

037

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

ISSN 2525-4898

Meta de resultado primário: instrumentos para seu alcance e consequências de seu descumprimento

Marcel Pereira

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF
Conselho Editorial

Conselho Editorial da CONORF
Diretora do Conselho Editorial
Ana Cláudia Castro Silva Borges

Coordenadores
João Henrique Pederiva
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Membros do Conselho
Flávio Diogo Luz
Lívio Botelho Dantas
Marcel Pereira
Rafael Inacio de Fraia e Souza
Renan Bezerra Milfont
Rudinei Baumbach

Endereço
Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP
70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet <https://www12.senado.leg.br/revistaorcamento>
Email: conselho.editorial@senado.gov.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

**Meta de resultado primário: instrumentos para seu
alcance e consequências de seu descumprimento**

Marcel Pereira*

2017

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar os instrumentos utilizados pelo Poder Executivo com vistas a garantir o cumprimento da meta de resultado primário fixada nas leis de diretrizes orçamentárias, bem como as possíveis implicações de um eventual descumprimento dessa meta. A análise, que teve por foco os exercícios de 2013 a 2017, sustenta que a meta fiscal fixada em lei possui caráter programático no campo orçamentário-financeiro e, por essa razão, deve induzir o comportamento do gestor público nesse seara. Nesse sentido, restou evidenciado que o Poder Executivo tem se valido de dois instrumentos para garantir o cumprimento da meta de resultado primário fixada na LDO: o primeiro deles é o contingenciamento de despesas; o segundo é a própria redução da meta fiscal durante o exercício financeiro em que se dá sua persecução. Quanto às consequências do não cumprimento, concluiu-se que o legislador optou por sancionar o gestor que não adota as medidas cabíveis para garantir o alcance da meta, ao invés de puni-lo pelo descumprimento em si.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei de Diretrizes Orçamentárias; meta fiscal; contingenciamento de despesas; descumprimento de meta.

Sumário

1	Introdução	3
2	Análise.....	3
2.1.	Estabelecimento de metas fiscais e mecanismos de cumprimento	3
2.2.	Consequências do descumprimento da meta fiscal fixada na LDO.....	12
3	Conclusão	17

Meta de resultado primário: instrumentos para seu alcance e consequências de seu descumprimento

Marcel Pereira

1 Introdução

Em 17 de agosto último, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 17 (PLN nº 17/2017), que propõe a alteração das metas de resultado primário fixadas nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) relativas aos exercícios de 2017 e 2018.

O tema tem causado intenso debate tanto no Parlamento quanto na sociedade, dada a relevância que a questão fiscal assumiu no recente processo de impedimento da anterior Presidente da República, bem como na atual crise financeira por que passa o Estado.

Nesse sentido, o presente estudo se propõe a analisar os mecanismos utilizados pelo Poder Executivo Federal no passado recente para garantir o alcance da meta de resultado primário fixada pelas respectivas leis de diretrizes orçamentárias. Como horizonte temporal da análise, escolheu-se o quinquênio 2013-2017.

Além dessa avaliação, em um segundo momento, será feita uma breve abordagem acerca das eventuais consequências legais que podem advir do descumprimento da meta fiscal.

O presente estudo não tem a pretensão de exaurir o debate sobre tema de tamanha complexidade, mas tão somente jogar alguma luz sobre esse aspecto da política fiscal que tende a ocupar espaço na pauta legislativa dos próximos dias.

2 Análise

Conforme destacado acima, o presente estudo será subdividido em dois tópicos. No primeiro deles serão abordadas questões referentes ao estabelecimento de metas fiscais e aos mecanismos existentes para garantir seu cumprimento. No segundo, serão avaliadas as possíveis consequências do descumprimento da meta de resultado primário fixada na lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

2.1. Estabelecimento de metas fiscais e mecanismos de cumprimento

A necessidade de estabelecimento de metas como diretriz da política fiscal levada a efeito pelos entes federados decorre da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). De acordo com essa norma, compete às leis de diretrizes orçamentárias estabelecer metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receita, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública¹. Tais parâmetros devem nortear a elaboração e a execução da lei orçamentária do exercício a que se referem.

Dentre as metas estabelecidas, historicamente, o Governo Federal tem demonstrado maior atenção à persecução do resultado primário projetado, que, *grossa modo*, consiste no esforço fiscal realizado pelo Governo com vistas ao pagamento de parte dos juros da dívida pública².

