

# Qual é o valor jurídico das metas fiscais?

## O caso da LDO 2014

Victor Carvalho Pinto<sup>1</sup>

### 1. Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que as Leis de Diretrizes Orçamentárias contenham um anexo com uma série de metas de natureza fiscal para os três anos subsequentes.

No final de 2014, a constatação de que a meta de resultado primário não seria cumprida gerou grande controvérsia no meio político e na sociedade quanto à caracterização ou não de crime de responsabilidade da Presidente de República na hipótese de descumprimento da meta. Isso levou o Poder Executivo a propor e o Congresso Nacional a aprovar a Lei nº 13.053, 15 de dezembro de 2014, que altera a LDO 2014, para eliminar o limite de abatimento da meta de superávit primário originalmente previsto.

A LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) fixara a meta de superávit primário em R\$ 116,07 bilhões, admitindo um abatimento de até R\$ 67 bilhões para despesas relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a desonerações de tributos. A Lei 13.053 limita-se a suprimir a referência aos R\$ 67 bilhões, permitindo o abatimento de despesas sem limite de valor.

Segundo a justificção do projeto que resultou na Lei, a medida seria necessária em virtude de a economia brasileira ter crescido em 2014 em ritmo inferior ao previsto no início de 2013, quando foi elaborado o projeto da LDO 2014, o que teria afetado as receitas previstas.

Um adequado esclarecimento do tema não pode prescindir de uma análise jurídica das metas macroeconômicas constantes das LDOs.

---

<sup>1</sup> **Victor Carvalho Pinto** é doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo; consultor legislativo do Senado Federal; e autor do livro “Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade”, em 4ª edição (Revista dos Tribunais, 2014).

## **2. As finanças públicas na Constituição Federal**

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) foi instituída pela Constituição de 1988 e compõe, ao lado do plano plurianual (PPA) e da lei orçamentária anual (LOA), o sistema orçamentário. A estruturação do sistema orçamentário obedece a uma hierarquia e a um calendário. A LOA deve ser compatível com a LDO, que deve ser compatível com o PPA. O PPA deve ser aprovado no 1º ano de mandato e tem prazo de vigência de quatro anos; a LDO deve ser aprovada no primeiro semestre de cada ano, para orientar a elaboração do orçamento relativo ao ano subsequente. Para assegurar que esse calendário seja cumprido, a Constituição proíbe a interrupção da sessão legislativa para o recesso de meio de ano enquanto a LDO não for aprovada (art. 57, § 2º).

Segundo a Carta Magna, “a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as *metas e prioridades da administração pública federal*, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, *orientará a elaboração da lei orçamentária anual*, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (art. 165, § 2º). A lei orçamentária, por sua vez, “não conterà dispositivo estranho à *previsão da receita* e à *fixação da despesa*” (§ 8º).

A disciplina das finanças públicas foi reservada a lei complementar (art. 163, I), que deverá “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual” e “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos” (art. 165, § 9º).

Os atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária são considerados crimes de responsabilidade (art. 85, VI), dispositivo regulamentado pelo art. 10 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1960, (que define os crimes de responsabilidade), alterada pela Lei nº 10.028, de 2000.

## **3. A instituição das metas fiscais pela Lei de Responsabilidade Fiscal**

Em atendimento à determinação constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”. Em conjunto com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que “estatui normas gerais de direito financeiro”, recepcionada como lei complementar, a LRF contém a disciplina básica das finanças públicas.

As metas fiscais compõem o conteúdo obrigatório da LDO determinado pela LRF:

“Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias **Anexo de Metas Fiscais**, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a *receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública*, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes” (art. 4º, § 1º).

“O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com **memória e metodologia de cálculo** que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os **objetivos da política econômica nacional**; (...)” (art. 4º, § 2º)

A metodologia de elaboração dos anexos da LDO consta do Manual de Demonstrativos Fiscais, em 6ª edição, aprovado pela Portaria nº 553, de 22 de dezembro de 2014, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF), que é o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, instituído pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

Não integram a LDO, mas devem compor a mensagem do Executivo que encaminhe seu projeto os “objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, a ainda as metas de inflação para o exercício subsequente” (art. 4º, § 4º).

O projeto de lei orçamentária, por sua vez, deve conter anexo com “demonstrativo da *compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas*” da LDO (art. 5º, I).

Ao exigir que a LDO contenha um Anexo de Metas Fiscais, a LRF pretende induzir os entes públicos a adotarem um planejamento financeiro de longo prazo, a ser apresentado e monitorado perante a opinião pública e o Congresso Nacional. Tão importante quando as metas em si, é a sua fundamentação, que deve avaliar o cumprimento das metas no ano anterior e apresentar memória de cálculo que evidencie sua consistência com os objetivos da política econômica nacional.

