

usualmente envolvem matéria financeira, com a disputa entre entes do próprio governo, como o que houve entre a Caixa Econômica Federal e o Tesouro. Deu origem inclusive à criação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), no âmbito da Advocacia Geral da União, “para dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre eles e a Administração Pública dos estados, do Distrito Federal, e dos municípios”, além de “buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial”.<sup>8</sup> As “pedaladas fiscais” foram levadas pela Caixa Econômica Federal ao CCAF, ante o receio dos dirigentes de serem responsabilizados pelas ilegalidades, com vistas a obter respaldo jurídico para as operações.<sup>9</sup>

O fato é que os especialistas no assunto não se deixam enganar facilmente, e essas manobras novamente fizeram as agências de risco rebaixar as nossas “notas” junto aos investidores internacionais;<sup>10</sup> mas o pior é ver o desrespeito ao ordenamento jurídico financeiro e quebra da segurança jurídica.

As “pedaladas fiscais” foram lançadas ironicamente por Mailson da Nóbrega, ex-presidente do Banco Central, para concorrer ao “Prêmio Ig Nobel” de contabilidade criativa,<sup>11</sup> e só faltava ganharmos essa para passarmos mais vergonha depois dos 7 a 1.

Enquanto isso, é melhor cuidarmos da nossa saúde, tirando as bicicletas da garagem para dar umas pedaladas e aproveitar as ciclovias, pois elas estão aí e tudo indica que vieram para ficar, já que, em relação à saúde das contas públicas, a situação está bem mais complicada...

---

<sup>8</sup> Decreto 7.392/2010, art. 18. Sobre o tema, veja também o trabalho de Arnaldo Godoy, *Domesticando o Leviatã: litigância intragovernamental e presidencialismo de articulação institucional*. Tese de Livre-docência, Faculdade de Direito da USP, 2012.

<sup>9</sup> Caixa é pressionada a recuar em pedalada. *O Estado de S.Paulo*, em 3 de setembro de 2014.

<sup>10</sup> Efeito dominó. *Folha de S.Paulo*, em 22 de agosto de 2014.

<sup>11</sup> NÓBREGA, Mailson. Prêmio Ig Nobel de contabilidade criativa. *Revista Veja*, ed. 2.389, 3 de setembro de 2014, p. 22.

---

# ACABAR COM A META DE SUPERÁVIT É IRRESPONSABILIDADE FISCAL

Coluna publicada em 18.11.2014: <<http://www.conjur.com.br/2014-nov-18/contas-vista-acabar-meta-superavit-irresponsabilidade-fiscal>>

Já destaquei neste espaço a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como instrumento de planejamento e gestão fiscal.<sup>1</sup> Mas foi necessário um ato de falta de planejamento e irresponsabilidade na gestão fiscal para trazer o assunto à mídia, chamando a atenção de todos para essa lei tão relevante que poucos conhecem.

Menos mal. Pelo menos, está tendo sua importância reconhecida.

Na semana passada a mídia foi tomada pelas notícias e debates sobre o projeto de alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014<sup>2</sup> enviado pela Presidente da República ao Congresso Nacional, com a finalidade de permitir a redução da meta de superávit.

A LDO, instrumento jurídico próprio da legislação brasileira, cuja finalidade precípua é estabelecer os parâmetros para a lei orçamentária a ser aprovada no final de cada exercício financeiro, tem cumprido atualmente várias funções importantes para o planejamento e gestão do setor público. Já me referi a elas na coluna citada e, entre todas, destaco aquelas que lhe foram atribuídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>3</sup> e são relevantes para compreender o que se discute. Cabe à LDO dispor sobre o equilíbrio de receitas e despesas (LRF, art. 4º, I, *a*) e vir acompanhada do Anexo de Metas Fiscais, “em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, *resultados nominal e*

---

<sup>1</sup> LDO é instrumento eficiente para a administração pública, nesta edição, p. 151-154.

<sup>2</sup> Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013.

<sup>3</sup> Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

*primário e montante da dívida pública*, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes” (LRF, art. 4º, § 1º).

Trata-se de uma regra de grande relevância para o planejamento do setor público, por indicar e estabelecer metas que vão balizar o comportamento da administração pública nos exercícios financeiros que se seguem, que servirá para orientar não só a administração pública federal, mas também fornecer parâmetros aos demais entes da federação e o próprio setor privado, além de todos os atores com os quais o país se relaciona, internamente e também do exterior.