Nesse contexto, após o advento da LRF, o processo de elaboração do orçamento passou a seguir a seguinte lógica, no que importa para a presente análise:

- 1) Fixação, na LDO, da meta de resultado primário a ser perseguida no ano seguinte;
- 2) Previsão, na lei orçamentária, das receitas a serem arrecadadas (dentre elas as receitas primárias);
- 3) Fixação, na lei orçamentária, das despesas primárias obrigatórias;
- 4) Fixação, na lei orçamentária, das despesas primárias discricionárias com o funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; e
- 5) Fixação, na lei orçamentária, das demais despesas primárias discricionárias, considerando o saldo de recursos previstos e a meta de resultado primário.

¹ Art. 4º, § 1º 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.

² Tecnicamente, o resultado primário é definido como a resultado líquido do total das receitas primárias do Governo deduzidas de suas despesas primárias. Se o resultado for positivo, tem-se um superávit; se negativo, déficit. Um resultado neutro indica que o Governo consegue pagar suas despesas primárias sem necessitar de recursos de terceiros.

Embora posta de forma simplista, a compreensão dessa lógica é relevante para o entendimento dos mecanismos utilizados pelo Poder Executivo para a persecução da meta de resultado primário fixada. O seu encadeamento lógico limita a expansão de políticas públicas e a manutenção de outros atendimentos eletivos.

Conforme destacado, as etapas acima elencadas são inerentes à fase de elaboração da lei orçamentária. Contudo, algumas das estimativas podem não se concretizar, o que demanda ajustes durante a execução do orçamento. Isso acontece, por exemplo, quando a receita efetivamente arrecadada fica aquém da receita prevista (frustração de arrecadação) ou quando uma determinada despesa não é prevista ou demanda mais dotações do que as inicialmente estimadas (subavaliação de despesas). Tais ocorrências, caso não contornadas, acabam por colocar em risco o alcance da meta de resultado primário estabelecida.

Visando a mitigar esse risco de descumprimento das metas fiscais, a LRF estabeleceu que, se ao final de um bimestre for verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os Poderes e o Ministério Público deverão promover limitação de empenho e movimentação financeira, nos montantes necessários para garantir o cumprimento da meta. De acordo com o mesmo certificado legal, referidas restrições ao gasto devem recair obrigatoriamente sobre despesas primárias discricionárias³. Trata-se do que ficou conhecido como contingenciamento de despesas.

Pode-se extrair dessa dinâmica que, quanto maior a acurácia das estimativas realizadas na fase de elaboração do orçamento, menor a necessidade de correções de rumo, com vistas ao cumprimento das metas fiscais, no momento de sua execução. De outra sorte, superestimativas na previsão das receitas ou subestimativas na fixação das

³ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

despesas geram necessidade de contingenciamentos em momentos subsequentes, implicando em menor execução das programações planejadas.

Apesar de a limitação de empenho e de movimentação financeira ser a saída ordinária prescrita pela LRF para ajustes na execução orçamentário-financeira com vistas ao alcance da meta de resultado primário, nos últimos anos, tem-se adotado a prática de reduzir a meta fiscal durante o exercício financeiro de sua persecução. Ao contrário do contingenciamento, que se dá por ato próprio de cada Poder e do Ministério Público, a alteração de meta fiscal deve ser veiculada mediante projeto de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Ou seja, a alteração da meta requer a anuência do Poder Legislativo.

As razões para alteração da meta fiscal vigente podem decorrer tanto de aspectos políticos quanto fiscais em sentido estrito. Sob o prisma político, pode não ser do interesse do Governo contingenciar determinado montante de despesas discricionárias. Nesse caso, a redução da meta opera para ampliar o espaço fiscal e abrigar a execução das programações desejadas. Do ponto de vista fiscal em sentido estrito, quando as imprecisões nas estimativas realizadas na fase de elaboração do orçamento forem de maior monta, o somatório de despesas discricionárias passíveis de contingenciamento pode não ser suficiente para garantir o alcance da meta, sugerindo a necessidade de sua revisão.

Nesse particular, é fundamental ressaltar que a definição de uma meta de resultado primário e a persecução de seu alcance não são fins em si mesmos. Na verdade, tanto a fase de planejamento das metas fiscais como a de sua execução têm como objetivo a preservação do equilíbrio fiscal do Estado e a manutenção da dívida pública em níveis adequados, de acordo com suas diretrizes de gestão estabelecidas.

Essa ótica não deve ser perdida quando se trata de alteração de meta fiscal. Embora uma alteração legislativa para reduzir a meta fiscal do exercício surta o efeito prático de permitir o cumprimento do resultado legalmente autorizado, ela também tem o condão de provocar o desarranjo do planejamento fiscal definido e da própria gestão da dívida pública. Ou seja, cumpre-se o resultado, mas a situação fiscal do País se deteriora.

