



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico n.º 05/2016

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DOS ITENS 8.6 E 8.8 DO PARECER PRÉVIO TCU – CONTAS 2014

- Ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União, quando da edição do Decreto nº 8.367/2014 (item 8.8 Relatório)
- Abertura de créditos suplementares por Decreto, sem amparo nas autorizações da lei orçamentária (item 8.6 do Relatório)
- Comparativo da gestão fiscal em 2014 e 2015 e necessidade de aperfeiçoamento das regras fiscais

Eugênio Greggianin
Graciano Rocha Mendes
Márcia Rodrigues Moura

Março de 2016

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br>

e-mail: conof@camara.gov.br

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 ou de suas Comissões.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO.....	3
II – OMISSÃO DO CONTINGENCIAMENTO NA EDIÇÃO DO DECRETO Nº 8.367 DE 28/11/2014.....	4
I.1 IRREGULARIDADE APONTADA.....	4
I.2 CONTRARRAZÕES DO EXECUTIVO (AGU).....	7
I.3 ANÁLISE DO TCU.....	10
III – ABERTURA DE DECRETOS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA.....	12
III.1 IRREGULARIDADE APONTADA.....	12
III.2 CONTRARRAZÕES DO EXECUTIVO (AGU).....	15
III.3 ANÁLISE DO TCU.....	16
IV - A GESTÃO FISCAL EM 2015.....	20
V- COMPARATIVO DA GESTÃO FISCAL DE 2014 E DE 2015.....	24
V - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	25



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de **subsídios** à apreciação do Parecer Prévio do TCU quanto às contas do governo federal em 2014, tendo em vista as irregularidades apontadas relacionadas à execução do orçamento de 2014 e ao cumprimento das metas fiscais (itens 8.6 e 8.8 do Relatório)¹.

A primeira refere-se à **omissão do dever de contingenciamento**, na edição do Decreto nº 8.367, de 28/11/2014; adicionalmente, o TCU questiona a legalidade do condicionamento da execução orçamentária, no mesmo Decreto, à apreciação legislativa do Projeto de Lei (PLN) 36/2014, que alterava a meta fiscal para o exercício.

A segunda trata de **irregularidade na abertura, por decreto, de créditos suplementares, no período entre 5/11/2014 e 14/12/2014**, diante do descumprimento da meta de resultado primário vigente e dos limites orçamentários e financeiros devidos. O procedimento teria contrariado o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014², infringindo-se, por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, que veda a abertura de créditos sem autorização legislativa.

O propósito desse trabalho é apresentar uma **síntese dos principais aspectos técnicos** levantados pelo Tribunal no exame das irregularidades e também dos argumentos utilizados nas contrarrazões apresentadas pelo Governo Federal. Para tanto, o texto utiliza excertos, com algumas observações³, dos documentos que compõe o processo relativo às contas do governo federal de 2014, inclusive da defesa prévia enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional.

Adicionalmente, tecem-se comentários sobre a gestão fiscal no exercício de 2015, com uma breve comparação em relação aos eventos de 2014. Ao final do trabalho, fazem-se sugestões acerca da necessidade de aperfeiçoamento da legislação que regula a gestão fiscal e orçamentária.

¹ Inicialmente, o Tribunal considerou que as contas de 2014 “não estavam em condições de serem aprovadas devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos”, e, por isso, solicitou, de forma inédita, justificativas da Presidência da República, antes de emitir o Parecer Prévio.

² Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014.

³ No esforço de síntese, ideias ou argumentos utilizados pelo TCU e pela AGU podem ter sido simplificados ou reduzidos. Em caso de dúvida, deve-se verificar os documentos originais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

II – OMISSÃO DO CONTINGENCIAMENTO NA EDIÇÃO DO DECRETO n° 8.367 DE 28/11/2014

I.1 Irregularidade apontada

Trata-se da omissão de contingenciamento de despesas discricionárias da União (R\$ 28,54 bilhões) quando da edição do Decreto n° 8.367, de 28/11/2014 (item 8.6 do Relatório). De acordo com o item 9.2.9 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, houve inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da **ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões**, quando da edição do Decreto 8.367/2014;

O TCU chegou a essa conclusão depois de analisar a programação orçamentária e financeira e sua execução durante o exercício de 2014. Salienta que o princípio da **ação fiscal planejada da LRF** requer o monitoramento de receitas e despesas durante o exercício financeiro para garantir o atingimento da meta fixada na LDO. Para tanto, depois de fixado o cronograma inicial (com o desdobramento das metas), são editados relatórios bimestrais de avaliação de receita e despesa e relatórios quadrimestrais de cumprimento de metas⁴, que servem de diretriz para a verificação da necessidade de contingenciamento.

As metas de resultado, juntamente com as avaliações bimestrais de receita e despesa, orientam os contingenciamentos, dentro do princípio do planejamento e da transparência da gestão fiscal, em que se **previnem riscos e se corrigem desvios** capazes de afetar o equilíbrio fiscal (§ 1º, art. 1º da LRF). O contingenciamento das despesas discricionárias é a variável de ajuste para o alcance das metas fixadas pelo Legislativo na LDO. Se necessário, deve ser acionado no prazo de trinta dias subsequentes ao final de cada bimestre, para que as metas não fiquem comprometidas. Ato vinculado, previsto no art. 9º da LRF e regulamentado pela LDO, deve ser editado sempre que a realização de receita⁵ não se mostre compatível com a meta fiscal. De acordo com o art. 13 da LRF, trinta dias após a aprovação do orçamento, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação. O contingenciamento, com base nos relatórios bimestrais de avaliação da receita e da despesa, define limites de empenho e pagamento. A escolha da despesa específica a ser contingenciada é do órgão executor.

⁴ Art. 9º LRF, § 4º. Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. A verificação do cumprimento das metas segue a lógica da LRF para monitorar o cumprimento dos limites com pessoal e da dívida, que ocorrem ao final de cada quadrimestre (art. 22, e § 4º do art. 30, art. 31. e art. 54, da LRF).

⁵ O aumento de despesas obrigatórias também deve ser levando em conta na definição dos montantes a serem contingenciados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

De acordo com o § 4º do art. 9º da LRF, as metas fiscais, parâmetro norteador da política fiscal, devem ser demonstradas e avaliadas a cada quadrimestre. As metas quadrimestrais de resultado são previstas no cronograma anual (§ 1º do art. 50⁶ da LDO 2014). O não cumprimento das metas implica maior necessidade de financiamento do setor público, cuja consequência é o aumento da dívida e das despesas com juros.

A LDO 2014 previu inicialmente meta primária de cerca de R\$ 116 bilhões (governo federal), admitida a redução de até R\$ 67 bilhões em função da execução do PAC e da apuração das desonerações de tributos. Houve **queda sucessiva nas estimativas do PIB e da receita em cada bimestre de 2014**. No decreto inicial, Decreto nº 8.216, de 28/3/2014, as despesas discricionárias do Poder Executivo foram reduzidas em R\$ 30,5 bilhões, o único contingenciamento promovido em 2014.

Esse decreto estabeleceu as metas quadrimestrais acumuladas para o exercício de 2014 (cujos valores previstos para o segundo e o terceiro quadrimestres foram mantidos pelo Decreto 8.290, de 30 de julho de 2014). Os relatórios de cumprimento de meta comparam valores realizados com as respectivas estimativas. As metas para o resultado primário antes dos descontos das despesas do PAC e das desonerações foram fixadas em R\$ 27,7 bilhões até abril, R\$ 39,2 bilhões até agosto e R\$ 80,8 bilhões até dezembro de 2014.

De janeiro a abril de 2014, o resultado primário realizado foi positivo e quase coincidiu com o previsto para o período, ou seja, R\$ 29,1 bilhões.

Já no período de maio a agosto de 2014 a situação fiscal deteriorou-se. O resultado fiscal foi *negativo* (R\$ 27,7 bilhões) e praticamente consumiu o superávit do primeiro quadrimestre. Para o segundo quadrimestre de 2014, os decretos previam um resultado positivo de R\$ 11,5 bilhões (R\$ 39,2 bi – R\$ 27,7 bi), o que teria acumulado R\$ 39,2 bilhões de superávit nos dois primeiros quadrimestres, se os valores previstos tivessem se confirmado. Diante de um resultado acumulado até agosto praticamente nulo, o Governo, para cumprir a meta anual, teria de corrigir o desvio e produzir, no 3º quadrimestre, quase todo o superávit previsto para o exercício (R\$ 80,8 bilhões).

O relatório de avaliação do 4º bimestre, publicado em 22 de setembro de 2014, mostra a divergência entre o superávit primário acumulado realizado (R\$ 356,8 milhões) em relação àquele previsto no cronograma inicial (R\$ 39,2 bilhões). O Executivo, no entanto, mesmo diante da tendência⁷ de queda de receita, adotou premissas otimistas quanto à redução

⁶ Art. 50. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2014, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida nesta Lei. § 1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no caput e os que o modificarem conterão, em milhões de reais:

I - **metas quadrimestrais para o superávit primário** dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, demonstrando que a programação atende à meta estabelecida no art. 2º; (...) (grifo nosso)

⁷ O governo adiou o reconhecimento de perdas sofridas com a arrecadação do RGPS, e, conseqüentemente, sobre o montante do déficit da previdência. Houve frustração geral das receitas, com destaque para as compensações financeiras, o que já se mostrava evidente desde meados do ano. Da mesma forma, as receitas com concessões e permissões foram bastante prejudicadas, caindo à metade entre os decretos de setembro e novembro.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

da despesa obrigatória, para concluir pela **manutenção dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos limites constantes da Avaliação do 3º Bimestre.**

Mas, decorridos dois meses, o relatório bimestral do **5º bimestre de 2014**, publicado em 21 de novembro de 2014, admite a maior frustração de receita e o grande aumento da projeção das despesas obrigatórias, passando a reconhecer o estado de fato das finanças públicas, com reflexos no resultado fiscal, o que indicava a inequívoca necessidade de editar ato elevando desde já o contingenciamento das despesas. Essa situação é manifesta desde o dia 05 de novembro de 2014, quando a Ministra de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão envia a Exposição de Motivos nº 0206/2014-MP à Presidente da República, propondo a alteração da meta.

Mesmo com a comprovada deterioração da situação fiscal no Relatório do 5º bimestre, o Poder Executivo não promove o contingenciamento, alegando que já considera a alteração da meta de superávit constante do projeto em tramitação a partir de 10 de novembro de 2014 (PLN nº 36, de 2014 – CN).

Conclui o TCU que o Poder Executivo deixou de indicar e promover a limitação de empenho e movimentação financeira, a despeito da frustração de receita ao final do segundo quadrimestre de 2014. A omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira é de pelo menos R\$ 28,5 bilhões, o que deveria ter ocorrido na edição do Decreto 8.367/2014, de responsabilidade direta da Presidente da República (art. 84, inciso V, da Constituição Federal). Essa omissão enquadra-se como infração administrativa no art. 5º, inciso III, da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais):

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(...)

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei⁸;

O TCU questionou também o fato de o Decreto 8.367/2014, além de não ter promovido o contingenciamento, ter condicionado a liberação de R\$ 10 bilhões à aprovação do PLN 36/2014, que veiculava a alteração da meta fiscal, utilizando-se da execução orçamentária como forma de influir na apreciação das proposições legislativas (prática vedada pelo art. 118 da LDO 2014).

A LRF, em seu art. 65, inciso II, dispensa o atingimento das metas fiscais e a limitação de empenho apenas em caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.

O TCU argumenta que o resultado primário é o indicador do esforço fiscal, o que depende essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos, aspectos que envolvem o manejo de várias ações - combate à sonegação, controle das renúncias de receita,

⁸ A LRF e a LDO, como visto, tornam obrigatório o contingenciamento se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado. A verificação é feita pelo Executivo e tem como base os Relatórios de Avaliação da Receita e Despesa.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

controle das despesas, recuperação de créditos, concessões, etc. – sem prejuízo do envio de projeto de alteração da meta já aprovada pelo Legislativo.

Conforme o TCU, trata-se de irregularidade de responsabilidade direta da Presidente da República, no exercício do poder regulamentar, em vista do disposto no art. 84, inciso V, da Constituição Federal, segundo o qual compete privativamente à Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei.

I.2 Contrarrazões do Executivo (AGU)

As contrarrazões apresentadas pelo Advogado-Geral da União no item 8.6.1, em nome da Presidente da República, em resposta aos indícios de irregularidades (itens 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário) direcionam-se basicamente sobre os seguintes pontos gerais: a) obrigatoriedade de cumprimento da meta fiscal apenas no final do exercício; b) legalidade da ausência de contingenciamento durante o exercício, a partir do envio do projeto que altera a meta; c) existência de precedente na execução orçamentária e financeira dos exercícios de 2009, 2010 e 2014, nos quais os contingenciamentos foram efetuados com base em *projetos* de lei de alteração da meta; d) efeitos econômicos e sociais nocivos de um novo contingenciamento no final de 2014; e) legalidade de fixação de condição para o descontinenciamento; f) conjuntura econômica e fiscal adversa.

