (Art. 169, 1º, inciso II, da CF) (no valor de R\$ 20,1 bilhões) e a reserva para despesas com sentenças judiciais (no valor de R\$ 3,5 bilhões).

Os dados da tabela 1 evidenciam como a RES é composta e como se comporta desde 2019, tanto no PLOA quando no orçamento aprovado, assim como sua relação de proporção com a Receita Corrente Líquida (RCL).

TABELA 1 | Composição e valores da Reserva de Contingência 2019 – PLOA 2023

valores correntes em bilhões de reais

Ano	Ações para Reserva de Contingência	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	% RCL (PLOA)
2019	OZ00 - Reserva de Contingência - Financeira	35,55	35,55	32,50	
	OZ01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária	30,62	15,10	1,21	
	OZ03 - Reserva para atendimento do Art. 27, § 8º (LDO 2019)	1,11	1,11	0	
	Total RES	67,29	51,78	33,71	8%
2020	OZ00 - Reserva de Contingência - Financeira	34,88	34,91	39,97	
	OZ01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária	27,03	11,21	0,41	
	OE72 - Reserva para compensação de proposições legislativas que criem despesa obrigatória ou renúncia de receita sujeitas à deliberação de órgão colegiado permanente do Poder Legislativo, durante o exame de compatibilidade e adequação orçamentária da legislação	0	1,50	0	
	Total RES	61,92	47,63	40,38	7%
2021	OZ00 - Reserva de Contingência - Financeira	28,07	42,20	39,25	
	OZ01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária	27,75	11,41	0,15	
	Total RES	55,83	53,60	39,41	7%
2022	OZ00 - Reserva de Contingência - Financeira	35,47	41,15	41,09	
	OZ01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária	23,08	9,86	3,76	
	Total RES	58,55	51,01	44,85	6%
2023	OZ00 - Reserva de Contingência - Financeira	41,13	0	0	
	OZ01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária	0,48	0	0	
	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	15,08	0	0	
	OZ06 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023, indicadas ao atendimento da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021	0,30	0	0	
	OZ07 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023, indicadas ao atendimento da Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022	0,30	0	0	
	OZ08 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023, necessárias ao atendimento de despesas previstas no Art. 3º da Lei Complementar nº 141 de 2012	19,61	0	0	
	OZ04 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023, indicadas ao atendimento do Art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal e outras despesas de pessoal e encargos	3,50	0	0	
	Total RES	80,41	-	-	7%

* RCL estimada em R\$ 846,7 bilhões no PLOA 2019; R\$ 882,5 bilhões no PLOA 2020; R\$ 804,5 bilhões no PLOA 2021; R\$ 1.062,6 bilhões no PLOA 2022; R\$ 1.150,96 no PLOA 2023.

Fonte: SIOP (elaboração própria)

Em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), o percentual oscila entre 6% e 8%, refletindo em grande medida o crescimento da RCL em um contexto de restrição de despesas primárias estranguladas pelo Teto de Gastos, a despeito de que os fatos se comunicam de modo truncado. Isso porque as receitas crescem, puxadas pela dinâmica de crescimento de setores econômicos, pelo recebimento de dividendos ⁽¹³⁾, pelo câmbio e pela inflação, mas as despesas primárias estão congeladas, sendo reajustadas somente pela inflação do ano anterior. Em síntese, existe uma parcela da RCL que tem sido sistematicamente direcionada à RES, sem que se faça um debate cuidadoso sobre as suas implicações e o seu destino.

A RES é discriminada no orçamento público como Grupo de Natureza de Despesa (GND) pelo número nove (GND 9) ⁽¹⁴⁾, o que permite diferenciá-la dos outros agrupamentos de gastos, como investimentos e pagamento de pessoal. Os recursos “carimbados” como GND 9 são também marcados como ações orçamentárias, seguindo os códigos e títulos: “OZ00 - Reserva de Contingência - Financeira” e “OZ01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária” (MTO 2023).

Contudo, é de difícil monitoramento o acompanhamento das políticas, dos programas e das ações que recebem dotações adicionais via créditos complementares por meio do uso da RES, de modo diferente do que se constata no caso das dotações previstas anualmente para programas e ações orçamentárias, que, embora autorizativas, permitem à sociedade visualizar e acompanhar a execução do orçamento com base em um planejamento de gastos estabelecido anualmente.