Na seção denominada “Da Execução Orçamentária e do *Cumprimento das Metas*”, a LRF determina ao Poder Executivo que *demonstre e avalie quadrimestralmente* perante o Congresso Nacional o cumprimento das metas fiscais (art. 9º, § 4º). Além disso, determina a *fiscalização do atingimento das metas fiscais pelos sistemas de controle interno* de cada Poder e pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 59, I), que deverá emitir um alerta sempre

que constatar a possibilidade de insuficiência da receita que coloque em risco o cumprimento das metas (§ 1º, I).

A vinculação entre as metas fiscais e a gestão financeira do dia-a-dia é feita por dois mecanismos.

Preventivamente, exige-se a demonstração de *compatibilidade com as metas* fiscais como condição de validade dos atos que importem em *renúncia de receita* (art. 14, I); criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete *aumento da despesa* (art. 16, § 1º, II); ou criação ou aumento de *despesa obrigatória de caráter continuado* (art. 17, § 2º).

Na hipótese de se constatar ao final de um bimestre que a receita poderá “não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal” deve ser promovida a “*limitação de empenho e movimentação financeira* (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias” (art. 9º, caput).

Na sequência da LRF, editou-se a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que tipificou diversos crimes comuns e de responsabilidade e infrações administrativas contra as finanças públicas. Foi tipificada como **infração administrativa** contra as leis de finanças públicas “**propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei**”, a ser processada e julgada pelo Tribunal de Contas e punida com “multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa” (art. 5º, II).

#### 4. As metas como instrumento de responsabilidade fiscal

As metas fiscais têm uma estreita relação com o conceito de responsabilidade fiscal, que é o valor maior perseguido pela LRF:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação *planejada e transparente*, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o *cumprimento de metas* de resultados entre receitas e despesas e a *obediência a limites e condições* no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (art. 1º, § 1º, da LRF).

O objetivo último da responsabilidade fiscal é alcançar o “equilíbrio das contas públicas”, por meio da prevenção de riscos e da correção de desvios.

A LRF estabelece dois instrumentos paralelos de promoção da responsabilidade fiscal: os limites e as metas. Os limites são parâmetros estruturais, que não devem ser

desrespeitados em nenhuma hipótese. Sua violação indica comprometimento direto da responsabilidade fiscal. As metas, em contraposição, apontam níveis ótimos a serem perseguidos de acordo com a conjuntura. Seu não cumprimento sinaliza um risco de comprometimento da responsabilidade fiscal, a ser considerado na execução do orçamento vigente e na elaboração da lei orçamentária para o ano subsequente. Por serem conjunturais, as metas são revistas anualmente e constam da LDO, enquanto os limites são fixados diretamente pela LRF ou por leis ordinárias e resoluções do Senado Federal, que vigoram por prazo indeterminado.

A LRF prevê limites para despesa total com pessoal (art. 19); dívidas consolidada e mobiliária (art. 30); operações de crédito (art. 32) e concessão de garantias (art. 40).

No que diz respeito ao endividamento, a Constituição prevê a existência de limites para os montantes da dívida consolidada de todos os entes federados (art. 52, VI), para a dívida dos entes subnacionais (art. 52, IX) e para a dívida federal (art. 48, XIV), estipulação reiterada pela LRF (art. 30, I e II). A Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal estabeleceu os limites de 200% da receita corrente líquida para o Distrito Federal e os Estados e de 120% para os municípios, a serem gradualmente atingidos ao longo dos quinze anos subsequentes. Complementarmente, a Resolução nº 43, de 2001, estabeleceu outras restrições adicionais ao endividamento subnacional.

Para a dívida federal, no entanto, ainda não foram fixados limites. A matéria é objeto do Projeto de Resolução do Senado nº 84, de 2007, e do Projeto de Lei nº 3.431, de 2000, que tramita no Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara nº 54, de 2009. Na ausência de limites para o endividamento federal o sistema de metas torna-se ainda mais relevante, pois ele passa a ser o único mecanismo de controle da responsabilidade fiscal da União.

Há diversos indicadores de equilíbrio fiscal adotados internacionalmente. Os principais procuram avaliar a capacidade do ente público de pagar sua dívida. A *relação dívida/PIB* é o índice que vem sendo adotado pelo Poder Executivo na definição das metas fiscais. Quanto maior for esse indicador, maior será o risco de não pagamento incorrido pelos investidores nos títulos públicos e conseqüentemente maior será a taxa de juros que terá que ser oferecida. A taxa de juros dos títulos públicos, por sua vez, influencia a taxa de juros cobrada pelos bancos nos empréstimos para o setor privado. Quanto menor for a relação dívida/PIB, portanto, menor será a taxa de juros da economia e maior será o investimento privado, que é o principal fator de crescimento da economia. É fundamental, portanto, que o País tenha sempre uma meta de relação dívida/PIB de longo prazo, que deve orientar a fixação das metas anuais de superávit primário.