Com respeito à execução orçamentária, cenário macroeconômico e meta fiscal, **argumenta a AGU:**

a) A Lei 12.919/2013 – LDO 2014, que estabeleceu a meta de superávit primário de R\$ 116 bilhões, foi editada em dezembro de 2013, ou seja, havia um alto grau de incerteza, dado o espaço temporal entre a sua elaboração e a execução orçamentária de 2014; a fixação dessa meta levou em consideração um **cenário macroeconômico projetado** com mais de um ano de antecedência; as taxas de crescimento econômico e das receitas ficaram bastante abaixo da média histórica;

b) Os relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias que orientam a edição de decreto de contingenciamento ou descontinenciamento de despesas devem refletir os cenários econômicos e legislativos projetados para que a meta fiscal **vigente seja alcançada ao final do exercício**, como de fato ocorreu em 2014, com a aprovação, pelo Congresso Nacional, da alteração da meta fiscal; a lei orçamentária é regida pelo princípio da anualidade, por isso as metas são anuais (anexo de metas fiscais, art. 4º, § 1º), sendo que o cumprimento cogente de metas fiscais (e do contingenciamento) é aferido no final do exercício;

c) O não atingimento da meta fiscal originalmente estabelecida na LDO derivou da crise gerada em face do cenário econômico adverso e não da afronta aos princípios da legalidade, da moralidade, do planejamento, da transparência e da gestão fiscal. O **cenário econômico internacional** impactou significativamente a economia nacional, aumentando a imprecisão acerca do atingimento das metas. Esse cenário se deteriorou fortemente a partir do segundo semestre, impactando o setor interno. A queda da atividade, por sua vez, repercutiu



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

negativamente sobre a arrecadação. Dado esse cenário econômico, as projeções de receitas não se concretizaram, e, conseqüentemente, as metas tinham que ser mudadas.

d) As projeções internacionais para o resultado fiscal das economias estimam **déficit primário** para maior parte dos países. Segundo dados do Fundo Monetário Internacional - FMI, de outubro de 2014, as economias avançadas deverão apresentar um déficit primário médio de 2,2% do Produto Interno Bruto - PIB. Já as economias dos países emergentes deverão apresentar déficit primário de 0,3% do PIB, em média. Com relação aos BRICS, a China projeta um déficit de 0,5% do PIB, a Índia de 2,6%, a Rússia de 0,4%, e a África do Sul de 1,6%. Os benefícios dos cortes de gastos, se existirem, ocorrem apenas no médio e longo prazo.

e) Com respeito à alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a **alteração da meta fiscal inicialmente prevista** ocorreu com relativa frequência no plano federal (2014, 2013, 2010, 2009, 2007 e 2001);

f) O grande volume de despesas obrigatórias e a pequena margem para contingenciamento faz com que a limitação de empenho recaia em investimentos essenciais ao desenvolvimento econômico e social, e no atendimento dos direitos sociais; a retração dos gastos do governo, no curto prazo, reduz a demanda agregada; o contingenciamento de R\$ 28 bilhões teria **efeitos econômicos** severos, com o corte de despesas correntes relevantes e a paralisação de investimentos necessários para atenuar os efeitos da crise. O contingenciamento não contribuiria para a preservação do interesse público maior;

g) A decisão acerca do contingenciamento de despesas não pode ser adotada com base na análise fria e irrefletida da lei, mas levando-se em conta vários fatores, sob pena da adoção de decisões precipitadas e irresponsáveis, podendo-se agravar situações de crise;

h) Uma meta fiscal rígida no curto prazo não deve ser obtida a qualquer custo; trata-se de valor de referência para a sustentabilidade da dívida, no médio e longo prazos, de maneira que a gestão fiscal de curto prazo deve ter maior flexibilidade, o que é fundamental para enfrentar **momentos de crise**;

i) A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias de forma que se faz necessário garantir espaço fiscal para preservar investimentos prioritários e garantir manutenção da competitividade da economia nacional por meio de desonerações de tributos. O nível das despesas também foi influenciado por eventos não-recorrentes, como o baixo nível de chuvas e secas verificadas em diversas regiões do país.

j) A principal função dos relatórios bimestrais é auxiliar a administração no cumprimento das metas fiscais; nesse sentido, os relatórios são prospectivos, contemplando os dados que acontecem ou deverão acontecer até o final do exercício e considerando o cenário mais provável, o qual, no caso concreto, era a aprovação do projeto de lei de mudança de meta; dessa forma, não trabalhar com essa mudança seria descaracterizar o objetivo do relatório;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

k) Houve **precedentes** em 2009 e 2010, e a apreciação das contas pelo TCU nesses anos não foi impactada, sendo a condicionalidade estabelecida no decreto de 2014 uma medida de prudência fiscal; assim, dada a função do relatório e os precedentes de 2009 e 2010, o relatório deveria sair exatamente como saiu.

l) O Congresso Nacional, ao aprovar a alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, por meio da Lei nº 13.067, de 30 de dezembro de 2014, reconheceu que as projeções que orientaram a versão original não se afiguravam mais razoáveis para o contexto econômico do final do exercício de 2014.

Acerca de eventual alteração de entendimento do TCU e **segurança jurídica** – subitem “e” das contrarrazões –, a AGU listou os seguintes argumentos:

a) O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2009 estabeleceu o contingenciamento conforme o estabelecido em projeto de lei, sendo que a alteração da meta só ocorreu em outubro de 2009;

b) O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre de **2010** considerou a alteração da meta proposta em projeto de lei, o qual somente foi aprovado em 30 de dezembro daquele ano.

Assim, alega a AGU que o TCU não questionou na época tais procedimentos, adotando novo entendimento em 2014; mantida a nova interpretação, haveria violação do princípio constitucional da segurança jurídica, na medida em que qualquer mudança de interpretação seria aplicável apenas ao exercício subsequente.

A AGU pondera que, **no final do exercício**, houve o cumprimento da meta ajustada. Adicionalmente, alega também a **técnica de modulação temporal da decisão**, tendo em vista já haver precedentes.

O Executivo argumenta, em vista da prevalência do **princípio constitucional da continuidade** do serviço público, que cabe ao governante ponderar a forma e o momento adequado para corrigir distorções frente a metas fiscais potencialmente não alcançadas durante o exercício, considerando-se que existem despesas que não podem ser adiadas.

O cumprimento das metas fiscais não deve ser visto como um fim em si mesmo, de maneira que, esgotadas as alternativas de contenção de despesas discricionárias de custeio e de capital, assim como as possibilidades de ampliação de receitas tributárias e de contribuições, a alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance revelam-se como opções legitimamente válidas e prudentes.

Em relação ao fato de o **Decreto 8.367/2014 condicionar a liberação de R\$ 10 bilhões** à aprovação do PLN 36 pelo Congresso Nacional, o Executivo alega que teve como objetivo respeitar estritamente o prazo previsto pelo inciso I, do § 12, do art. 51 da LDO 2014 para a sua publicação. E que, ao editar o Decreto, adotou uma postura de prudência e de transparência fiscal, na medida em que condicionou sua eficácia à aprovação da alteração da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

meta, não se podendo presumir intenção de influenciar o Legislativo com a execução orçamentária, prática vedada pela LDO.

I.3 Análise do TCU

Para o TCU, as alegações da AGU não devem prosperar, pelas seguintes razões:

a) O cumprimento da meta **não deve ocorrer apenas no encerramento do ano**, tornando-se fato consumado, mas durante o exercício. A ação fiscal planejada inclui, além da fixação anual, a avaliação quadrimestral de metas de resultado (§ 1º do art. 4º e § 4º do art. 9º da LRF, e inciso I, do § 1º do art. 51 da LDO 2014) e as avaliações bimestrais de receitas e despesas. A necessidade de contingenciamento decorre dos Relatórios de Avaliação de Receita e Despesa. O dever de contingenciamento vigora durante todo o exercício;

b) Os princípios constitucionais da continuidade do serviço público e da **segurança jurídica** não podem ser utilizados para justificar o descumprimento da lei. Quanto à **modulação temporal das decisões**, alega o TCU que a questão não é pertinente, porquanto não se discute nos autos a constitucionalidade de qualquer dispositivo da LRF;

c) Quanto ao princípio da **continuidade do serviço público**, a lei fiscal garante tão somente a continuidade das *despesas obrigatórias*. As despesas discricionárias devem ser contingenciadas no montante necessário, exceto se houver ressalva na LDO. Não havia, na LDO 2014, ressalvas quanto à necessidade de contingenciamento de despesa discricionária.

d) O Executivo pode pedir a revisão das metas, evidentemente. No entanto, não cabe ao administrador, mas ao Legislativo, deliberar sobre a conveniência e oportunidade de sua alteração. O art. 9º da LRF determina, e não faculta, a adoção de limitação orçamentária e financeira diante de frustração de receita;

e) Quanto à política fiscal, os princípios da gestão fiscal responsável existem para evitar o aumento do endividamento público e das despesas com juros, cujas consequências podem ser revelar mais danosas, a médio e longo prazo, em relação ao esforço fiscal presente. O equilíbrio fiscal, com o controle de receitas e despesas, foi positivado na LRF como elemento estruturante à superação de problemas fiscais que comprometem **a expansão da economia de uma forma sustentável, independentemente de mandato**.

f) O envio de **projeto de lei** alterando a meta, por si só, não suspende a eficácia das normas prescritas no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014. Na época, o Executivo deveria ter apurado o montante necessário e informado sobre o contingenciamento aos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como ao MPU e à DPU, até o 22º dia após o encerramento do bimestre, sem prejuízo de intensificar a ação política junto ao Congresso Nacional em favor da revisão das metas. Aprovada a revisão, a restrição orçamentária e financeira poderia ser revertida;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

g) O princípio da supremacia da lei e o da **reserva legal** apontam para a vinculação jurídico-constitucional do Poder Executivo. A competência para a aprovação e alteração de metas fiscais é do Legislativo. O juízo discricionário do gestor está circunscrito a determinados limites;

h) Quanto à alegação de que o planejamento deve se basear em “**análise prospectiva**”, o cronograma inicial, os relatórios bimestrais e quadrimestrais servem não apenas para projetar receitas e despesas, mas também para **monitorar** a **execução** durante o exercício, controlando despesas, se necessário, para evitar riscos fiscais. O controle das despesas por meio do contingenciamento é obrigatório, e tem como objetivo conter o crescimento da dívida e dos juros, cujos efeitos são nefastos a médio e longo prazo;

i) É compreensível a necessidade de se alterar a meta da LDO por razões econômicas extemporâneas e imprevisíveis durante o exercício, como de fato ocorreu. Mas, sua alteração deve observar o devido processo legislativo. É do Congresso Nacional essa prerrogativa, e também a responsabilidade política de avaliar o mérito e a oportunidade de alteração da meta.

j) Em relação às contrarrazões do Executivo quanto a ter havido **mudança de entendimento técnico**, o TCU afirma que, apesar de haver características fiscais semelhantes nos exercícios de 2009 e de 2014, a condução da execução orçamentária e financeira foi diferente. Em 2009, as providências para a redução da meta de resultado primário iniciam-se em maio (PLN 15/2009). Em 2014, apesar da queda real da receita desde abril e de aumento do déficit da previdência, somente em novembro, na quinta avaliação bimestral, a situação desfavorável foi reconhecida. O Poder Executivo aguardou até o último relatório para reconhecer a frustração de receitas em relação à previsão.

k) O PLN 36, de 2014, foi enviado ao Congresso Nacional apenas no início de novembro de 2014, após as eleições. Em 2009, a mesma irregularidade **não foi objeto de deliberação** pelo TCU porque o fato não foi trazido ao Relatório das Contas daquele exercício. **A falta de ressalvas a respeito do assunto nas Contas de 2009 não pode ser entendida como aprovação tácita de todos os procedimentos** adotados pelo Poder Executivo Federal.

l) Quanto à alegação dos efeitos nocivos de um novo contingenciamento, o que acarretaria agravamento da situação econômica, com prejuízo à continuidade de serviços e do investimento público, o TCU enfatiza que a omissão do cumprimento de metas fiscais, por outro lado, compromete a **credibilidade da gestão fiscal** e o **grau de investimento** do país (reduz investimento público e privado), aumenta as taxas de juros e onera a dívida pública, **consequências duradouras**. De qualquer modo, caberia ao Congresso decidir quanto ao mérito e oportunidade do esforço fiscal.

m) O TCU argumenta que o Decreto não poderia ter ampliado os limites para beneficiar órgãos e programações (incluindo emendas parlamentares), ainda que de forma condicionada, a teor do art. 118 da LDO 2014, que veda utilização da execução orçamentária para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Ao contrário, o que deveria ter sido promovido era o contingenciamento adicional, ante a meta



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

de resultado primário em vigor. Posteriormente, ou seja, a partir de 15/12/2014, os limites poderiam ter sido restabelecidos.

Ante todo o exposto, conclui o TCU que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das irregularidades apontadas.

III – ABERTURA DE DECRETOS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

III.1 Irregularidade apontada⁹

Trata-se do item 8.8 do Relatório do TCU, relativo à abertura de créditos suplementares por Decreto, sem amparo nas autorizações da lei orçamentária, porque incompatíveis com a meta de resultado primário. De acordo com a Constituição, cabe ao Legislativo, como autoridade orçamentária, autorizar a abertura de créditos orçamentários, seja de forma direta, na aprovação de projeto de lei do orçamento anual e nos projetos de créditos adicionais, ou indiretamente, como previsto no § 8º do art. 165 da Constituição, que prevê a possibilidade de o Legislativo delegar ao Executivo, no próprio texto da LOA, a autorização para abrir créditos suplementares, dentro de certos limites e condições.