Como visto na seção anterior, a LDO 2023 estabeleceu a obrigatoriedade de detalhamento de reserva específica para atender às emendas individuais, às emendas de bancada de execução obrigatória e às emendas de relator (RP9). Com isso, como mostrou a tabela 1, a partir de 2023, foram criados os códigos e títulos: OZ04, OZ05, OZ06, OZ07, OZ08, sendo esta última específica para as emendas de relator.

Assim, a RES salta de R\$ 58 bilhões em 2022 para uma previsão de R\$ 80,4 bilhões em 2023, sendo que, dentro deste valor, estão especialmente reservados *R\$ 38,8 bilhões para as emendas, dos quais R\$ 19 bilhões são para as emendas de relator (OZ04, OZ05, OZ06, OZ07, OZ08).*

13 Destaque aqui para o caso da renda petrolífera estatal, que cresce puxada pela crescente exploração do Pré-Sal e, também, em função dos preços internacionais do petróleo, que se refletem em aumento de royalties, participações especiais e dividendos.

14 As Reservas de Contingência são sempre vinculadas à função 99, à subfunção 999 e ao programa 0999, que são exclusivos para a Reserva de Contingência. A marcação do GND 9 pode ser alterada quando necessária ao atendimento de programação ou necessidade específica, conforme previsto na LDO (MTO 2023).

A análise até aqui demonstra, portanto, como o aparato legal e as regulamentações da CMO permitiram que os sucessivos relatores gerais do orçamento se utilizassem de seu poder para criar um orçamento “secreto”, que, como fica mais explícito a partir do PLOA 2023, é – na prática – um orçamento paralelo, cuja principal fonte tornou-se a RES.

Embora não seja objeto de análise neste trabalho, é importante apontar a conexão entre o crescimento da RES e o Teto de Gastos, que impede o crescimento das despesas primárias, ainda que as receitas cresçam. Segundo o INESC, as despesas discricionárias no PLOA 2023 seguirão ainda mais espremidas pelo Teto de Gastos. Elas representarão apenas 6,3% do total das despesas primárias, ante 8,4% em 2022. Em termos absolutos, isso significa somente R\$ 98,98 bilhões. Portanto, isso parte das Receitas Crescentes (RCL), ao serem “capturadas” pela Reserva de Contingência. Ocorre que parte desses recursos (notadamente, os recursos “carimbados” pelas ações vinculadas às emendas) voltará ao jogo da execução orçamentária, mas o fará seguindo critérios e prioridades definidos no jogo parlamentar.

Dos R\$ 98,98 bilhões previstos para despesas não obrigatórias, R\$ 19,4 bilhões destinam-se às emendas do relator geral (RP-9) e com valor equivalente às emendas individuais e de bancada. Isso significa que *39,2% das despesas discricionárias*, ou R\$ 38,8 bilhões, estarão comprometidas com emendas parlamentares para 2023, valor bem mais alto do que os 19,2% autorizados em 2022.

Os dados da tabela 2 evidenciam como estão distribuídas as reservas específicas de recursos para emendas entre os órgãos e as unidades orçamentárias no PLOA 2023.

TABELA 2 | Distribuição das reservas específicas para emendas entre os órgãos e as unidades orçamentárias no PLOA 2023

valores correntes em milhões de reais

Órgão orçamentário	Unidades orçamentárias	Reservas específicas para emendas	PLOA 2023
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	22101 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Administração Direta	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	66,06
	22201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	15,75
	22211 - Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	0,12
	22906 - Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	1,41
26000 - Ministério da Educação	26101 - Ministério da Educação - Administração Direta	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	96,92
	26290 - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	24,76
	26291 - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	82,17
	26298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	884,27
36000 - Ministério da Saúde	36201 - Fundação Oswaldo Cruz	OZ08 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023, necessárias ao atendimento de despesas previstas no Art. 3º da Lei Complementar nº 141 de 2012	911,80
	36211 - Fundação Nacional de Saúde	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	176,83
	36211 - Fundação Nacional de Saúde	OZ08 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023, necessárias ao atendimento de despesas previstas no Art. 3º da Lei Complementar nº 141 de 2012	318,42
	36901 - Fundo Nacional de Saúde	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	326,03
	36901 - Fundo Nacional de Saúde	OZ08 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023, necessárias ao atendimento de despesas previstas no Art. 3º da Lei Complementar nº 141 de 2012	18.385,63
39000 - Ministério da Infraestrutura	39207 - VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	26,37
	39252 - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	454,40
	39902 - Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	41,90
	39905 - Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito - FUNSET	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	1,90
41000 - Ministério das Comunicações	41101 - Ministério das Comunicações - Administração Direta	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	200,00