O nível desejado de relação dívida/PIB pode ser considerado um dos “objetivos da política econômica nacional” a que se refere a LRF. Embora não seja fixado pela LDO, ele deve constar da memória de cálculo das metas fiscais, que integra o anexo da lei.

No sistema de metas adotado pela LRF, meta de “*montante da dívida pública*” corresponde ao valor absoluto da dívida a ser perseguido a cada ano, que deve indicar uma trajetória tendente a alcançar a relação dívida/PIB desejada.

A meta de resultado primário, por sua vez, representa os recursos a serem reservados para o pagamento da dívida. Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN,

“O resultado primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a *redução do estoque total da dívida líquida*. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.” (p. 218)

A memória de cálculo da meta de resultado primário deve indicar, portanto, o patamar de endividamento que se pretende alcançar e em que prazo. Esse patamar, por sua vez, deve ser compatível como a capacidade de pagamento do País, que é medida pelo tamanho do PIB.

## 5. As metas fiscais na LDO 2014

Apesar de a LRF exigir que as metas fiscais constem do Anexo respectivo da LDO, criou-se ao longo dos anos a praxe de se repetir no texto da lei a meta de superávit primário. No caso da LDO 2014, o art. 2º estabeleceu as metas de R\$ 116,072 bilhões para o resultado primário e de R\$ 167,36 bilhões para o resultado do setor público consolidado não financeiro. O art. 3º autorizou o já citado abatimento da meta de superávit em até R\$ 67 bilhões. O Anexo IV apresenta, sob a forma de tabela, as metas de receita primária, despesa primária, resultado primário, resultado nominal e dívida líquida para os anos de 2014 a 2016.

Há, no entanto, uma contradição interna ao texto original da LDO, uma vez que, subtraindo-se o abatimento autorizado, ter-se-ia como meta de superávit propriamente dita o valor de R\$ 49,072 bilhões. Apesar disso, a meta constante do Anexo é de R\$ 116, 072 bilhões, revelando desconsideração, portanto, do abatimento.

A memória de cálculo constante do Anexo indica que a meta de superávit para o setor público consolidado não financeiro (que abrange União e entes subnacionais), de R\$ 167,36 bilhões, corresponde a 3,1% do PIB, percentual a ser mantido nos dois anos subsequentes, o que permitiria alcançar uma relação dívida/PIB de 26,4% ao final de 2016, e permitiria gerar “déficit próximo a zero no resultado nominal de 2016”. Isso significa que o objetivo maior buscado pelo governo seria o de *estabilizar a relação dívida/PIB em 26,4% no ano de 2016*.

Percebe-se, no entanto, que essa fundamentação é insatisfatória, pois não levou em consideração o abatimento de R\$ 67 bilhões, que resultaria em uma meta de R\$ 100,36 bilhões, correspondente a 1,86 % do PIB. Nesse patamar de superávit, não se alcançaria o citado déficit zero em 2016. Além disso, o “resultado do setor público consolidado não financeiro” não integra o Anexo da lei; apenas o resultado primário do governo federal.

Além dessas inconsistências, é preciso registrar que a LDO 2014 foi aprovada em 24 de dezembro de 2013, quando a Constituição determina o prazo de 17 de julho. O Projeto de Lei Orçamentária para 2014, foi apresentado em 29 de agosto de 2013, antes, portanto, da lei que deveria orientar a sua elaboração. O orçamento para 2014, que deveria ter sido aprovado até 31 de dezembro de 2013, veio a ser aprovado em 20 de janeiro de 2014, por meio da Lei nº 12.952. Tais atrasos tornaram-se rotineiros nos últimos anos e revelam a fragilidade institucional ainda presente na gestão financeira do País.

## **6. A alteração da meta de resultado primário da LDO 2014**

Se a LDO 2014 já apresentava as impropriedades citadas, a Lei 13.053, de 2014, conseguiu torná-la ainda pior, descumprindo praticamente todas as exigências do Anexo de Metas Fiscais constantes da LRF. Ao eliminar o limite de abatimento da meta, na prática ela deixa de fixar qualquer meta de resultado primário.

Esse fato é agravado pela não alteração do Anexo de Metas Fiscais, que permanece com os números da LDO original. O mínimo que se poderia esperar de uma alteração dessa natureza seria uma revisão global do Anexo, contemplando novos valores para as metas de receita, despesa, resultados primário e nominal e dívida líquida. Essa revisão certamente teria que abarcar também os valores previstos para 2015 e 2016, que se supõe tenham sido afetados pelos mesmos fatos que justificariam a alteração da meta de superávit primário para 2014.