De acordo com a Corte de Contas, houve abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos não Numerados¹⁰ 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e sem observar a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O texto da LOA 2014 prevê trinta possibilidades de abertura de créditos por decreto. Todas essas hipóteses, que garantem grande flexibilidade na gestão orçamentária encontram-se, no entanto, **condicionadas** às premissas do caput do art. 4º, de forma cumulativa:

a) as alterações promovidas na programação orçamentária pelo crédito aberto - os créditos crescem despesa, de um lado, e de outro indicam os recursos - devem ser compatíveis com a obtenção da meta;

⁹ O TCU destaca que a irregularidade foi trazida aos autos por meio do memorial apresentado pelo Procurador do MPTCU (peça 206), no qual constaram novos aspectos e evidências referentes a fatos omissivos e comissivos na gestão orçamentária e financeira da União em 2014 de responsabilidade da Presidente da República, concernentes à omissão de contingenciamento e à edição de decretos de créditos suplementares em desacordo com a Lei 12.952/2014 (LOA 2014) e o art. 167, inciso V, da CF/1988.

¹⁰ De acordo com o MPOG (Esclarecimentos sobre a Edição de Decretos de Suplementação), os decretos não possuem numeração porque não possuem caráter normativo. Segundo o Decreto nº 4.176/2002, somente os decretos de caráter normativo deverão ser numerados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

- b) seja observado o art. 8º da LRF¹¹, que trata das vinculações legais; e,
- c) não podem ser canceladas dotações incluídas ou acrescidas por emendas individuais.

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, **desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014** e sejam observados o disposto no parágrafo único do [art. 8º da LRF](#) e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas: (**grifo nosso**)

Em relação à primeira condição, supostamente descumprida, trata-se *a priori* da possibilidade de **abrir** (autorizar) ou não o crédito orçamentário, independentemente de seu empenho ou pagamento. Todo crédito aberto provoca alterações na programação orçamentária¹². O art. 4º veda a abertura de créditos quando tais alterações sejam incompatíveis, ou que possam afetar as metas fiscais planejadas para o exercício. De acordo com o art. 2º da LDO 2014, não apenas a execução do orçamento, mas também sua elaboração e aprovação devem ser compatíveis com a obtenção da meta fiscal. A compatibilidade, a despeito de ser aferida na execução do orçamento, também deve ser observada na elaboração (resultado implícito), prevenindo-se excesso de despesa primária, com potencial para pressionar a meta.

A inserção no texto da LOA de uma condição fiscal para a abertura de créditos suplementares tem como **origem** iniciativa do Congresso Nacional, durante a tramitação do PLOA 2001, logo após a edição e para garantir a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos:

“Art. 6º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, **observados os arts. 8º, 9º e 13 da Lei Complementar nº 101, de 2000**” (em negrito, a parte incluída na aprovação da Lei 10.171, de 2001)¹³.

¹¹ Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

¹² A expressão “programação orçamentária”, no contexto do art. 4º (premissas da autorização legislativa ao Executivo para abrir créditos por decreto), pode ser compreendida como o conjunto de programas de trabalho e respectivas dotações autorizadas na LOA, ou como “limites globais” de programação fixados pelos decretos de “programação orçamentária e financeira”.

¹³ A condição para a abertura de créditos diretamente pelo Executivo é o cumprimento dos dispositivos da LRF garantidores da meta fiscal: decreto inicial com a programação e o cronograma mensal (art. 8º), observância dos limites de programação - contingenciamento (art. 9º) e fixação de metas de arrecadação (art. 13). No exercício seguinte o Legislativo altera a redação para exigir a demonstração da compatibilidade das alterações promovidas, por cada decreto, com a meta de resultado primário. “Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo e desde que demonstrada, no decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

A **abertura** dos créditos suplementares sem prévia autorização do Congresso Nacional é vedada pela Constituição. Somente o Legislativo pode autorizar a abertura de créditos orçamentários, identificadas as fontes, nos seguintes termos:

Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes; (**grifo nosso**)

Conforme o TCU, os decretos não numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063 (peça 237, p.1-141) são ilegais, porque foram editados entre 5/11/2014 (ocasião em que o alcance da meta de resultado primário já se revelava comprometido, tanto que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 36/2014 para alteração da LDO) e 14/12/2014 (véspera da aprovação da Lei 13.053/2014, que efetivamente alterou a LDO 2014).

Ou seja, foi considerado que, no período caracterizado pela mora do Executivo em relação ao cumprimento da meta (período no qual o Executivo deveria ter promovido a redução dos limites de empenho e pagamento), alterações na programação orçamentária com impacto primário não poderiam ser efetuadas por Decreto, exigindo-se projeto de lei. Portanto, a abertura de créditos nesse período - caracterizados como incompatíveis com as metas fiscais - não estaria amparada pelo caput do art. 4º da LOA 2014, incidindo-se a vedação prevista no inc. V do art. 167 da Constituição.

Um crédito que aumenta despesa primária e utiliza fonte financeira pressionará as metas fiscais, porque exige o afastamento de outra despesa primária, mantido o mesmo limite de empenho. De outro lado, créditos abertos com base no cancelamento de outra despesa primária (neutros, do ponto de vista fiscal), não implicam necessidade de maior contingenciamento nas demais programações.

Alguns decretos ampliaram despesa primária com base em recursos oriundos de superávit financeiro, considerada fonte incompatível para a abertura de despesas primárias, discricionárias ou obrigatórias, naquelas circunstâncias. O TCU também não considerou viável a utilização do excesso de arrecadação, estando a meta comprometida, uma vez que este deveria ser utilizado para reduzir o déficit, garantindo-se uma trajetória sustentável para a dívida, e não ser consumido com novas despesas primárias, como ocorreu com alguns dos créditos abertos por decreto.

Foram considerados viáveis e legais, frente ao texto da LOA, os decretos de abertura de crédito suplementar que se valeram da anulação parcial ou total de dotações primárias como fonte de recursos, por configurarem mero **remanejamento** entre despesas e, portanto, sem impacto na meta fixada. Pela mesma razão, devem ser expurgados os créditos abertos com fontes financeiras para cobertura de despesas também financeiras.

2002, para suplementação de dotações consignadas: (Lei nº 10.407, de 2002). No Parecer ao PL nº 32, de 2001 – LOA 2002 (pg 37), o Relator Geral afirma: “A problemática questão do excessivo número de projetos de lei e decretos de abertura de créditos adicionais (...) e de seu expressivo impacto sobre o resultado primário e sobre a execução orçamentária ganhou relevância e renovou as preocupações dos parlamentares a respeito”. (grifo nosso)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

III.2 Contrarrazões do Executivo (AGU)

As contrarrazões apresentadas pela Advocacia-Geral da União (peça 227), em nome da Presidente da República, relativamente às irregularidades indicadas no item 17.1.2. do Despacho de 12/8/2015 (peça 205), apontaram, em síntese, o que segue:

a) Não há que se falar em violação ao art. 4º da LOA 2014 e ao inciso V do art. 167 da CF/1988, pois a **abertura de créditos suplementares, por si só, não impacta a meta de resultado primário** (p. 25, 29 e 33); os limites de empenho e pagamento são elaborados de forma a compatibilizar a execução dos orçamentos à obtenção da meta de resultado definida na LDO, não se podendo falar de incompatibilidade dos decretos que abrem créditos adicionais, porque esses ocorrem dentro da margem fiscal, ou seja, os limites programados (orçamentários e financeiros) não são alterados. A garantia do cumprimento de metas encontra-se no decreto que define os limites para empenho e pagamento de despesas. Entende que o cumprimento da meta somente é exigível legalmente ao fim do exercício fiscal. Se as metas anuais foram cumpridas no **final do exercício**, não houve incompatibilidade.

b) No que tange às **despesas discricionárias**, essas estão **sujeitas aos limites de empenho e movimentação financeira**, conforme prevê o § 13 do art. 51 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014), que diz que a abertura de créditos suplementares referentes às despesas discricionárias fica condicionada aos respectivos limites de empenho e movimentação financeira, ou seja, observados os limites, poder-se-ia abrir quaisquer créditos.

c) No tocante às **despesas obrigatórias**, os créditos devem ser abertos e seu impacto considerado nas avaliações bimestrais, prévia ou posteriormente, porque tais **despesas são de execução obrigatória e não se submetem à avaliação de conveniência e oportunidade**.

d) Em havendo a necessidade de reforçar dotação orçamentária de despesas obrigatórias, o Poder Executivo poderá agir de duas formas: (1) se há tempo hábil para esperar a próxima avaliação bimestral, incorpora-se esse valor e, posteriormente, se abre o crédito suplementar necessário; ou, (2) caso a necessidade de dotação seja urgente, procede-se à abertura do crédito e, depois, incluiu-se o valor na próxima avaliação. Assim, **a suplementação de despesa obrigatória não seria incompatível com a obtenção da meta de resultado, porque quando executado o crédito haverá a redução equivalente de limite para despesa discricionária**.

e) A necessidade de observância da meta de resultado primário e dos limites do decreto de programação orçamentária foi incluída nas **exposições de motivos** que acompanharam os decretos (p. 26).

f) Houve **precedente**, porque a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação pelo Congresso Nacional de projetos de lei alterando a meta de resultado primário, também **ocorreu no exercício de 2009**; em 2009, por exemplo, entre 15/05 e 08/10, período entre o envio de alteração da meta de superávit primário e a aprovação da nova meta de superávit primário, foram editados 32 (trinta e dois) decretos de crédito



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

suplementar, totalizando R\$ 188,7 bilhões. Dos 32 (trinta e dois) créditos, 04 foram à conta de R\$ 1,9 bilhão de superávit financeiro de exercícios anteriores. O parecer prévio elaborado pelo TCU **não fez qualquer ressalva** a essa questão (p. 31-32).

g) Por essa razão, em deferência aos princípios da **segurança jurídica**, da boa-fé objetiva e da confiança legítima, impõe-se a compreensão prospectiva do tema, uma vez que se refere à prática já consolidada e não ressalvada nas Contas do Governo de 2009.

Em relação ao **uso de fontes financeiras**, a AGU argumenta:

a) A Lei 4.320/1964 permite a utilização de resultado de exercícios anteriores para custear despesas instituídas mediante crédito adicional (p. 27-28). O importante, para auxiliar o acompanhamento do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, não é o exame das fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais, mas sim a natureza das despesas correspondentes (p. 27); e

b) O art. 2º da MP 661/2014 **autorizou a utilização dos recursos de superávit financeiro** vinculados para cobertura de despesas primárias obrigatórias, exceto nos casos de vinculação constitucional e de repartição de receitas destinadas a Estados, DF e Municípios (p. 35-36).

Em relação à possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira em R\$ 10,1 bilhões, o Decreto 8.367/2014 condicionou a ampliação à publicação da lei resultante da aprovação do PLN 36/2014. A AGU aduziu **a inexistência de dano** na abertura condicionada, e que o Tribunal, diante da impossibilidade de provar a má-fé, partiu da presunção de que um Decreto com eficácia condicionada à aprovação de um Projeto de Lei violou a LDO e a Constituição Federal. O Governo alega que **a atitude de não alterar a despesa naquele momento foi realizada de forma transparente**.

Por fim, com base nesses argumentos e alegando conformidade com os arts. 8º e 9º, § 2º, da LRF, § 3º do art. 50 e inciso III do § 4º do art. 51 da LDO 2014, e art. 4º da LOA 2014, a AGU aduz que “os pontos questionados não padecem de quaisquer irregularidades, estando perfeitamente em consonância com os normativos regentes”, ou seja, as mudanças de interpretações não poderiam retroagir.

Finaliza a AGU, reproduzindo informações da SOF sobre a questão, que a fonte de recursos utilizada para abertura de créditos suplementares de despesas discricionárias, seja remanejamento de dotações, excesso de arrecadação ou superávit financeiro, é irrelevante para efeito de atingimento da meta fiscal, dado que **se submetem aos limites constantes do decreto de limitação de movimentação de pagamento e empenho**.

III.3 Análise do TCU

A irregularidade na edição dos Decretos se deve **às circunstâncias em que se encontrava a gestão orçamentária e fiscal**. Quando abertos, a meta estava comprometida (o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

resultado fiscal foi alterado apenas na aprovação posterior do PLN 36/2014). Ao deixar de cumprir o dever do contingenciamento, os limites de empenho e pagamento tornaram-se incompatíveis com a meta, porque precários. Então, não poderia o Executivo se valer do argumento de que os Decretos abertos, submetidos a esse limite (incompatível), eram compatíveis. Não havia naquele momento garantia da existência de margem ou espaço fiscal. Em decorrência, diante da restrição do art. 4º da LOA, somente créditos individualmente neutros, sem impacto fiscal, a exemplo daqueles destinados a remanejamento de despesas primárias, poderiam ser abertos.

Diante da omissão de contingenciamento no Relatório do 5º bimestre, os limites para empenho e pagamento de despesas deixaram de ser reduzidos, tornando-se incompatíveis com a meta. Assim, os créditos com impacto primário não poderiam ter sido autorizados.

A gestão fiscal irregular que levou a essa situação, conforme o TCU, deve-se ao fato de que, ao menos a partir do dia 5/11/2014, já era do conhecimento do Executivo que a meta de resultado primário fixada na LDO 2014 estava comprometida. No período de 5/11 a 14/12/2014, não havia somente expectativa, mas a certeza do não cumprimento da meta fixada no art. 2º da LDO 2014, haja vista o envio do PLN 36/2014 ao Congresso Nacional prevendo sua redução, e, posteriormente, a edição do RARDP do 5º bimestre, no qual já constou a necessidade de ampliação do espaço fiscal.