53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	1.419,78
	53201 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	57,33
	53204 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	5,70
	53207 - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	0,02
	53906 - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	17,15
54000 - Ministério do Turismo	54101 - Ministério do Turismo - Administração Direta	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	72,86
	54101 - Ministério do Turismo - Administração Direta	OZ06 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023, indicadas ao atendimento da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021	300,00
	54203 - Fundação Biblioteca Nacional - BN	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	3,45
	54205 - Fundação Nacional de Artes	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	6,30
	54208 - Instituto Brasileiro de Museus	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	17,34
	54902 - Fundo Nacional de Cultura	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	0,19
55000 - Ministério da Cidadania	55101 - Ministério da Cidadania - Administração Direta	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	413,55
	55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	966,43
71000 - Encargos Financeiros da União	71101 - Recursos sob supervisão do Ministério da Economia	OZ04 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023, indicadas ao atendimento do Art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal e outras despesas de pessoal e encargos	3.500,00
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	73117 - Recursos sob supervisão do Ministério do Turismo	OZ07 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023, indicadas ao atendimento da Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022	300,00
90000 - Reserva de Contingência	90000 - Reserva de Contingência	OZ05 - Reservas Específicas para cumprimento do § 5º do Art. 13 da LDO 2023	9.700,00
Total de reservas para emendas			38.800,00

Fonte: SIOP, Planejamento (elaboração própria)

Vale notar, na tabela, dados que vão além da distribuição das emendas entre os órgãos e as unidades orçamentárias. Ainda que os recursos sejam utilizados para financiar órgãos, políticas e ações que já compõem a estrutura de planejamento orçamentário, as emendas (em especial, as emendas de relator) passam longe de ter suas prioridades discutidas de forma democrática. Os critérios de distribuição e

sua execução acabam sendo resultantes do jogo político do Legislativo e de sustentação de bases eleitorais ⁽¹⁵⁾.

3. FONTES DE RECURSOS DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA NO PLOA 2023

Por fim, cabe destacar a diversidade de fontes que alimentam a RES no geral e a RES específica para emendas. Os dados da tabela 3 trazem uma síntese da distribuição do valor integral da RES (no caso, os R\$ 104 bilhões) entre os três tipos de fontes: I) recursos livres da União; II) recursos da seguridade social; e III) fontes vinculadas a órgãos.

Os números mostram que 98% dos recursos da seguridade social apropriados pela RES serão utilizados para as emendas, seguidos de 38% dos recursos livres da União direcionados à RES, que também servirão ao pagamento das emendas; e, por fim, 3% da RES formada por fontes vinculadas a órgãos. Cabe destacar que todo o valor de R\$ 38,7 bilhões alocado na reserva específica para emendas é destinado a despesas primárias, sendo que sua maioria é composta por despesas discricionárias.

TABELA 3 | Distribuição da RES entre fontes e valores atribuídos às emendas

valores correntes em bilhões de reais

Fontes da Reserva de Contingência	Valores totais	Valores para emendas	%
Recursos livres da União	42,60	16,25	38%
Recursos da Seguridade Social	21,80	21,45	98%
Outras fontes vinculadas a órgãos	39,60	1,09	3%
Total geral	104,00	38,80	0%
Total RES financeira	43,57	0	0%
Total RES primária	21,61	38,80	58%

Fonte: SIOP, Planejamento (elaboração própria)

15 Para uma análise da relação entre o orçamento secreto e as implicações para a garantia dos direitos humanos, acesse: <www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/08/orcamento-secreto_V02.pdf>.

A tabela 4 detalha as fontes que compõem a RES específica para as emendas, explicitando – por cada ação orçamentária – os números mostrados na tabela 3. Como pode ser visto, além de concentrarem quase a totalidade dos recursos da seguridade social destinados à RES (R\$ 21,4 bilhões), as emendas também se apropriam de recursos de fontes diversas, mas com uma forte concentração, inclusive, de recursos da Educação Básica (no valor de R\$ 884 milhões).