Cumprir destacar que as metas fiscais são importantes, na medida em que o descumprimento delas permite verificar, ainda que de forma indireta, a desobediência a uma série de outros deveres de equilíbrio fiscal previstos na LRF, não se restringindo ao desrespeito ao dever de cumprir as metas previstas no artigo 4º, § 1º. Nessa conduta estão pressupostas lesões a vários de seus comandos. É o caso, por exemplo, das renúncias de receitas, cuja concessão tem como condição de validade para sua instituição a comprovação de não afetação das metas fiscais, o que, se ocorrer, deve ser compensado mediante a instituição de novo tributo ou majoração de alíquota ou base de cálculo de tributo já existente (LRF, art. 14). Lembre-se ainda que a criação, expansão ou aprimoramento de qualquer ação governamental que implique aumento de despesa está vinculada à compatibilidade com as metas fiscais, as quais – se forem afetadas por mais de dois exercícios por meio da geração de despesa definida em ato normativo – devem ser compensadas proporcionalmente por meio da redução permanente de despesa ou majoração permanente de receita (LRF, art. 17, § 2º).

Tudo isso demonstra o caráter estruturante das metas fiscais para o equilíbrio das contas públicas. Se elas não são cumpridas, todas as demais áreas de gestão de receita e de despesa são presumidamente irregulares, lesivas ao erário e não autorizadas, na forma do artigo 15 da própria LRF.

A LDO para 2014, publicada (com grande atraso) no final de 2013, em seu artigo 2º, estabeleceu que o orçamento a ser aprovado para o exercício de 2014 (atualmente no final de sua vigência), deveria ser compatível com a obtenção da meta de superávit primário de R\$ 116 bilhões, fazendo constar, em seu artigo 3º, a possibilidade de reduzir esse montante em até R\$ 67 bilhões em função de despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e desonerações de tributos.

É fato que as leis de natureza orçamentária, por compreenderem previsões de receitas e despesas futuras, ficam sujeitas a uma série de fatores nem sempre controláveis e previsíveis, sendo leis cujo cumprimento não é possível exigir com o rigor que se espera das demais normas que compõem o ordenamento jurídico. Isso,

no entanto, não lhes tira o caráter impositivo, a ponto de transformá-las em leis de natureza meramente autorizativa, sem qualquer caráter mandatório.<sup>4</sup> Há que se reconhecer nelas, tão somente, a necessidade de serem dotadas de mecanismos de flexibilidade, cuja finalidade é apenas permitir sua adaptação às circunstâncias que levam à necessidade de ajustes, mas sem descaracterizá-las, mantendo hígidos seus dispositivos, sob pena de torná-las peças de ficção e instrumentos inúteis para o planejamento, gestão e controle da atividade financeira da administração pública, funções que a Constituição lhes atribuiu.

Pois o projeto de lei ora apresentado<sup>5</sup> está na contramão de tudo o que estabelecem a Constituição e os princípios de planejamento, gestão e controle da administração pública, promovendo inaceitável insegurança jurídica e minando a credibilidade do governo perante todos.

Propõe a alteração do artigo 3º da LDO de 2014, anteriormente citado, retirando os valores das metas, passando a estabelecer que a “meta de superávit poderá ser reduzida no montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao PAC”. Ou seja: acabando com as metas. Onde havia metas, agora não há mais nada.

É razoável admitir que as leis orçamentárias, entre as quais a LDO, sejam dotadas de alguma flexibilidade, dada as necessárias adaptações, como já dito, desde que não comprometam o conteúdo dos dispositivos legais. No caso, o dispositivo legal, mais do que comprometido, foi inutilizado, pois o que se pretende é extinguir as metas nele previstas – que, ressalte-se, já continham no seu bojo uma grande possibilidade de flexibilidade, facultando-se significativa redução do valor das metas.

Justificativa? Diz a mensagem encaminhadora do projeto que, ao longo de 2014, foi reduzido o ritmo de crescimento da economia, tornando necessário aumentar os incentivos fiscais e manter investimentos para permitir a retomada do crescimento.