O TCU conclui, diante disso, que a abertura de qualquer crédito suplementar voltado à despesa primária, que não por anulação de dotação equivalente de despesa igualmente primária, era incompatível com a obtenção da meta fiscal nesse período.

A posterior publicação da Lei 13.053/2014, em 15/12/2014, a qual alterou a meta, não elidiu a omissão de se limitar oportunamente a execução orçamentária e financeira. Nem convalidou, nem tornou regulares os decretos que abriram créditos suplementares e agravaram ainda mais o cenário fiscal.

Uma tempestiva atuação do Poder Executivo, no que se refere à frustração de receitas e aumento das despesas obrigatórias no decorrer do exercício de 2014, implicaria limitação de empenho e movimentação financeira, inclusive em data anterior ao Relatório do 5º bimestre e à edição dos decretos não numerados em comento.

Em um contexto em que o Governo Federal deixou de providenciar o contingenciamento de despesas discricionárias no decorrer do exercício, deixando de atualizar os limites de empenho e pagamento, não havia suporte na autorização do art. 4º da LOA para a abertura de novas despesas primárias, discricionárias ou obrigatórias – salvo se houvesse um cancelamento compensatório no próprio crédito. A questão não é a essencialidade da despesa aberta, mas o meio escolhido (decreto) para a viabilização do crédito nessas condições. No caso, os créditos poderiam ter sido abertos somente após o envio e aprovação de projeto de lei de crédito adicional, ou, no caso de imprevisibilidade e urgência, medida provisória.

É verdade que em todos os decretos constou, na **exposição de motivos**, a afirmação que “as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

meta de resultado primário”, porque deveriam observar os limites constantes do Anexo I do Decreto 8.197/2014 (dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso para 2014). Não se poderia dispor de maneira diferente, uma vez que se fundamenta nos arts. 8º e 13 da LRF e arts. 50 e 51 da LDO 2014. Fazer essa menção na exposição de motivos, no entanto, não torna legal a abertura dos créditos suplementares, porque, naquelas condições, não haveria como garantir que o aumento de despesa primária dos decretos poderia ser compensado com a manutenção dos limites de empenho e pagamento vigentes, incompatíveis com a meta.

Agumentar pela possibilidade de abrir crédito, aumentando o volume de recursos primários autorizados, e que esse procedimento é sempre compatível com o cumprimento da meta – pelo fato de os limites de empenho e pagamento não serem alterados – destitui o sentido e torna ineficaz a condição do caput do art. 4º, cujo propósito é vedar decretos que pressionem ou afetem as metas fiscais.

Em relação à **possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação** financeira em R\$ 10,1 bilhões, o Decreto 8.367/2014 condicionou a ampliação à publicação da lei resultante da aprovação do PLN 36/2014.

Quanto à inclusão no Decreto 8.367/2014 de dispositivo que condiciona a ampliação dos limites (em R\$ 10,1 bilhões) à publicação da lei resultante da aprovação do PLN 36/2014, o TCU afirma que não cabia ao Executivo o descontingenciamento de limites, mesmo que de forma condicionada. Somente depois de aprovada a mudança do PLN é que o Decreto poderia definir novos limites, **sem acenar a priori para o Legislativo** quais os órgãos que seriam beneficiados.

Observa que o Decreto 8.367/2014, ao condicionar a ampliação dos limites orçamentários e financeiros à aprovação do PLN 36/2014, deixou de observar o art. 118 da LDO 2014¹⁴.

Em relação à alegação de existir amparo normativo nas metas previstas em **projeto de lei**, não pode a Administração Pública agir com base nos mesmos, obviamente porque ainda não são leis. **O ato do Poder Executivo fundamentado apenas em projeto de lei está eivado de vício**. Em regra, uma lei para entrar em vigor precisa ser aprovada pelo parlamento, sancionada e publicada. Não havendo período de vacância a ser observado, a lei terá vigência somente após sua publicação.

Quanto à alegação de **precedente**, vez que a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação de projetos de lei alterando a meta de resultado primário, também ocorreu no exercício de 2009 e o parecer prévio elaborado pelo TCU não fez qualquer ressalva a essa questão, o TCU afirma que essa **matéria não foi objeto de análise no Relatório das Contas do Governo daquele exercício**. Afirma ainda que não há alteração de entendimento, já

¹⁴ Art. 118. A execução da Lei Orçamentária de 2014 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

que anteriormente não houve deliberação do Tribunal sobre a matéria. E que não existe aprovação tácita de atos, procedimentos, metodologias e entendimentos não examinados no passado.

Inaplicável também o princípio da **segurança jurídica**, da boa-fé objetiva e da confiança legítima ao caso e, conseqüentemente, não há que se falar em ofensa à coisa julgada, ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito de que trata o art. 5º, inciso XXXVI, CF/1988.

Em relação à fonte de financiamento, o superávit financeiro do ano anterior pode ser utilizado para a abertura de créditos por decreto apenas em condições normais, com a meta sendo cumprida. Em situações de comprometimento da meta, no entanto, a delegação do Legislativo ao Executivo do art. 4º da LOA impõe condições, entre as quais, a compatibilidade da programação com as metas. Conforme o TCU, a fonte de recursos “superávit financeiro”, utilizada para abertura dos créditos suplementares, afeta resultados fiscais e influencia negativamente o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO¹⁵.

A utilização do superávit financeiro para abrir despesas primárias, discricionárias ou obrigatórias, passa a exigir maior contingenciamento das demais programações, para que se mantenha o limite de programação. O que garante o resultado fiscal, do ponto de vista da execução, é a existência de um limite adequado e suficiente. Se, por omissão do Executivo, o limite torna-se insuficiente, a única garantia de que a abertura dos créditos atenda ao art. 4º é o exame isolado de cada um do ponto de vista de sua repercussão fiscal.

Em relação ao uso do **excesso de arrecadação**, como o resultado primário do exercício de 2014 estava prejudicado nas datas em que os decretos não numerados foram editados (10/11, 13/11 e 4/12), os recursos de eventuais excessos de arrecadação, inclusive derivados de recursos próprios ou vinculados¹⁶, deveriam se destinar a recomposição da meta, conforme o TCU (e não para o aumento de despesa), perseguindo-se sempre o cumprimento da lei.

Conclui o TCU que, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, foram editados sete decretos para abertura de créditos suplementares ao orçamento da União, utilizando superávit financeiro e excesso de arrecadação como fontes de financiamento. Porém, naquela ocasião, a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2014 estava comprometida (não havia garantia de existir margem fiscal), tanto que o Poder Executivo encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional para reduzi-la. Observe-se que, nessas condições, os créditos que exigissem aumento de despesa primária (sem o cancelamento de outra despesa equivalente) somente poderiam ser

¹⁵ De acordo com o TCU, o superávit financeiro de exercício anterior constitui uma receita financeira. Ao se valer da mesma como fonte para abertura de crédito suplementar em atendimento às despesas primárias, impacta-se negativamente o resultado primário. Ocorre aumento da despesa primária sem o conseqüente aumento de uma receita de mesma natureza. Assim, para obtenção do resultado primário durante a execução (apurado pelo regime de caixa), não é compatível a abertura de crédito adicional com o uso de superávit financeiro.

¹⁶ As receitas próprias ou vinculadas compõem o caixa único do Tesouro Nacional e contribuem para os resultados fiscais, reduzindo a dívida líquida.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

aberto com autorização em projeto de lei, ou medida provisória, no caso de despesas imprevisíveis e urgentes (art. 167, §3º da CF¹⁷), e não por decreto.

Argumentar que é possível abrir crédito, aumentando o volume de recursos autorizados, e que esse procedimento é sempre compatível com o cumprimento da meta – pelo fato de que os limites de empenho e pagamento não serem alterados - torna ineficaz e inócua a restrição legislativa inserida no caput do art. 4º, cuja finalidade é a garantia da preservação da meta fiscal.

Os limites orçamentários e financeiros, no momento em que foram abertos os decretos, não se mostravam compatíveis com os resultados. Isso porque o Executivo deixou de promover a limitação de empenho e pagamento (contingenciamento). Os limites para empenho e pagamento estavam em um patamar superior ao necessário para o atingimento da meta.

IV - A GESTÃO FISCAL EM 2015

O presente item contempla uma descrição sucinta da gestão fiscal em 2015 em face das semelhanças com os fatos ocorridos em 2014, examinados e contraditados pelo TCU e pela AGU. E também pela relevância que alguns desses pontos adquiriram, tendo em vista que foram objeto de denúncia¹⁸ por crime de responsabilidade na Câmara dos Deputados, mais especificamente pelo fato de que, em 2015, créditos suplementares teriam sido abertos pelo Executivo em desacordo com a autorização dada pelo Legislativo na lei orçamentária.

A Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO-2015), estabeleceu a meta de R\$ 66,3 bilhões para o superávit primário do setor público consolidado (1,2% do PIB), sendo a meta de superávit primário do Governo Central de R\$ 55,3 bilhões.

No primeiro bimestre de 2015 não houve relatório de avaliação de receitas e despesas, tendo em vista que a publicação da LOA 2015 somente ocorreu em 22/04/2015.

Em 22 de maio de 2015, o Poder Executivo apresentou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 2º Bimestre e publicou o Decreto nº 8.456, contendo a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015.

O mencionado relatório aponta a revisão dos parâmetros macroeconômicos e a redução da estimativa da receita líquida para 2015 em R\$ 65,2 bilhões. Quanto às estimativas de despesas primárias de execução obrigatória, houve uma elevação de R\$ 5,8 bilhões, o que resultou na indicação da necessidade de redução dos limites de empenho e pagamento das

¹⁷ Art. 167, § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

¹⁸ http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/Decis%C3%A3o_sobre_impeachment_ASSINADA.pdf



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

despesas discricionárias de todos os poderes em R\$ 70,9 bilhões, necessário para garantir uma meta no final do exercício de R\$ 55,3 bilhões.

Como o Decreto nº 8.456 foi publicado após o final de abril, este não apresentou metas fiscais para o primeiro quadrimestre, apontando as metas de R\$ 22,2 bilhões e R\$ 55,3 bilhões, respectivamente, para o segundo e terceiro quadrimestre de 2015. O Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 1º Quadrimestre de 2015 assinala que, de acordo com os dados realizados, até abril o Governo Central apresentou superávit primário de R\$ 15,5 bilhões.

No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, o Executivo, em suma, mostra o cenário macroeconômico adverso (baixo crescimento econômico mundial, queda do preço das *commodities*, crise hídrica) e o aumento da frustração da estimativa de receitas.

Destaca a frustração na arrecadação pela queda na atividade econômica acima da estimada ao final do ano anterior, e o esforço para reduzir despesas e aumentar a arrecadação¹⁹.

Mas, apesar de todas as medidas adotadas desde dezembro de 2014, não se conseguiu o retorno do superávit primário para o nível previsto inicialmente. E que, nesse contexto, foi enviado ao Congresso Nacional **Projeto de Lei nº 5, de 22/07/2015**, que altera a LDO-2015, reduzindo a meta de resultado primário para o setor público consolidado não financeiro a R\$ 8,7 bilhões.

Diante disso, o relatório de avaliação bimestral passa a considerar as metas previstas no referido projeto de lei, ainda não aprovado, razão pela qual o contingenciamento adicional foi de apenas R\$ 8,6 bilhões (o contingenciamento acumulado do exercício passou de R\$ 70,9 bilhões para R\$ 79,5 bilhões²⁰). Se observada a meta original da LDO, esse contingenciamento adicional deveria ter sido superior.

No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2015 o Executivo reitera a piora do quadro fiscal e o esforço para aumentar a arrecadação e reduzir despesas. Como passa a adotar as metas do PLN nº 5, conclui pela possibilidade de

19 O governo destaca as seguintes medidas: (i) redução dos subsídios pagos pelo Tesouro Nacional; (ii) racionalização de gastos; (iii) fim do subsídio à CDE no valor de R\$ 9,0 bilhões; (iv) revisão das regras de pensão por morte e auxílio doença e; (v) revisão do seguro defeso, do seguro desemprego e do abono salarial. Além disso, o contingenciamento de despesas discricionárias no valor de R\$ 70,9 bilhões. Quanto à receita: (i) elevação do IPI para automóveis, móveis, laminados e painéis de madeira e cosméticos; (ii) PIS/Cofins sobre importação; (iii) IOF-Crédito para pessoa física; (iv) PIS/Cofins e CIDE sobre combustíveis; (v) PIS/Cofins sobre receitas financeiras das empresas e; (vi) correção de taxas e preços públicos. E o envio de propostas legislativas para aumentar a arrecadação.

Além disso, foram enviadas propostas legislativas que visam o aumento da arrecadação: (i) o projeto de Lei 863/2015, que reverte parte da desoneração da folha de pagamento e; (ii) a Medida Provisória 675, que aumenta a CSLL cobrada das instituições financeiras de 15% para 20%.

20 O Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015 fixou um contingenciamento de R\$ 79,5 bilhões. Esse contingenciamento já representava aproximadamente 40% das despesas contingenciáveis.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

manutenção dos limites de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias em relação aos limites constantes da avaliação do 3º bimestre.

Também no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2015, o Executivo ressalta que a avaliação da meta quadrimestral já considera os efeitos do PLN 5/2015-CN. Ademais, conforme os itens 7 e 8 do referido Relatório:

7. No âmbito do Poder Executivo, as orientações decorrentes da avaliação do 3º bimestre foram implementadas por meio do Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, que estabelece a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015. Nesse Decreto, foi estabelecida a meta de resultado primário para o 2º quadrimestre de déficit de até R\$ 18,0 bilhões para o Governo Federal, sendo déficit de R\$ 17,0 bilhões para o Governo Central e de R\$ 1,0 bilhão para as empresas estatais federais.