TABELA 4 | Fontes da RES específica para emendas

valores correntes em milhões de reais

Ação	Fonte	PLOA 2023
OZ04	1000 - Recursos Livres da União	3.500,00
OZ05	1000 - Recursos Livres da União	12.153,08
	1001 - Recursos Livres da Seguridade Social	502,85
	1002 - Atividades-Fim da Seguridade Social	1.329,27
	1020 - Sinalização, Engenharia de Tráfego e de Campo, Policiamento, Fiscalização e Educação de Trânsito	1,90
	1026 - Desenvolvimento Rural no Campo do Cooperativismo e do Associativismo, Eletrificação Rural, Extensão Rural e Fiscalização das Sociedades Cooperativas	27,61
	1029 - Fundo Setorial do Audiovisual - FSA, para o Desenvolvimento de Atividades Audiovisuais	0,190
	1034 - Desporto, com Recursos de Superávit Financeiro Vinculados à Amortização e ao Pagamento do Serviço da Dívida Pública Federal	50,71
	1050 - Recursos Próprios Livres da UO	50,74
	1052 - Recursos Livres da UO	23,70
	1059 - Recursos Próprios Destinados aos Serviços de Proteção de Cultivares	0,55
	1075 - CCCCN - Comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional	0,20
	1116 - Recursos Próprios Destinados ao Sistema Nacional de Sementes e Mudas - SNSM	0,93
	1120 - Recursos do FISTEL de Livre Aplicação na ANATEL e no Tesouro Nacional	50,57
	1133 - Educação Básica, Vedado o Pagamento de Despesas com Pessoal	884,27
	1448 - Objeto Contratual da Operação de Crédito Externa em Moeda	0,76
OZ06	1000 - Recursos Livres da União	300,00
OZ07	1000 - Recursos Livres da União	300,00
OZ08	1001 - Recursos Livres da Seguridade Social	12.260,20
	1002 - Atividades-Fim da Seguridade Social	7.339,04
	1049 - Recursos Próprios da UO para Aplicação em Seguridade Social	16,00
	1081 - Convênios	0,60
	1122 - Recursos da UO para Aplicação na Seguridade Social, com Recursos de Superávit Financeiro Vinculados à Amortização e ao Pagamento do Serviço da Dívida Pública Federal	0,02
Total da RES específica para emendas		38.793,23

Fonte: SIOP, Planejamento (elaboração própria)

Como mostrado na tabela 3, compõe os R\$ 104 bilhões totais a RES alocada como despesa financeira, no valor de R\$ 43,5 bilhões. Diferentemente dos recursos “carimbados” como despesas primárias (que podem ser utilizados para o financiamento das políticas públicas e, por isso, são quase na sua integralidade “abocanhados” pelas emendas), os recursos financeiros no geral se prestam à geração de superávit primário e ao cumprimento do Teto de Gastos.

Parte significativa desses recursos financeiros tem sido capturada de importantes fundos e políticas que, historicamente, contam com escassos recursos, como mostram os dados da tabela 4.

TABELA 5 | Fontes de recursos da Reserva de Contingência financeira (OZ00)

valores correntes em bilhões de reais

Fonte (Ação)	PLOA 2023
1052 - Recursos Livres da UO (OZ00)	7,36
1050 - Recursos Próprios Livres da UO (OZ00)	6,95
1076 - Recursos de Petróleo sem Destinação Definida em Decorrência da Suspensão Imposta pela Liminar do STF (OZ00)	5,83
1000 - Recursos Livres da União (OZ00)	4,74
1031 - FUNDAF - PGFN (OZ00)	2,60
1133 - Educação Básica, Vedado o Pagamento de Despesas com Pessoal (OZ00)	2,57
1028 - Financiamento de Estudos e Serviços de Geologia e Geofísica Aplicados à Prospecção de Combustíveis Fósseis (OZ00)	1,78
1020 - Sinalização, Engenharia de Tráfego e de Campo, Policiamento, Fiscalização e Educação de Trânsito (OZ00)	1,05
1077 - Fiscalização e Proteção das Áreas de Produção de Petróleo (OZ00)	0,87
1032 - FUNDAF - RFB (OZ00)	0,84
1107 - CT-Petro e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas, Despesas Administrativas/ Operacionais e Ações Transversais (OZ00)	0,59
1074 - Encargos de Responsabilidade do Fundo Contingente da Extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (OZ00)	0,58
1053 - Recursos Livres da UO, Vedado o Pagamento de Dívida e de Pessoal (OZ00)	0,54
1101 - CT-Verde Amarelo (Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação) e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas e Despesas Administrativas/ Operacionais (OZ00)	0,51
1051 - Recursos Próprios da UO para Aplicação Exclusiva em Despesas de Capital (OZ00)	0,43
1086 - Aplicação na Área de Comércio Exterior, Conforme Diretrizes Estabelecidas pela CAMEX (OZ00)	0,434
1083 - Reparação de Danos Causados a Interesses Difusos e Coletivos (OZ00)	0,43
1121 - Recursos Livres da UO, com Recursos de Superávit Financeiro Vinculados à Amortização e ao Pagamento do Serviço da Dívida Pública Federal (OZ00)	0,42
1080 - Pesquisas de Planejamento da Expansão do Sistema Energético, de Inventário e de Viabilidade de Aproveitamento dos Potenciais Hidroelétricos (OZ00)	0,38