Difícil acreditar que os equívocos na previsão sobre a atividade financeira da administração pública federal tenham sido tão significativos e imprevisíveis, tornando inviável cumprir a meta de superávit anteriormente fixada, ainda que diminuída ao máximo pela redução nela mesma prevista. E, para serem reais esses fatos, em muito ficaria comprometida a capacidade dos órgãos governamentais encarregados de analisar os cenários da economia e fazer as previsões. Some-se a isso a sabida tendência de aumentar gastos em ano eleitoral, associada ao encaminha-

---

<sup>4</sup> *Orçamento impositivo é avanço para a administração*, nesta edição, p. 231-234.

<sup>5</sup> Projeto de Lei 36, de 2014 – CN, mensagem 365, de 104 – na origem.

mento dessa proposta de alteração da lei logo após as eleições, para compor um quadro que não permite crer serem esses os verdadeiros motivos que ensejam a tentativa de modificar a LDO.

Tudo indica que, neste ano eleitoral, houve exagero nos gastos, comprometendo o cumprimento das metas e, agora, constatada a inviabilidade de serem atingidas, o que se pretende é extingui-las, evitando a violação clara e inequívoca do texto da lei, para tentar escapar das possíveis sanções daí decorrentes.

O ordenamento jurídico está sendo posto à prova. Leis existem para serem cumpridas. A eficiência da administração pública depende de um planejamento dotado de segurança jurídica, bem elaborado e dotado de credibilidade, sem o que a gestão e o controle ficam seriamente comprometidos. A LDO tem se mostrado um instrumento relevante nesse processo. As metas previstas na LDO para 2014 deveriam ser cumpridas até o final deste exercício financeiro de 2014, que está a poucas semanas do fim. Acabar com elas é fazer dessa função da LDO, cuja importância é crescente, verdadeira letra morta.

Mas não é só, infelizmente.

Ao modificar critérios para o cálculo das metas de superávit primário, com a inclusão de itens como desonerações de tributos, cujos cálculos são pouco precisos e complexos, despesas do PAC, também sujeitas a elevado grau de discricionariedade, o governo compromete a seriedade desses valores, abrindo margem à “contabilidade criativa”, que parece estar se tornado uma praxe nos últimos anos, à qual já me referi por mais de uma vez em colunas anteriores,<sup>6</sup> causando prejuízos irremediáveis à segurança jurídica e à credibilidade do país nos cenários interno e externo, o que só torna a situação ainda mais grave.

É fato que o Congresso Nacional tem sido leniente com suas responsabilidades em matéria orçamentária. Na aprovação da lei orçamentária, pouco interfere no projeto apresentado pelo Poder Executivo, contentando-se com uma pequena cota que lhe é concedida para as emendas parlamentares, utilizadas para destinar recursos a uma ou outra dotação que possa interessar a seus eleitores, deixando de apreciar as despesas de grande monta das principais políticas públicas.<sup>7</sup>

Não tem apreciado e aprovado a tempo as propostas de leis de diretrizes orçamentárias, que são encaminhadas, na esfera federal, no dia 15 de abril, e deveriam ser aprovadas até o final da primeira sessão legislativa, em junho. Só para que se

---

<sup>6</sup> *Carnaval financeiro: contas “maquiadas” não vão deixar nosso país mais bonito*, nesta edição, p. 387-390, e *Atenção caro leitor, pedalar faz mal à saúde!*, nesta edição, p. 391-394.

<sup>7</sup> *Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de poderes*, nesta edição, p. 219-222.

tenha uma ideia, nos últimos dez anos, apenas para mencionar os casos mais graves, a LDO para 2007 foi aprovada em 29 de dezembro e a LDO para 2014, atualmente vigente, em 24 de dezembro. Já estamos em meados de novembro, e a LDO para 2015 ainda não foi aprovada.

Precisa agir com mais rigor em sua função como responsável pelo controle externo (CF, art. 71), rejeitando, se o caso, as contas anuais do Presidente da República, quando não observadas as disposições legais – o que pode ocorrer pelo descumprimento injustificado dos comandos da LDO.

O fato é que o Congresso Nacional tem neste momento uma grande responsabilidade. Rejeitar esse projeto de lei é medida que se impõe para dar credibilidade e segurança ao ordenamento jurídico. Cabe-lhe agir com altivez para aplicar as sanções que lhe competem quando descumpridas as leis, mostrando que elas existem para serem respeitadas, especial e principalmente pelo Poder Executivo, ao qual não pode ser subserviente.