8. Encerrado o mês de agosto, o resultado primário do Governo Central acumulado até o 2º quadrimestre foi de déficit de R\$ 14,9 bilhões, enquanto as Empresas Estatais Federais registraram déficit de R\$ 331,7 milhões. Dessa forma, o Governo Federal realizou déficit primário de R\$ 15,2 bilhões até o 2º quadrimestre, ficando dentro do limite estabelecido no Decreto nº 8.496/2015. Portanto, fica comprovado o cumprimento da meta de resultado primário do Governo Federal no 2º quadrimestre de 2015.

No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre, o Poder Executivo evidencia a queda das expectativas de crescimento do PIB para 2015, com repetidas reduções ao longo do ano. Destaca o esforço na contenção das despesas discricionárias, sendo que, apesar da inflação, a programação orçamentária e financeira de 2015 mostrava-se inferior aos respectivos montantes empenhados em 2014 e 2013. Acrescenta que, apesar das medidas adotadas pelo governo, não se observou, até novembro de 2015, retorno do superávit primário para um nível que estabilizasse a dívida pública.

O Governo salienta que a deterioração da arrecadação é maior do que a esperada. Houve mudança no comportamento fiscal das empresas, o que aumenta o déficit público para além do esperado. Amplia-se a distância entre a expectativa de arrecadação, segundo projeção da RFB, e a efetivamente observada. Parte da frustração na arrecadação é explicada pela queda na atividade econômica, mas outra parte não foi capturada pelas projeções da RFB. Dentre os fatores que podem explicar a queda de receita cita os impactos negativos da reacomodação no setor de óleo e gás e a reprogramação fiscal das empresas, à luz de um cenário ainda muito incerto.

Com o aumento das despesas rígidas (além de 85% do orçamento primário), o espaço de compensação de eventuais quedas de receita com despesas discricionárias está se estreitando.

A frustração da receita total constatada no relatório do 5º bimestre, em relação à previsão do orçamento, foi de R\$ 187 bilhões, quase equivalente a toda a despesa discricionária do Poder Executivo para o exercício.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Diante disso, foi enviado em outubro de 2015, nova alteração da meta de resultado primário para o exercício, prevendo-se um déficit de R\$ 51,8 bilhões para o Governo Central (-0,85% do PIB).

Ademais, o Executivo ressalta que o “Tribunal de Contas da União (TCU), no pronunciamento prolatado no Parecer Prévio das Contas referentes ao exercício de 2014 – PCPR (TC nº. 005.335/2015-9, Acórdão do Plenário do TCU nº. 2.461, de 7 de outubro de 2015) avaliou como inadequado, para efeitos de contingenciamento, levar em consideração eventuais propostas legislativas de alteração das leis de diretrizes orçamentárias em tramitação, com vistas à modificação das metas de resultado primário”. E que, diante disso, ainda que a matéria não tenha sido julgada pelo Congresso Nacional, passou a considerar essa questão para a hipótese de prevalecer o entendimento firmado pela Corte de Contas.

Ressalta, no entanto, que, naquele momento, o alcance da meta de superávit original de R\$ 55,3 bilhões representaria uma impossibilidade, porque implicaria a necessidade de contingenciamento de despesas discricionárias em montante superior às existentes. O atingimento da meta original exigiria a redução de R\$ 107,1 bilhões. Conclui que o maior contingenciamento possível das despesas do Poder Executivo, exceto emendas, seria de R\$ 10,7 bilhões, o que acabou ocorrendo²¹. Alertou que, ainda assim, o bloqueio atingiria todas as despesas discricionárias não empenhadas do Executivo, exceto a Saúde, com inúmeras consequências para a sociedade. O Congresso Nacional aprovou a alteração da meta fiscal da LDO 2015 no dia 02 de dezembro de 2015.

Depreende-se do exposto, feitas todas as ressalvas, que os contingenciamentos nos relatórios do 3º e 4º bimestre de 2015 foram inferiores àqueles teoricamente necessários. A situação se altera no relatório do 5º bimestre. Nesse caso, não se pode alegar omissão no contingenciamento, já que o Executivo esgotou a possibilidade fática de limitar despesas discricionárias.

Quanto à abertura supostamente irregular de créditos suplementares em 2015, o **Quadro 1** mostra a relação dos decretos de abertura editados entre 22/07/2015, após o envio do PLN nº 05/2015, até 02/12/2015, data de sua aprovação no Congresso Nacional. O Quadro foi elaborado com base nos critérios adotados pelo Tribunal no Relatório das Contas de 2014, ainda pendente de julgamento no Congresso Nacional.

QUADRO 1 - DECRETOS (CRÉDITOS SUPLEMENTARES) QUE AMPLIAM DESPESA PRIMÁRIA COM FONTES INCOMPATÍVEIS (critério Acórdão TCU nº 2.461 - TC nº. 005.335/2015-9)

PUBLICADOS ENTRE 22/07/2015 (envio do PLN nº 05/2015) a 02/12/2015 (aprovação do PLN)

Em R\$ 1,00

Data Publicação Decreto	Órgãos	DOU	Superávit Financeiro (1)	Excesso de Arrecadação (2)
28/07/2015	Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo	02 - Seção I	56.550.100	

²¹ O novo contingenciamento foi promovido pelo Decreto nº 8.580, de 27 de novembro de 2015, e revertido por meio do Decreto 8.581, de 3 de dezembro de 2015, tão logo aprovada, pelo Congresso Nacional, a alteração da meta.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

28/07/2015	Educação, Prev, Trabalho, Cultura	49 - Seção I	642.162.433	594.113.666
28/07/2015	Executivo, EFU e Refinanciamento	65 - Seção I		7.000.000
28/07/2015	Diversos órgãos do Executivo	68 - Seção I		365.726
21/08/2015	Judiciário e Executivo	04 - Seção I	117.799.001	262.173.117
03/09/2015	MME, Transportes e AGU	02 - Seção I	4.000.000	
TOTAL			820.511.534	863.652.509

- (1) Foi excluído da relação os créditos abertos com recursos de convênios e doações (R\$ 842.473.167,00);
(2) O TCU considerou que o excesso de arrecadação, inclusive de receitas próprias e vinculadas, deveria ser utilizado para o atingimento da meta;

Fonte: Diário Oficial da União e SIOP. Elab. Própria.

Vale salientar que o Acórdão do Plenário do TCU nº. 2.461 (TC 005.335/2015-9), que contempla o entendimento do Tribunal acerca da abertura de créditos, foi publicado no dia 7 de outubro de 2015²².

V- COMPARATIVO DA GESTÃO FISCAL DE 2014 E DE 2015

Os **Quadros 2 e 3** mostram uma síntese dos principais aspectos apontados nos relatórios fiscais publicados²³ em 2014 e 2015, indicando a evolução dos parâmetros e os eventos relevantes.

Devem-se observar algumas diferenças na comparação da gestão fiscal em 2014 e 2015, tomando-se como base o exercício de 2013. A **Tabela 1** seguinte mostra, com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o comparativo dos montantes executados das principais variáveis fiscais nos 10 primeiros meses de 2013, 2014 e 2015, em **valores constantes** (IPCA de out/2015), uma forma de avaliar a origem dos déficits fiscais observados em 2014 e 2015.

Tomando-se como **referência** os montantes verificados no período de **10 meses do exercício de 2013**, constata-se, em valores constantes:

a) Em relação ao mesmo período de 2013, o resultado primário nos dez primeiros meses de 2014 foi inferior em R\$ 52,3 bilhões; e, em 2015, inferior em R\$ 73,1 bilhões;

b) Em 2014 - vide coluna (d) -, a redução do resultado decorre fundamentalmente do **aumento de despesas primárias** (R\$ 52,5 bilhões), já que não houve praticamente queda de receita. As despesas discricionárias (custeio e investimento) representaram a maior parte desse aumento (R\$ 33,1 bilhões);

²² Depois dessa data o Executivo passou a se ajustar às recomendações da Corte de Contas quanto à necessidade de contingenciamento (promovido em 27 de novembro de 2015) e à abstenção de edição de decretos considerados incompatíveis.

²³ Relatórios Bimestrais de Receita e Despesa; e Relatórios Quadrimestrais de Avaliação das Metas – MPOG/SOF



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

c) Em 2015 - vide coluna (e) -, o resultado fiscal deficitário deveu-se principalmente à **queda da receita (R\$ 52,3 bilhões)**, e, em segundo lugar, ao aumento de despesas (R\$ 21,2 bilhões), especialmente obrigatórias (benefícios previdenciários). As despesas discricionárias foram reduzidas quase ao nível de 2013, sendo que o aumento do custeio foi compensado pela redução das despesas de capital (investimento).

Comparando-se os valores acumulados até o 5º bimestre de 2015 com o mesmo período de 2014, verifica-se (coluna f) que, apesar da queda de receita de R\$ 52,3 bilhões, o déficit fiscal aumenta em apenas R\$ 20,8 bilhões, uma vez que foi compensado por uma razoável queda de despesas, especialmente discricionárias.

Tabela 1 - Comparativo da Gestão Fiscal - Janeiro a Outubro - 2013 a 2015

R\$ Milhões - Valores de out/15 - IPCA

Discriminação	2013	2014	2015	2014 x 2013	2015 x 2013	2015 x 2014
	(a)	(b)	(c)	(d) = b-a	(e) = c-a	(f) = c-b
1. RECEITA LÍQUIDA TOTAL	931,1	930,9	878,9	-0,2	-52,3	-52,0
2. DESPESA TOTAL	890,7	943,2	911,9	52,5	21,2	-31,3
Pessoal e Encargos Sociais	194,3	196,4	192,5	2,1	-1,8	-3,9
Benefícios Previdenciários (1)	345,1	353,0	359,8	7,9	14,7	6,7
Demais Obrigatórias (2)	103,6	112,9	107,4	9,3	3,8	-5,5
Discricionárias	247,8	280,9	252,2	33,1	4,5	-28,7
Outras Despesas de Custeio (3)	183,8	203,8	204,9	20,0	21,1	1,1
Outras Despesas de Capital (4)	63,9	77,1	47,3	13,2	-16,6	-29,8
3. RES. PRIMÁRIO JAN-OUT (1-2)	40,5	-12,2	-33,0	-52,7	-73,5	-20,8

Fonte: MF/STN - Tabela 1.1. Resultado Primário do Governo Central 1/ - Brasil - Mensal - 1997 a 2015; Elab. Autores

Obs.: (1) - O déficit do RGPS foi, respectivamente, de R\$ 59,9 bilhões, R\$ 56,4 bilhões e de R\$ 75,8 bilhões.

(2) - Inclui FAT, benefícios assistenciais (LOAs e RMV), Subsídios e Subvenções, Fundef/Fundeb; lei Kandir; despesas mínimas demais poderes, sentenças judiciais, créditos extraordinários, auxílio CDE, etc.;

(3) - Inclui despesas "obrigatórias" sujeitas à programação financeira (bolsa família, ben. servidores, etc.);

(4) - Especialmente Investimento.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Anexo de Metas Fiscais das LDOs determina que as metas devem ser estabelecidas de forma a garantir as condições econômicas necessárias para a manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade da dívida pública. A definição da política e das metas fiscais ocorrem dentro do contexto econômico. O desafio da gestão é conciliar uma série de propósitos legítimos que aumentam gasto público – investimentos e demais políticas públicas, distribuição de renda, etc. – com a diretriz de redução gradual do endividamento, taxas e despesas com juros, o que permite ampliar, a médio e longo prazo,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

investimentos públicos e também privados²⁴, melhorando as condições de mercado para o crescimento econômico.

O aumento dos déficits fiscais fomenta a escalada das despesas com juros e serviços da dívida, elevando-se o montante da dívida líquida e bruta. Definir metas é estabelecer o consenso político acerca do esforço fiscal no presente - em detrimento de benefícios públicos e sociais imediatos – em troca da expectativa de maior crescimento econômico e estabilidade a médio e longo prazo. Sua fixação depende da política econômica adotada. Ademais, é necessário optar pela combinação adequada entre aumento de receita *versus* corte de despesas.

Todas essas questões envolvem um debate permanente com diferentes visões de ordem econômica, político e ideológica, inclusive dentro do próprio governo, ao que se alia a definição da política monetária, cambial e creditícia, gastos e investimentos, carga tributária, tamanho e papel do Estado.

A edição da LRF, antecedida por uma grave crise nas finanças públicas, fixou uma série de normas para **reduzir o subjetivismo na condução da gestão orçamentária e fiscal**, firmando-se, como princípio da gestão fiscal responsável, a ação planejada e transparente, prevenindo riscos que afetem o equilíbrio das contas públicas, além de exigir a fixação e o cumprimento de metas de resultados e a obediência a limites e condições para variáveis fiscais (art. 1º, § 1º).

No modelo de gestão fiscal presente, a fixação de uma meta primária de resultado (seja qual for) passou a ser a vista como a síntese da política fiscal, diferença entre receita e despesa primária, obrigatória ou discricionária. Havendo desvio na estimativa de receitas ou despesas obrigatórias, a correção depende fundamentalmente da redução das despesas discricionárias *strictu sensu*.²⁵

Nesse modelo, o Parlamento adquiriu um papel relevante na definição e fiscalização da gestão orçamentária e fiscal. As metas fiscais integram o conteúdo das leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias; além disso, cabe ao Congresso a aprovação da legislação tributária e da que delimita gastos obrigatórios.