1046 - Estudos de Planejamento da Expansão do Sistema Energético (OZ00)	0,37
1118 - CT-Infra e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas e Despesas Administrativas/Operacionais (OZ00)	0,35
1034 - Desporto, com Recursos de Superávit Financeiro Vinculados à Amortização e ao Pagamento do Serviço da Dívida Pública Federal (OZ00)	0,32
1108 - CT-Energia e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas, Despesas Administrativas/Operacionais e Ações Transversais (OZ00)	0,29
1045 - Financiamento de Estudos, Atividades e Serviços de Levantamentos Geológicos Básicos no Território Nacional (OZ00)	0,26
1104 - CT-Infra e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas, Despesas Administrativas/Operacionais e Ações Transversais (OZ00)	0,25
1078 - Desenvolvimento de Atividades de Gestão Ambiental Relacionadas à Cadeia Produtiva do Petróleo (OZ00)	0,25
1098 - CT-Agronegócio e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas e Despesas Administrativas/Operacionais (OZ00)	0,22
1100 - CT-Saúde e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas e Despesas Administrativas/Operacionais (OZ00)	0,22
1026 - Desenvolvimento Rural no Campo do Cooperativismo e do Associativismo, Eletrificação Rural, Extensão Rural e Fiscalização das Sociedades Cooperativas (OZ00)	0,19
1049 - Recursos Próprios da UO para Aplicação em Seguridade Social (OZ00)	0,19
1089 - Fundo Aeroviário, para Desenvolvimento do Ensino Profissional Aeronáutico (OZ00)	0,18
1037 - Melhoria dos Serviços de Radiodifusão Pública (OZ00)	0,17
1113 - Pesquisas, Estudos e Projetos de Tratamento, Beneficiamento e Industrialização de Bens Minerais no Centro de Tecnologia Mineral - CETEM (OZ00)	0,16
1003 - Recursos da UO para Aplicação na Seguridade Social (OZ00)	0,15
1102 - CT-Verde Amarelo (Programa de Inovação para Competitividade) e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas, Despesas Administrativas/Operacionais, Equalização de Taxas de Juros e Investimentos em Empresas Inovadoras (OZ00)	0,13
1043 - Acordo FCA para Estudos, Obras, Recuperação, Desenvolvimento ou Implantação de Infraestrutura Ligada ao Aperfeiçoamento da Política de Transportes Ferroviários, Inclusive Modalidade Urbana (OZ00)	0,12
1099 - CT-Biotecnologia e Recursos Genéticos e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas e Despesas Administrativas/Operacionais (OZ00)	0,09
1097 - CT-Aeronáutico e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas e Despesas Administrativas/Operacionais (OZ00)	0,09
1066 - Política Nacional de Recursos Hídricos, Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e Gestão da Rede Hidrometeorológica Nacional (OZ00)	0,07
1063 - Rede de Balizamento Marítimo, Fluvial e Lacustre (OZ00)	0,07
1033 - PROAP - Programa de Administração Patrimonial Imobiliária da União (OZ00)	0,04
1021 - Fiscalização de Produtos Controlados pelo Exército (OZ00)	0,04
1015 - Casa da Moeda (OZ00)	0,04
1109 - CT-Hidro e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas, Despesas Administrativas/Operacionais e Ações Transversais (OZ00)	0,04
1081 - Convênios (OZ00)	0,04
1110 - CT-Info e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas, Despesas Administrativas/Operacionais e Ações Transversais (OZ00)	0,03
1105 - CT-Mineral e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas, Despesas Administrativas/Operacionais e Ações Transversais (OZ00)	0,03