O desrespeito pela LRF e pela cidadania é evidenciado, ainda, pela ausência de qualquer memória de cálculo que fundamente a alteração realizada e esclareça quais são os atuais “objetivos da política econômica nacional”. Mais precisamente, fica a questão: qual é o novo objetivo da política fiscal da União, em substituição ao de



estabilização do endividamento em 26,4 % do PIB no ano de 2016, que consta da LDO original?

## 7. Consequências jurídicas do descumprimento das metas fiscais

As metas fiscais não são regras jurídicas propriamente ditas, a serem cumpridas em quaisquer circunstâncias. São parâmetros de planejamento e transparência, a serem observados na elaboração da lei orçamentária anual e na execução orçamentária.

Esse entendimento fica evidenciado quando a LRF determina que o Anexo da LDO contenha *avaliação* do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e a *demonstração* e *avaliação* do cumprimento das metas de cada quadrimestre perante o Congresso Nacional. Se seu cumprimento deve ser avaliado, presume-se aceitável que a meta não seja alcançada.

Tanto é assim que nem a Constituição (art. 85, VI) nem a Lei 10.028 tipificaram como crime comum ou de responsabilidade o descumprimento das metas fiscais da LDO. Todos os crimes dizem respeito exclusivamente à violação da lei orçamentária.

Outro não pode ser o raciocínio quando se considera a natureza das metas a serem fixadas: “receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública”. Desses itens, apenas as despesas estão sob o controle do poder público. Ainda assim, não se trata de um controle absoluto, pois há despesas obrigatórias (art. 17 da LRF), cuja não realização seria ilegal. As receitas dependem da conjuntura econômica, que é influenciada por fatores alheios ao controle do Estado, como o desempenho da economia mundial e intempéries climáticas. O mais adequado seria falar-se em “previsão de receita”, como faz a Constituição Federal (art. 165, § 8º), em lugar de meta de receitas, como consta da LRF. Os resultados nominal e primário, por sua vez, dependem das receitas e despesas e o montante da dívida pública depende do resultado nominal.

O alcance das metas é influenciado, portanto, apenas parcialmente pelo governo, não se podendo responsabilizá-lo automaticamente por eventual descumprimento. O que se exige é que o cumprimento das metas seja avaliado no Anexo de Metas Fiscais da LDO subsequente, mediante indicação dos fatores que impediram seu atingimento e a fixação de novas metas compatíveis com a nova conjuntura econômica. Conclui-se daí que a alteração da LDO 2014 era desnecessária, bastando ao Poder Executivo apresentar perante o Congresso Nacional os motivos que levaram ao não atingimento da meta de superávit primário.

As metas são indispensáveis, por outro lado, para dar racionalidade ao orçamento, vinculando-o a um planejamento fiscal de longo prazo. Elas evidenciam a análise que deve orientar a elaboração da lei orçamentária, que “fixa a despesa” (art.



165, § 8º, da Constituição), ou seja, autoriza o gasto público. Essa é a regra jurídica propriamente dita, cuja violação caracteriza crime de responsabilidade (art. 85, VI, da Constituição Federal). Na ausência dessa vinculação, a dívida pública pode sair do controle, o que comprometeria não apenas a credibilidade do País no mercado financeiro internacional, mas principalmente a capacidade de manutenção dos serviços e investimentos públicos nos anos subsequentes.

A inexistência de Anexo de Metas Fiscais na forma da LRF é indício de pelo menos uma entre duas condutas inadmissíveis: ou não há planejamento fiscal ou ele existe, mas está sendo ocultado da opinião pública. No primeiro caso, viola-se o princípio da responsabilidade fiscal; no segundo, o da publicidade da administração pública.

É por esse motivo que a Lei 10.028, de 2000, tipifica como infração administrativa a apresentação de lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais *na forma da lei* (art. 5º, II). Não basta meramente preencher uma tabela de metas com números quaisquer. É preciso fundamentá-los com todos os elementos tornados obrigatórios pela LRF.

O mero encaminhamento ao Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 36, de 2004, que resultou na Lei nº 13.053, de 2004, já caracterizou, portanto, a infração administrativa apontada. É importante que o TCU processe e julgue os responsáveis pela apresentação do projeto e que o STF declare a inconstitucionalidade da lei, a fim de que esse triste episódio não se transforme em um precedente capaz de comprometer o sistema de responsabilidade fiscal em todas as esferas da federação.

Mais grave que descumprir uma meta fiscal é não ter metas ou escondê-las da sociedade, situação que representa um risco não apenas para a estabilidade da economia, mas para a própria democracia.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2380>