No modelo teórico atual, a garantia de cumprimento do resultado fiscal na execução depende da fixação de **limites** adequados de empenho e pagamento, com base em avaliações realistas da receita e da despesa, desde o cronograma inicial até os relatórios bimestrais, como ilustrado na **Figura 1**. O montante contingenciado corresponde à diferença

²⁴ A menor sustentabilidade fiscal levou à redução da classificação do grau de investimento do País, o que poderá ter impacto sobre o investimento público e privado.

²⁵ A Secretaria do Tesouro Nacional inclui no cronograma com limites de empenho e pagamento as despesas obrigatórias sujeitas à programação orçamentária (bolsa família, benefícios a servidores, etc.).

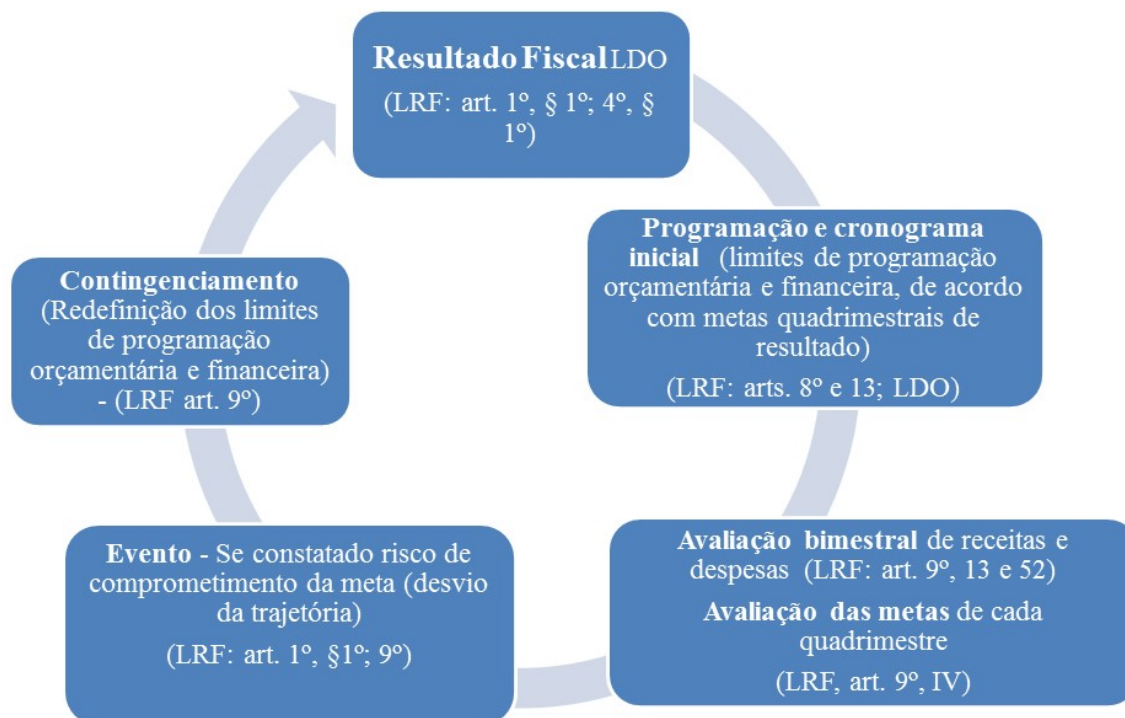


CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

entre os valores da LOA²⁶ e o limite programado. Os limites (e o consequente contingenciamento) são definidos por órgão.

Figura 1 – LRF – Controle da meta fiscal por meio do contingenciamento das despesas discricionárias



A **Figura 2** ilustra situação onde, durante o exercício, depois de fixado o cronograma inicial (e o limite de empenho/pagamento), por alguma razão – mudança de cenário, queda de receita ou aumento de despesa obrigatória - tornou-se necessário reduzir ainda mais a trajetória da despesa discricionária (**trajetória 1** corrigida para **trajetória 2**), para cumprir a meta original. No exemplo, isso ocorre no final do primeiro semestre. A fixação de um novo limite de programação (empenho) implicaria a elevação do montante contingenciado.

O risco de não cumprimento da meta é identificado a partir dos relatórios bimestrais. De acordo com o art. 9º da LRF, se verificado que a realização da receita (ou aumento da despesa obrigatória) *poderá* não comportar o cumprimento das metas fixadas, os Poderes e o MPU promoverão a correção da trajetória da despesa, ou seja, a redução dos limites de empenho e pagamento. Essa ação é preventiva e tem como propósito evitar riscos e corrigir desvios²⁷. Essa análise deve levar em conta despesas já realizadas e aquelas a realizar

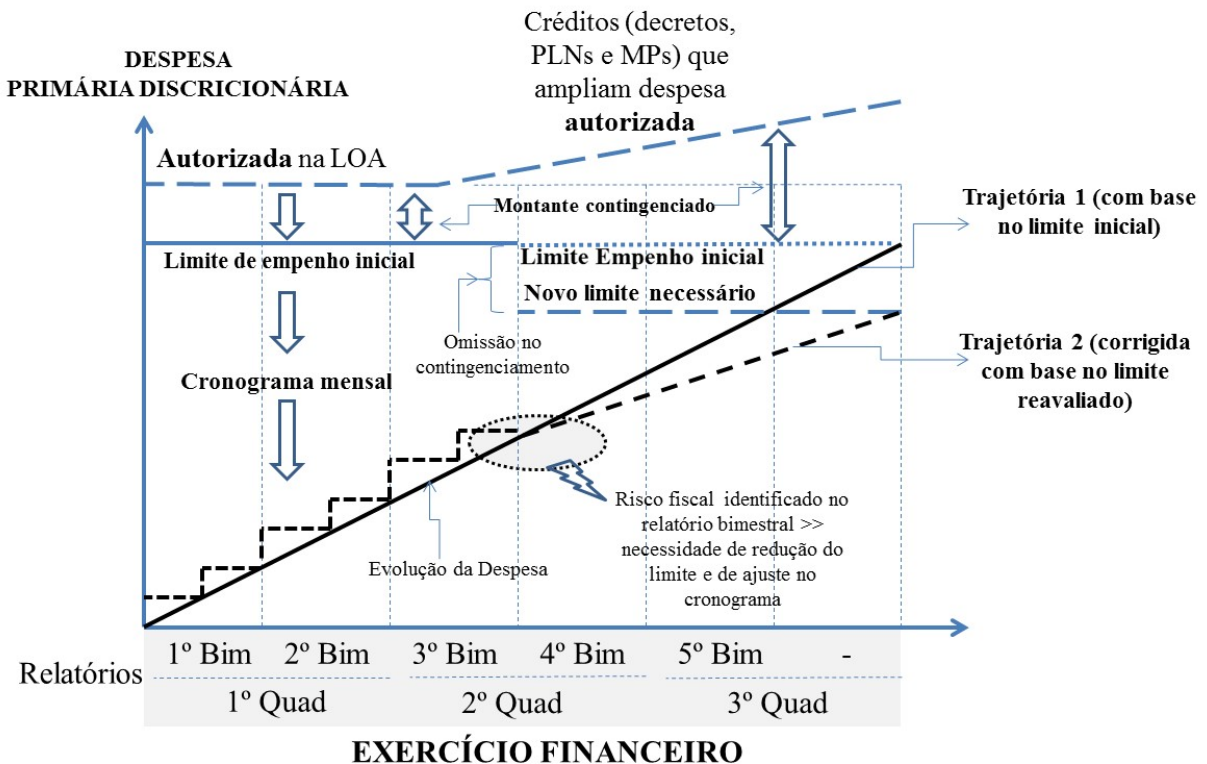
²⁶ Inclui créditos suplementares (abertos por projeto de lei ou por decreto), créditos especiais e créditos extraordinários.

²⁷ Sob pena de infração administrativa, de acordo com a Lei nº 10.028, de 2000. Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: (...) III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;



no novo cenário. Eventuais créditos adicionais abertos durante o exercício, quando aumentam despesas primárias (obrigatórias ou discricionárias), podem pressionar os limites de programação vigentes (e o alcance da meta planejada) na medida em que a projeção²⁸ e a evolução das despesas **realizadas** se aproximam ou ultrapassam essa barreira (limite).

Figura 2 – Despesa discricionárias primária – programação e controle



Obviamente a descrição desse modelo encontra-se simplificada, e não leva em consideração a totalidade das circunstâncias levantadas pelo TCU e pela AGU. Em relação às mesmas, deve-se assinalar a existência de **campos distintos de interpretação e argumentação**, e que diferenças do ponto de vista técnico e jurídico são relativamente comuns nas relações institucionais Executivo-Legislativo, mas que aumentam e se polarizam em momentos de crise política com a seguinte tendência: a) do lado do Executivo, a busca de maior **flexibilidade na condução da gestão fiscal e orçamentária**, reduzindo a dependência política junto ao Legislativo; b) do lado do órgão auxiliar de contas do Legislativo, o fortalecimento do controle externo e o enfoque na **força vinculante da legislação e dos instrumentos de planejamento e orçamento na gestão fiscal**.

²⁸ Durante o exercício, o aumento da despesa (criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental) exige do gestor, além da estimativa, que verifique a existência de autorização orçamentária. Conforme art. 16 da LRF, o aumento da despesa deve ser compatível com a **lei de diretrizes orçamentárias** (que fixa metas).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Foram elaborados quadros para assinalar as diferentes argumentações utilizadas²⁹ pelo TCU e pela AGU em relação às irregularidades fiscais. O **Quadro 4** mostra como foi contextualizada a ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União, no final do quinto bimestre de 2014, no montante de, pelo menos, R\$ 28,54 bilhões³⁰.

Quadro 4 - Necessidade de cumprimento das metas fiscais anuais e seu desdobramento quadrimestral durante a execução orçamentária. Obrigatoriedade de contingenciamento de despesas discricionárias

Aspectos	Tribunal de Contas da União	Poder Executivo (AGU)
1 - Meta Fiscal do exercício (LRF – art. 4º, §1º e 5º, I), desdobrada em metas quadrimestrais (no cronograma de execução (LRF, art. 8º), avaliadas pelo Legislativo (9º, § 4º) – LDO 2014 (art. 50, § 1º)	As metas fiscais tem caráter vinculante e devem ser estritamente observadas pelo gestor na elaboração e execução do orçamento. Na execução, orientam e determinam os montantes a serem contingenciados (prevenção de riscos), sob pena de infração fiscal administrativa. Alterações na meta prevista devem ser aprovadas previamente no Legislativo.	As metas fiscais dependem do cenário considerado, sendo prospectivas. Durante o exercício tem caráter indicativo, orientam, mas não determinam os montantes a serem contingenciados. O desdobramento quadrimestral e os Relatórios bimestrais são instrumentos de monitoramento e avaliação. Podem considerar desde já alterações na conjuntura e propostas (PLN) de alteração de meta.
2 - Obrigatoriedade de limitar despesas discricionárias no final de cada bimestre (art. 9º LRF e LDO), se verificada a possibilidade de comprometimento da meta fiscal	Ato vinculado - Ressalvadas as exceções previstas na própria LDO, é obrigatória a limitação de empenho e pagamento de despesas, se, durante a execução, houver comprometimento da meta anual projetada. Supremacia da lei e reserva legal. Efeitos indesejáveis da perda de credibilidade fiscal e do grau de investimento. Avaliação do efeito do contingenciamento depende do Legislativo.	Ato discricionário - desde que motivado e justificado, não é obrigatória a limitação de empenho e pagamento de despesas discricionárias. O administrador pode considerar, diante do novo cenário, o diferimento do esforço fiscal. O princípio da continuidade do serviço público permite que o próprio gestor considere os efeitos nocivos do contingenciamento nas políticas públicas.
3 - Riscos fiscais e alteração da conjuntura – necessidade de alteração da meta fiscal durante o exercício	Cabe ao Legislativo avaliar e aprovar ex ante as razões e motivações da necessidade de alteração da meta fiscal e de sua trajetória.	O Executivo pode considerar nos relatórios bimestrais, durante o exercício, alterações da meta fiscal, ainda que pendente de aprovação de alteração da LDO.
4 - Envio do PL alterando a LDO	Não basta o envio do Projeto de Lei alterando as metas da LDO. A trajetória da nova meta só pode ser considerada nos relatórios bimestrais e de avaliação depois de aprovada no Legislativo.	A proposta de alteração da meta já pode ser considerada nos relatórios de avaliação, mesmo que o Projeto ainda não esteja aprovado. A data limite para a aprovação do Projeto é o final do exercício (considerando-se que as metas são anuais).
6 - Eficácia da política fiscal - LRF/LDO e papel do	Orienta e determina , do ponto de vista legal, a gestão fiscal. Alterações exigem	Orienta (mas não vincula) a gestão fiscal. Alterações durante o ano podem

²⁹ Em caso de dúvida ou discordância, consultar os documentos originais produzidos pelo TCU e pela AGU.