1069 - Recursos Arrecadados em Pagamento de Multas por Infração Ambiental a Serem Revertidos a Fundos (0Z00)	0,03
1018 - Órgão ou Entidade do Governo Federal Responsável pela Fiscalização da Distribuição Gratuita de Prêmios (0Z00)	0,02
1112 - CT-Amazônia e Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas, Despesas Administrativas/Operacionais e Ações Transversais (0Z00)	0,02
1092 - Proteção Ambiental em Regiões Impactadas pela Mineração (0Z00)	0,02
1019 - FUNAPOL (0Z00)	0,008
1070 - Controle e Fiscalização Ambiental (0Z00)	0,006
1068 - FNDF - Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (0Z00)	0,005
1088 - Fundo Aeroviário, para Execução e Manutenção do Sistema Aeroviário Nacional (0Z00)	0,005
1059 - Recursos Próprios Destinados aos Serviços de Proteção de Cultivares (0Z00)	0,0007
1039 - Fiscalização e Supervisão das Atividades das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (0Z00)	0,0005
1106 - Recursos do FISTEL Destinados ao CT-Espacial e a Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas, Despesas Administrativas/Operacionais e Ações Transversais (0Z00)	0,0005
1119 - Recursos do FISTEL Destinados ao CT-Infra e a Financiamentos Reembolsáveis, Subvenções Econômicas, Despesas Administrativas/Operacionais e Ações Transversais (0Z00)	0,000006
Total da RES Financeira (Ação 0Z00)	43,58

Da extensa lista de fontes capturadas pela RES e aprisionadas como despesas financeiras, destacamos as seguintes:

- a destinação de **R\$ 5,8 bilhões** (Fonte 1076) (Recursos de Petróleo sem Destinação Definida em Decorrência da Suspensão Imposta pela Liminar do STF), que poderiam estar sendo destinados ao Fundo Social (FS) para financiar a educação, a saúde e o meio ambiente, caso o FS tivesse sido devidamente regulamentado;
- a destinação de escassos recursos oriundos de receitas específicas que historicamente financiaram a política ambiental, no valor de **R\$ 39,4 milhões** (Fontes 1069 e 1070) para a RES;
- a destinação de quase todos os recursos oriundos da Reparação de Danos Causados a Interesses Difusos e Coletivos (Fonte 1083), no valor de **R\$ 428,7 milhões** para a RES;
- a destinação de recursos da Educação Básica (Fonte 1133), no valor de **R\$ 2,57 bilhões**.

4. A RESERVA DE CONTINGÊNCIA “FINANCEIRA” E O GOLPE AOS FUNDOS PÚBLICOS VOLTADOS AOS DIREITOS HUMANOS

O direito orçamentário moderno nasceu em 1822, na Inglaterra ⁽¹⁶⁾, objetivando combater a demora e a discricionariedade do poder soberano na partição do orçamento público. Como ferramenta a essas finalidades, passou-se a autorizar a cobrança de tributos, desde que amarrados às despesas específicas. Ou seja, criou-se um elo normativo entre fonte e destino – vinculação/afetação –, de modo a mitigar tanto as delongadas quanto as tomadas de decisões desregradadas do poder soberano, vistas como descabidas, principalmente em uma época de efervescência econômica, como demonstrou ser a segunda Revolução Industrial.

Com a introdução dos princípios da unidade e da universalidade orçamentária ⁽¹⁷⁾, formou-se a visão de que o fundo público não mais comportava segmentações, nichos a gastos, já que a promoção do bem-estar comum era a sua motivação primeira. Com o amparo nesta noção, formou-se a visão de que a vinculação gerava uma rigidez alocativa, contrapondo-se, desse modo, à ideia de unificação das receitas, em prol da universalização dos gastos. Configurou-se, assim, o princípio da não vinculação/afetação das receitas; porém, não de modo cabal.

A escassez de recursos públicos e o forte componente de disputa política desigual na sua alocação, juntamente com a importância de assegurar recursos públicos escassos para fins estratégicos à construção de uma sociedade mais justa e menos desigual, justificaram a constituição de muitos fundos públicos como uma forma de viabilizar uma regularidade no fluxo de recursos ou um funding seguro a finalidades específicas ^(18,19).

16 Conforme Burkhead, apud Giacomoni (2017, pág. 32).

17 Conforme Giacomoni (2017, op. cit., pág. 35).

18 Conforme Silva (2003), apud Câmara (pág. 13).

19 Bassi (2019, op. cit., pág. 14) interpreta tal regularidade/garantia como um “antídoto às incertezas financeiras”, que rondam as execuções orçamentárias e financeiras de determinadas políticas públicas, particularmente as intermediadas pelos fundos (especiais) públicos.

Desta maneira, formou-se a base legal para a constituição de fundos públicos, criando-se um elo normativo entre a receita e as despesas. Faz parte da base legal a definição da possibilidade de que a vinculação/afetação extrapole o exercício em que a fonte de receitas foi arrecadada, ou seja, o superávit financeiro também permanece vinculado/afetado ⁽²⁰⁾ à despesa prevista, dando uma perpetuidade à ligação. Dito de outra forma, se não for gasta no exercício em que foi gerada, a receita restante não poderá ser enviada a finalidades outras da genuinamente traçada.

Muitos fundos públicos especiais contábeis foram criados no Brasil seguindo a mesma lógica, todos previstos em leis, mas quase nenhum deles robusto de fato, uma vez que:

- i) não se registrou no texto da lei a fonte de recursos, garantindo-se assim a base legal para a vinculação entre receitas e despesas. Na quase totalidade dos fundos, a definição das fontes de recursos foi estabelecida em decretos, à exceção do Fundo Social e do Fundo de Direitos Difusos;
- ii) não se garantiu no texto da lei a acumulação dos seus saldos, ou seja, em sua maioria, foram constituídos somente como fundos especiais contábeis.

Cita-se como exemplo o *Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)*. A defesa do FNDCT mobilizou recentemente atores dos campos político e científico em função, exatamente, da constatação de que os seus recursos estão sendo quase integralmente destinados à RES, conforme nos mostram Koeller e Rauen (2021). Como resultado, aprovou-se a Lei Complementar nº 177/2021.

É interessante destacar que a citada lei foi promulgada em janeiro de 2021,

mas teve o parágrafo 3º do art. 11 vetado pela Presidência da República, justamente aquele relativo à proibição da instituição de reserva de contingência aos recursos dos fundos. Em virtude de intensa mobilização da comunidade acadêmica, esse parágrafo foi reestabelecido e promulgado em 26 de março de 2021, após a derrubada do veto pelo Congresso Nacional (KOELLER; RAUEN, 2021, p. 10).

20 Ou sobras de caixa.

No último episódio desta série sobre o FNDCT, o Governo apresentou a MP nº 1.136/2022, que – na prática – derruba a proibição da constituição da RES com recursos do citado fundo, colocando no lugar um atenuante de limitação de gastos dos seus recursos até 2027. Resultado: no PLOA 2023, dos R\$ 7 bilhões do fundo, R\$ 4,1 bilhões (59%) estão na RES. Situação igualmente grave acontece em relação a vários outros fundos. Ressaltamos os seguintes:

- **Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA):** foi criado em 1989 com a missão de contribuir com o financiamento da implementação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Dos R\$ 36 milhões previstos no PLOA 2023, R\$ 33 milhões (90%) estão aprisionados na RES.
- **Fundo de Defesa de Direitos Difusos:** foi criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, com a finalidade de reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos. Dos R\$ 498,8 milhões previstos no PLOA 2023, R\$ 429 milhões (86%) estão aprisionados na RES. Atenta-se para o fato de que, mesmo existindo uma lei com previsão de fonte de recursos, quase todo ele tem sido capturado pela RES.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente análise traz informações e muitas preocupações acerca da constituição, do uso e do crescimento agressivo da **Reserva de Contingência**. Em síntese:

- a Reserva de Contingência cresce nos últimos anos e, em 2023, torna explícita sua conexão com as emendas parlamentares e de relator;
- a RES, na prática, consome despesas discricionárias pactuadas na LOA e se desvirtua do seu objetivo inicial de se constituir como um fundo “de exceção”, destinado a situações imprevisíveis e emergenciais;
- a RES tem funcionado como um golpe de morte para os fundos públicos especiais que financiam políticas públicas de alta relevância e urgência socioeconômica e ambiental.

A tramitação do PLOA 2023 reveste-se de alta relevância e urgência, dado que, como mostrou esta nota, a proposta enviada pelo Governo ao Congresso Nacional retira expressivos recursos de políticas públicas e contribui para fragilizar fundos setoriais estratégicos, como o FNDCT, o FNMA, o FDDE e muitos outros que vêm tendo, por sucessivos anos, quase todos os seus recursos capturados pela Reserva de Contingência.

Ficou aqui demonstrada a conexão silenciosa e perigosa entre a RES e as emendas de relator. O problema criado pelas emendas de relator e financiadas pela Reserva de Contingência precisa ser duramente enfrentado pelo Judiciário brasileiro. Não é possível construir um projeto de futuro para o país sem que o orçamento público seja retomado na sua integridade, com critérios de transparência, distribuição e com participação social. Não é igualmente possível construir um país democrático com um orçamento paralelo que serve como um perigoso instrumento com o potencial de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, como já alertou o Tribunal de Contas de União.