³⁰ De acordo com o TCU, houve: Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Aspectos	Tribunal de Contas da União	Poder Executivo (AGU)
Legislativo	a aprovação do Legislativo	ser feitas, justificadas e convalidadas até o final do exercício
7 - Existência de precedente	O TCU argumenta que, embora eventos semelhantes tenham ocorrido no passado, havia diferenças. E que tais eventos não foram objeto de auditoria e avaliação específica pela Corte.	O Poder Executivo argumenta que eventos semelhantes ocorreram em exercícios anteriores e não foram ressalvados pelo TCU. E que o novo entendimento da Corte deveria ser aplicado apenas para os exercícios seguintes.
8 - Mudança do cenário econômico e fiscal	Justifica, mas não autoriza (depende do Legislativo).	Justifica e autoriza a alteração da meta durante o exercício.

O Quadro 5 compara o posicionamento de cada Instituição em relação à legalidade da “abertura”, por Decreto, de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, uma vez que não autorizados pela lei orçamentária³¹. Questiona-se se a abertura dos créditos mencionados era incompatível com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, portanto, em desacordo com o caput do art. 4º³² da LOA 2014 (Lei nº 12.952, de 2014).

Quadro 5 – Legalidade da abertura, por Decreto, de créditos com impacto primário no período de omissão de contingenciamento (5/11 a 14/12/2014)

Item	Tribunal de Contas da União	Poder Executivo
Os Decretos citados eram <u>incompatíveis</u> com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício?	Sim. Autorizar, por Decreto, despesas com impacto fiscal primário, com a meta já comprometida, não é compatível com a obtenção do resultado primário do exercício. Tanto a elaboração como a execução do orçamento devem ser compatíveis com a meta (art. 2º LDO). Abrir créditos (novas autorizações) com impacto primário reduz resultado fiscal implícito. Na execução, novos empenhos e pagamentos pressionam limites já comprometidos, exigindo maior contingenciamento (ou redução de limites), o que não estava sendo feito. O aumento de despesa primária obrigatória	Não. A meta deve ser observada apenas na execução. Mantidos constantes os limites globais da programação (pagamento), a mera <i>abertura</i> de créditos apenas aumenta o montante de despesas primárias autorizadas, mas não afeta, por si só, o atingimento da meta fiscal durante a execução. Aberto o crédito, a execução posterior das novas despesas primárias seria viável, por implicar redução equivalente de outras despesas discricionárias (já que os limites de programação não se alteraram). Considerando-se que a meta obrigatória é apenas aquela anual, seu descumprimento só

³¹ Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item 8.8 do Relatório).

³² O art. 4º da LOA 2014 abre a seção que trata da autorização do Legislativo para o Executivo abrir créditos por Decreto, nos seguintes termos:

Da Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, **desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014** e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas: **(grifo nosso)**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Item	Tribunal de Contas da União	Poder Executivo
	<p>exige redução de limites globais das discricionárias, o que não foi feito. No período 5/11 a 14/12/2014 já havia a certeza do não cumprimento da meta vigente.</p> <p>O relatório de avaliação do 5º bimestre não poderia considerar a meta reduzida do PLN 36, porque ainda não aprovada.</p>	<p>é verificável no final do exercício. Antes, não se poderia argumentar pela incompatibilidade. O relatório de avaliação do 5º Bimestre de 2014 (nov/2014), já considerava a meta do PLN 36, porque as metas são prospectivas e dependem do cenário utilizado.</p>
<p>2 – Interpretação do caput do art. 4º que exige que as “alterações promovidas pelos citados créditos na programação orçamentária” sejam compatíveis com a “obtenção da meta de resultado primário para 2014”</p>	<p>Dentro do princípio da ação fiscal planejada (LRF) e nos termos do art. 2º da LDO, a obtenção da meta depende de sua observância na elaboração (resultado implícito) e na execução da LOA. A compatibilidade é verificável desde o momento de abertura do crédito (impacto potencial). As <i>alterações</i> da programação <i>orçamentária</i> decorrem dos acréscimos e cancelamentos promovidos pelo respectivo decreto que autoriza aumento de despesas primárias. Ademais, do ponto de vista da execução do orçamento, a omissão do Executivo no contingenciamento (que deveria ter sido previsto no relatório do 5º bimestre) tornou incompatíveis (defasados) os próprios limites de programação. Assim, não havia respaldo para se alegar compatibilidade dos decretos abertos entre 5/11 a 14/12/2014. Os decretos, portanto, não obedeceram a Constituição e a LOA.</p>	<p>Para o Executivo, a compatibilidade dos créditos abertos por decreto com as metas deve ser verificada apenas do ponto de vista da execução do orçamento, não havendo incompatibilidade na abertura. Nesse sentido, interpreta “programação orçamentária” como correlacionado aos limites (tetos) globais de programação.</p> <p>Deduz então que a “abertura” de créditos, por si só, não altera a “programação orçamentária” - limites globais. Esses limites (de empenho e pagamento) são fixados no cronograma inicial, podendo ser revisados ou não a cada bimestre. Partindo-se da premissa que os limites permanecem constantes, e considerando-se que créditos não alteram tais limites, não haveria incompatibilidade. Não houve, portanto, óbice para a abertura dos créditos.</p>
<p>4 - Eficácia da restrição fiscal do caput do art. 4º, caput da LOA,</p>	<p>Plena, pelas seguintes razões:</p> <ol style="list-style-type: none">O texto da LOA e a CF limitam a “abertura” de créditos, sem autorização legislativa, se as metas fiscais (e o contingenciamento) não estiverem sendo cumpridas;A proibição refere-se ao fato do crédito ser aberto (mesmo não havendo empenho ou pagamento). A condição incluída no caput do art. 4º da LOA existe para compelir o Executivo a efetivar o contingenciamento necessário ao cumprimento das metas;Se os “limites globais de programação” não estavam sendo cumpridos (pela omissão do contingenciamento), não se poderia abrir créditos com impacto primário. Descumprido o limite (global) de programação, não haveria como utilizá-lo como argumento de garantia da meta;Nessas condições, o crédito somente deveria ser aberto por PLN ou MP (e não Decreto);Na lei, não podem existir dispositivos inócuos ou supérfluos, ou norma sem eficácia (o que ocorreria, se válida a interpretação do Executivo).	<p>Flexível, pelas seguintes razões:</p> <ol style="list-style-type: none">a <i>abertura</i> de créditos (com o aumento de autorizações de despesa primária), mantidos os limites globais de programação (que dependem dos decretos de programação), por si só, não afeta metas fiscais (que só existem na execução). Portanto, não haveria incompatibilidade;a verificação conclusiva da compatibilidade com as metas fiscais somente pode ser feita no final do exercício, sendo que, nesses termos, a meta foi cumprida;Créditos destinados a despesas obrigatórias não se submetem a juízo de conveniência e oportunidade e devem ser abertos; executados, implicarão redução posterior do montante equivalente de despesas discricionárias;A abertura por decretos deve ser permitida para alocar fontes legalmente vinculadas e excesso de arrecadação de fontes próprias; é possível o uso de fontes financeiras na abertura de quaisquer créditos;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

Item	Tribunal de Contas da União	Poder Executivo
	f) Ênfase no princípio da legalidade estrita do gasto público.	e) Ênfase no princípio da continuidade do serviço público;
5 - Justificação da abertura dos créditos por Decreto, tendo em vista a necessidade, relevância e urgência	A Constituição veda a abertura dos créditos suplementares sem prévia autorização do Congresso. O art. 4º do texto da LOA não traz exceções. Em caso de necessidade, os créditos poderiam ter sido abertos com o uso de projeto de lei (PLNs). Se imprevisíveis, relevantes e urgentes, medida provisória (crédito extraordinário).	Os créditos abertos por Decreto foram justificados pelo fato de se destinarem a despesas obrigatórias, ou relevantes e urgentes, que não poderiam ser adiadas. Os créditos representaram percentual pequeno em relação ao total de créditos abertos por decreto no exercício.
6 - Existência de precedente	O TCU argumenta que eventos semelhantes do passado, ainda que tenham ocorrido, não foram objeto de auditoria e avaliação pela Corte.	O Poder Executivo argumenta que eventos semelhantes do passado não foram ressaltados pelo TCU.

Independentemente do destino que venha a ser adotado pelo Congresso Nacional em relação às contas de 2014, fica evidente que parte dos problemas levantados quanto à gestão da política fiscal nesse exercício, de certo modo replicados em 2015, poderia ser atenuada se houvesse aperfeiçoamento da legislação fiscal e orçamentária, destacando-se as seguintes linhas:

1) Grau de realismo e fidedignidade das projeções fiscais e orçamentárias.

Se orçamentos são inflados e receitas superestimadas, e os próprios relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas durante o exercício são enviesados³³, compromete-se todo o diagnóstico.

A garantia de retratação fiel do quadro das finanças públicas na elaboração (lei mais créditos) e na execução da LOA, e o combate aos procedimentos conhecidos como “contabilidade criativa”³⁴, são condições para um melhor planejamento fiscal, assinalando-se que, em 2015, já houve esforço maior nessa direção.

2) Classificação das despesas primárias.

A crise fiscal de 2015 mostrou o esgotamento do modelo de ajuste fiscal baseado unicamente na contenção de despesas discricionárias, tal como hoje classificadas, e que representa uma espécie de seguro para

³³ A preocupação com a fidedignidade dos relatórios de avaliação bimestral redundou na inclusão, durante a apreciação da LDO 2015, do inciso VI do § 4º do art. 52, que prevê a necessidade de justificativa dos desvios observados na edição de relatório bimestral em relação às projeções realizadas nos relatórios anteriores. Paralelamente, a tendência, no cronograma inicial, de superestimativa da meta no último quadrimestre em relação à prevista para os dois primeiros.

³⁴ No passado foram manifestas as críticas na mídia contra os indícios de “contabilidade criativa” que distorciam resultados fiscais. Além das denominadas “pedaladas fiscais” que, em última análise, possibilitavam diferir o pagamento e o registro de dívidas do Tesouro Nacional junto aos bancos oficiais, destaca-se a forma de utilização do crédito público e a flexibilização da regra de compensação exigida para renúncia de receitas (art. 14 da LRF). A proposta de alteração da LRF permitiria ampliar ainda mais a possibilidade de desonerações, com base na suposta existência de uma “margem fiscal” aferida nos Relatórios de Avaliação Bimestral da Receita e Despesa. De acordo com a Mensagem nº 407, de 25 de novembro de 2014, foi vetado o inciso III incluído no art. 14 da LRF (III - ter seu impacto orçamentário-financeiro considerado nas reavaliações bimestrais, na forma do art. 9º, de modo a não afetar o alcance das metas de resultados fiscais previstas no inciso II do § 2º do art. 4º). Nas razões do veto, o governo reconheceu que “As alterações da Lei de Responsabilidade Fiscal aprovadas neste artigo foram propostas em momento de expansão da arrecadação. Assim, a aposição de veto justifica-se pela alteração da conjuntura econômica.”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

garantir o atingimento da meta fiscal. Esse valor é cada vez menor, sendo que existem despesas desse grupo de difícil redução, inclusive do ponto de vista jurídico, porque afetam direitos e garantias constitucionais. De outro lado, alguns gastos, ainda que classificados na LDO como “obrigatórios”, não geram direito subjetivo, podendo ser reduzidos pela restrição orçamentária. São despesas de natureza discricionária cuja obrigatoriedade de execução está circunscrita aos montantes aprovados no orçamento, e que poderiam, teoricamente, estar submetidas a um processo de restrição.

3) **Controle da geração de despesas obrigatórias.** Em relação ao **aumento da despesa obrigatória**, até o momento não foi regulamentado no texto da LDO a chamada **margem (ou limite) de expansão das despesas obrigatórias**, demonstrativo que integra os instrumentos da ação planejada do regime da responsabilidade fiscal. Se o contingenciamento se mostra eficaz para o controle das despesas discricionárias, parcela cada vez menos significativa, o controle das **despesas obrigatórias** deve ser feito no momento de sua geração, ou seja, quando da aprovação de leis, medidas provisórias e atos administrativos normativos, reponsabilidade compartilhada entre Executivo e Legislativo. Os Poderes poderiam parametrizar, na LDO, **limites efetivos para a expansão** de gastos obrigatórios de duração continuada, a exemplo da metodologia já adotada no controle do aumento de gastos com pessoal, que envolve LDO e LOA.

4) **Aperfeiçoamento normativo na definição de metas fiscais.** As metas de resultado (primário), fixadas na LDO, adquiriram caráter cogente. Medida pela diferença entre receita e despesa primária (obrigatória ou discricionária), as hipóteses de déficit no atingimento da meta durante a execução da LOA podem advir da queda na receita estimada, e/ou do aumento de despesas obrigatórias. A limitação do empenho e pagamento (contingenciamento) somente é possível nas despesas discricionárias, variável de controle do sistema.

Esse modelo tem se mostrado funcional dentro do **curso normal ou planejado das finanças públicas**, ou seja, desde que haja volume considerável de despesas discricionárias a serem contingenciadas e que não se verifiquem grandes desvios em relação às premissas e parâmetros adotados na elaboração do Anexo de Metas Fiscais.

De outro lado, podem ocorrer situações imprevisíveis ou de difícil previsão. Admite-se genericamente, no campo do direito, que eventos caracterizados pela sua inevitabilidade e que independem da vontade das partes possam diferir ou mesmo afastar obrigações. São fatos que geram efeitos ou consequências inevitáveis, daí inexigível conduta diversa do agente. Obviamente não basta, nesses casos, a alegação da parte interessada. Cada fato e suas circunstâncias, o dano ocorrido e a eventual culpabilidade devem ser sempre analisados e interpretados de forma ponderada pelo juiz.