REFERÊNCIAS

BASSI, Camillo de Moraes. Fundos Especiais e Políticas Públicas: Uma Discussão sobre a Fragilização do Mecanismo de Financiamento. IPEA. Texto para Discussão n° 2458. Rio de Janeiro. Março de 2019. Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9088/1/TD_2458.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2022.

_____. Subsídios à Proposta para Reorientar a Atuação do FUST Durante o Período de Emergência de Saúde Pública Decorrente da Covid-19 (PL N° 2.388/2020). IPEA. Nota Técnica n° 84. DISOC. Julho de 2020. Disponível em: <bit.ly/3ecbAlJ>. Acesso em: 7 jul. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 8 jul. 2022.

_____. Lei n° 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Texto legal e anexos. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm>. Acesso em: 10 jul. 2022.

_____. Lei n° 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA 2022). Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Texto legal e volumes. Disponível em: <in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.303-de-21-de-janeiro-de-2022-*-375541502>. Acesso em: 7 jul. 2022.

_____. Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 9 jul. 2022.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988. Instituto Serzedello Corrêa, em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro do Senado Federal. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/178058>. Acesso em: 8 jul. 2022.

CARDOSO, Alessandra; FAIDHERB, Sandy Rodrigues. Série: Caminhos para o Financiamento da Política Socioambiental no Brasil. Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA): Histórico e desafios como instrumento de financiamento das políticas ambientais e territoriais no Brasil com foco na Amazônia Legal. INESC. Agosto de 2022. Disponível em: <inesc.org.br/acoes/serie-caminhos-para-o-financiamento-da-politica-socioambiental-no-brasil/>. Acesso em: 8 out. 2022.

FARIA, Rodrigo Oliveira. As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica. XI Prêmio SOF de Monografias, ENAP. Brasília, 2022. Disponível em: <repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6928/1/2.3.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>. Acesso em: 8 out. 2022.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. Editora Atlas: 2017, 17ª edição.

KOELLER, Priscila; RAUEN, André Tortato. Previsão de Arrecadação de Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para o Período 2021-2024, Segundo Novas Determinações Legais. IPEA. Nota Técnica nº 82. DISET, junho de 2021. Disponível em: <bit.ly/3yr1o5Z>. Acesso em: 7 jul. 2022.

OLIVEIRA, Filipe Guedes de. A Reserva de Contingência Inserta no Projeto de Lei Orçamentária Anual: As Peculiaridades do Fundo de Reserva. RJLB, Ano 1 (2015), nº 3. Disponível em: <cidp.pt/revistas/rjlb/2015/3/2015_03_0571_0581.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

REIS, Heraldo da Costa. Sobre a Reserva de Contingência. Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 2002. Disponível em: <lam.ibam.org.br/revista_detalle.asp?idr=307>. Acesso em: 8 jul. 2022.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

BASSI, Camillo de Moraes. Receitas Vinculadas e Despesas Obrigatórias: Explorando Conceitos, Métodos de Atuação e Determinantes à Rigidez Orçamentária. IPEA. Nota Técnica nº 56. DISOC. Agosto de 2019. Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9321>. Acesso em: 8 jul. 2022.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 jul. 2022.

GREGGIANIN, Eugênio; MENDES, Graciano Rocha; VOLPE, Ricardo Alberto. Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das Despesas Orçamentárias. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 13. Brasília, agosto de 2018. Disponível em: <www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>. Acesso em: 10 jul. 2022.

EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Júlia Alves Marinho Rodrigues
Márcia Anita Sprandel
Pedro de Carvalho Pontual
Roseli Faria

Conselho Fiscal

Iliana Alves Canoff
Lucas de Alencar Oliveira
Mário Lisbôa Theodoro

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Adriana Silva Alves
Marcela Coelho M. Esteves

Equipe de Comunicação

Silvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cássio Cardoso Carvalho

Cleo Manhas
Gabriela Nepomuceno
Leila Saraiva
Livi Gerbase
Márcia Acioli
Tatiana Oliveira

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aborígene

Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Cristóvão Frinhani

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva
Josemar Vieira dos Santos

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Camila Beda
Yan Nogueira

APOIO INSTITUCIONAL

Actionaid
Avina America - Fundo Pulsante
Charles Stewart Mott Foundation
CLUA – Climate and Land Use Alliance
ETF - Energy Transition Fund
Fastenaktion
Fundação Avina
Fundação Ford
Fundação Heinrich Böll

Fundar
ICS – Instituto Clima e Sociedade
KNH – Kindernothilfe
Malala Fund
Misereor
OSF – Open Society Foundations
PPM – Pão para o Mundo
Rainforest Foundation Norway