Em relação à obediência das regras fiscais, cabe ao Legislativo, com base no parecer prévio do TCU, fiscalizar o seu cumprimento e especialmente julgar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, examinando a relevância dos eventos do ponto de vista técnico e também político, e eventuais circunstâncias excludentes, quando escapam do controle do gestor.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

5) Regulamentação das situações atípicas (arts. 65 e 66 da LRF). A própria LRF tratou de prever a possibilidade de ocorrerem situações que fogem ao curso normal. A primeira, extremada, quando **calamidade pública** é reconhecida pelo Congresso Nacional (art. 65 da LRF), ou no estado de defesa ou de sítio decretados na forma da Constituição. Nesses casos, enquanto perdurar a situação, ficam suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas quanto à redução das despesas com pessoal (art. 23 da LRF) e à recondução da dívida ao limite (art. 31 da LRF). Além disso, é totalmente **dispensado o alcance do resultado fiscal e também a necessidade de limitação de empenho prevista no art. 9º**.

Outra situação intermediária, menos conhecida, é referida no art. 66 da LRF, que é a de **crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB)**, entendendo-se como baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Nesta hipótese, os prazos para a redução das despesas com pessoal (art. 23) e também os prazos para recondução da dívida ao limite (art. 31) são duplicados. É verdade que não existe referência na LRF à dispensa do contingenciamento e do alcance dos resultados fiscais, em situação de baixo crescimento. Sabe-se, no entanto, que, de acordo com o Anexo de Metas Fiscais da LDO, a meta era definida como suficiente para garantir a manutenção ou a redução da dívida em relação ao PIB³⁵.

Portanto, em uma situação de baixo crescimento, como a prevista no art. 66 da LRF, não seria descabida a previsão, nas LDO's, de abatimento de resultados fiscais, em montante ao menos equivalente a uma parcela da frustração da receita primária, devendo a outra parcela da meta depender da redução de despesas.

6) Efetividade do Anexo de Riscos Fiscais. Outra disposição da LRF (§ 3º do art. 4º) prevê a necessidade da LDO ter um **Anexo de Riscos Fiscais**, onde serão avaliados os riscos capazes de afetar as contas públicas, e as providências a serem tomadas caso se concretizem. No Anexo de Riscos Fiscais relativo à LDO 2014, por exemplo, os quadros mostram o efeito da variação de 1 (um) ponto percentual dos principais parâmetros (PIB, inflação, massa salarial, etc.) sobre o total de tributos que compõem a receita administrada pela RFB. Também são mostrados os principais riscos em relação ao aumento das despesas obrigatórias (benefícios previdenciários, pessoal e encargos sociais dos servidores civis e militares da União, Seguro Desemprego e Abono Salarial, benefícios da LOAS, Bolsa Família, Saúde, etc.). Fica óbvia a lacuna normativa, na medida é que **essa análise da sensibilidade de risco não é traduzida, no texto da LDO, em uma regra paramétrica**, que pudesse, automaticamente, efetuar ajustes nas metas de resultado fiscal, nem no estabelecimento de **providências** a serem tomadas, como requer o texto da LRF.

³⁵ No Anexo, as metas para a dívida líquida, em percentual do PIB, tem caráter indicativo e representam uma espécie de limite anual. Existe uma relação causal entre resultados fiscais (causa) e montante da dívida (efeito). Admitir maior prazo para a redução do montante da dívida (teoricamente extrapolado) significa permitir, ainda que de forma temporária, a redução dos resultados originalmente fixados. Se, diante do baixo crescimento, é possível um prazo maior para a recondução da dívida ao limite – caso esse existisse e tivesse sido atingido – razoável considerar aperfeiçoamento do texto da LRF de modo se possa reduzir, em uma situação de baixo crescimento e ao menos de forma parcial, a meta fiscal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CONOF

7) **Reforço da fiscalização da gestão fiscal.** Foi incluída na LDO 2016 disposição (§ 3º do art. 119) que reforça a necessidade da fiscalização concomitante da gestão fiscal e orçamentária, para fins de atendimento do inciso I do § 1º do art. 59 da LRF. O Tribunal de Contas da União deverá enviar subsídios à Comissão Mista de Orçamento sempre que identificar fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal e o atingimento das metas previstas, em especial a necessidade de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da LRF. Observe-se ainda que, de acordo com o § 4º do art. 52 da LDO 2015, os Relatórios de Contingenciamento devem ser apreciados pela Comissão Mista, o que abre espaço para um maior debate e participação parlamentar nas finanças públicas.

Conclui-se, independentemente do julgamento dos atos de gestão pretéritos, que o equacionamento das questões levantadas guarda estreita relação com o equilíbrio de prerrogativas e com a amplitude que se deseja na delegação de poderes do Legislativo ao Executivo em matéria fiscal e orçamentária, aspectos de ordem política. Foram identificados os campos distintos de interpretação e argumentação do órgão auxiliar do Legislativo em contraposição ao ponto de vista dos órgãos do Executivo. Independentemente da decisão congressual sobre as contas de 2014, parece evidente a necessidade de aperfeiçoamento da atual legislação fiscal e orçamentária, com mudanças na LRF e na LDO, para melhor esclarecer e disciplinar a gestão fiscal e os limites do gestor frente a situações semelhantes àquelas já verificadas.

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Elaboração:

Eugênio Greggianin

*Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Coff/CD*

Graciano Rocha Mendes

*Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Coff/CD*

Márcia Rodrigues Moura

*Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Coff/CD*

Visto:

Ricardo A. Volpe

*Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – Coff/CD*

Quadro 2 – Gestão Fiscal em 2014 – Evolução das variáveis fiscais – Eventos Relevantes - Relatórios de Avaliação

Item	Programação Inicial Decreto nº 8.197, de 20/02/2014	Relatório 1º Bimestre Decreto nº 8.216, de 28/03/2014	Relatório 2º Bimestre Decreto nº 8.261, de 30/05/2015	Relatório 3º Bimestre Decreto nº 8.290, de 30/07/2014	Relatório 4º Bimestre Decreto 8.320, de 30/09/2014	Relatório 5º Bimestre Decreto 8.367 de 28/11/2014
Parâmetros Macroeconômicos	PIB de 3,8 para 2,5% IPCA de 5,8 para 5,3%	PIB mantido em 2,5% IPCA mantido em 5,3%	PIB mantido em 2,5% IPCA para 5,6%	PIB de 2,5% para 1,8% IPCA: 5,6% para 6,2%	PIB de 1,8% para 0,9% IPCA mantido em 6,2%	PIB de 0,9% para 0,5% IPCA de 6,2% para 6,45%
Avaliação da Receita Primária (Líquida de Transferências)	R\$ 1.109 bi => R\$ 1.088 bi (Decréscimo de R\$ 21,3 bi em relação à LOA)	R\$ 1.088 bi => 1.092 bi (Acréscimo de R\$ 4,2 bi)	R\$ 1.092 bi => R\$ 1.093 bi (Acréscimo de R\$ 1,2 bi)	R\$ 1.093 bi => R\$ 1.094 bi (Acréscimo de R\$ 0,7 bi)	R\$ 1.094 bi => R\$ 1.084 bi (Decréscimo de R\$ 10,5 bi)	R\$ 1.084 bi => R\$ 1.045 bi (Decréscimo de R\$ 38,4 bi)
Avaliação da Despesa Primária Obrigatória	Decréscimo de R\$ 13,5 bi em relação à LOA	Acréscimo de R\$ 4,4 bi	Acréscimo de R\$ 1,2 bi	Acréscimo de R\$ 0,7 bi	Decréscimo de R\$ 10,5 bi	Acréscimo de R\$ 30,8 bi
Limite para Despesas Discricionárias	LOA R\$ 175,4 bi Decreto R\$ 144,9 bi	Ajustado limite R\$ 144,6 bi	Mantido limite R\$ 144,6 bi	Mantido limite R\$ 144,6 bi	Mantido limite R\$ 144,6 bi	Mantido (R\$ 144,6 bi) – considera como se aprovado PLN 36/2014; (+ R\$ 10 bi condicionado)
Contingenciamento (discricionárias fora do limite)	R\$ 30,5 bi (com base no limite de R\$ 144,9 bi)	Ampliação R\$ 261 milhões (base limite de R\$ 144,9 bi)	Com base no limite de R\$ 144,9 bi	Com base no limite de R\$ 144,9 bi	Com base no limite de R\$ 144,9 bi	Com base no limite de R\$ 144,9 bi – PLN 36/2014 é aprovado em 09/dez/2014
Meta de Resultado primário	Acumulada (Gov.Central) 1º quadr.: R\$ 27,7 bi 2º quadr: R\$ 39,2 bi 3º quadr: R\$ 80,8 bi	Mantida	Mantida	Mantida	Mantida	Reduzida - considerou como aprovado o PLN 36/2014 em tramitação
Relatório quadrimestral de avaliação de meta	Superávit primário do 1º quadrimestre = R\$ 29,1 bi		Acumulado jan-ago 2014 = R\$ 1,5 bi (descumprida a meta do quadrimestre)		Enviado PLN nº 36, de 2014 (10/11/2014) reduzindo a meta. Aprovado dia 09 dez 2014 no plenário CN. Acumulado jan-dez 2014= – R\$ 20,5 bi (déficit)	

Fonte: Relatórios Bimestrais de Receita e Despesa; e Relatórios Quadrimestrais de Avaliação das Metas – MPOG/SOF. Elab. Autores

Memória: Resultado primário governo central / Tesouro Nacional

Item	jan/14	fev/14	mar/14	abr/14	mai/14	jun/14	jul/14	ago/14	set/14	out/14	nov/14	dez/14
Resultado Primário	13,0	-3,1	3,2	16,6	-10,4	-1,9	-2,2	-10,5	-20,4	4,1	-6,7	1,1
Acumulado	13,0	9,9	13,1	29,7	19,3	17,4	15,1	4,7	-15,7	-11,6	-18,3	-17,2

Fonte: Tabela 1.1. Resultado Primário do Governo Central 1/ - Brasil - Mensal - 1997 a 2015 – valores correntes

Quadro 3 – Gestão Fiscal em 2015 – Evolução das variáveis fiscais – Eventos Relevantes - Relatórios de Avaliação

Item	Programação Inicial (Relatório 2º Bimestre) Decreto nº 8.456, de 22/05/2015	Relatório 3º Bimestre Decreto nº 8.496, de 30/07/2015	Relatório 4º Bimestre Decreto nº 8.532, de 30/09/2015	Relatório 5º Bimestre Decreto 8.580, de 27/11/2015	Relatório Dezembro (posterior à alteração da meta pela Lei 13.199, de 3/12/2015)
Parâmetros Macroeconômicos	PIB de 0,77% para -1,2% IPCA de 6,5% para 8,26%	PIB de -1,2% para -1,49% IPCA de 8,26% para 9%	PIB de -1,49% para -2,44% IPCA de 9% para 9,29%	PIB de -2,44% para -3,10% IPCA de 9,29% para 9,99%	-
Avaliação da Receita Líquida	R\$ 1.223 bi => R\$ 1.158 bi (Decréscimo de R\$ 65,1 bi em relação à LOA)	R\$ 1.158 bi => R\$ 1.111 bi (Decréscimo de R\$ 46,7 bi)	Equivalente à receita do 3º bimestre	R\$ 1.111 bi => R\$ 1.056 bi (Decréscimo de R\$ 54,88 bi)	-
Avaliação da Despesa Obrigatória	Acréscimo de R\$ 5,8 bi em relação à LOA	Acréscimo de R\$ 11,4 bi	Mantido o limite	Acréscimo de R\$ 2,77 bi	-
Limite Programação Discricionárias	LOA R\$ 190,2 bi Decreto R\$ 120,2 bi	Reduzido limite para R\$ 111,7 bi	Mantido o limite R\$ 111,7 bi	Reduzido limite para R\$ 102,7 bi	R\$ 107,1 bi
Contingenciamento	R\$ 70,8 bi	Amplia R\$ 8,6 bi	Mantido	Amplia em R\$ 10,7 bi	Recompõe em R\$ 12,9 bi
Meta de Resultado primário	Acumulada (Governo Central): 1º quadrimestre. = não houve meta; 2º quadrimestre. R\$ 22,18 bi; 3º quadrimestre. R\$ 55,2 bi	Meta já considera a alteração decorrente do PLN nº 5/2015 (redução para R\$ 5,8 bi)	Mantém limite (PLN 5/2015)	Apresentação em 29/10/2015 de nova alteração da meta (déficit de R\$ 51,8 bi para o Governo Central)	-
Relatório quadrimestral avaliação meta	Superávit primário do 1º quadrimestre = R\$ 14,3 bi	Acumulado jan-ago 2014 = R\$ 1,5 bi (descumprida a meta do quadrimestre)		-	-

Fonte: Relatórios Bimestrais de Receita e Despesa; e Relatórios Quadrimestrais de Avaliação das Metas – MPOG/SOF. Elab. Autores

Memória: Resultado primário governo central / Tesouro Nacional

Item	jan/15	fev/15	mar/14	abr/15	mai/15	jun/15	jul/15	ago/15	set/15	out/15	nov/15	dez/15
Resultado Primário	10,4	-7,4	1,5	10,1	-8,1	-8,2	-7,1	-5,1	-6,9	-12,3	-	-
Acumulado	10,4	3,0	4,5	14,6	6,5	-1,8	-8,9	-13,9	-20,8	-33,1	-	-

Fonte: Tabela 1.1. Resultado Primário do Governo Central 1/ - Brasil - Mensal - 1997 a 2015 – valores correntes