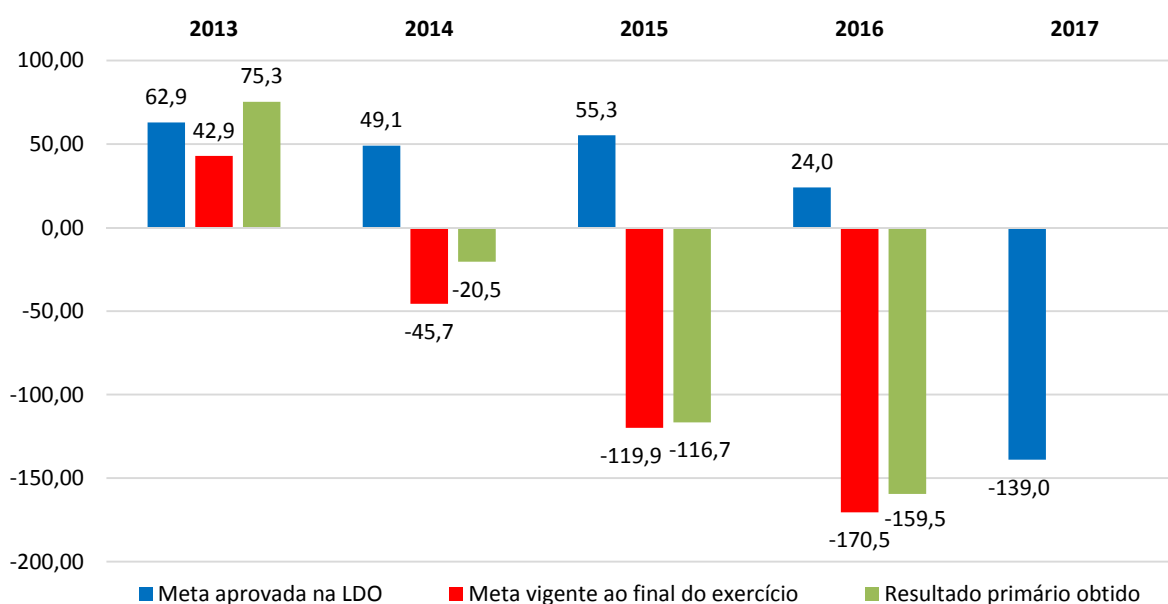
Esse tema, aliás, ganha relevo ante o fato de que, diferentemente de Estados e Municípios, não há limite estabelecido para o endividamento da União⁴. Essa lacuna

⁴ Segundo o art. 52, inciso VI, da Constituição Federal, compete ao Senado Federal fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do

normativa afasta a gestão do endividamento público de uma política de Estado em prol dos governos de plantão. Assim, o afrouxamento da meta fiscal perseguida no curto prazo gera aumento da dívida pública, com consequências indesejáveis de médio e longo prazos.⁵

Realizada a digressão em abstrato, parece-nos oportuno ilustrar em concreto a gestão fiscal nos últimos cinco exercícios, de sorte a revelar como os mecanismos acima expostos têm sido utilizados. Nessa senda, o Gráfico 1, a seguir, colaciona as metas de resultado primário aprovadas nas LDOs de 2013 a 2017 para o Governo Central (que abrange Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) com as metas vigentes ao final de cada exercício financeiro (após alteração da LDO) e com o resultado primário obtido:

Gráfico 1 - Meta prevista x Resultado primário obtido (R\$ bilhões)



Fonte: LDOs de 2013 a 2017 (e respectivas leis de alteração) e Banco Central.

Distrito Federal e dos Municípios. No caso dos entes subnacionais, a Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal estabelece que a dívida consolidada líquida dos Estados e do Distrito Federal não pode superar duas vezes a receita corrente líquida do ente. Quanto aos Municípios, o mesmo normativo fixa que a respectiva dívida consolidada líquida não pode extrapolar 1,2 vezes sua receita corrente líquida. No caso da União, não há limite positivado. A matéria é objeto de discussão no Projeto de Resolução do Senado nº 84, de 2007, atualmente em tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos (<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/83503>, acesso em 3/8/2017).

⁵ Cabe registrar que nem sempre uma meta de resultado primária deficitária representa um erro de política fiscal. Ela pode fazer parte de uma política anticíclica, como forma de aquecer a economia, com possibilidade de geração de receitas futuras e manutenção da dívida pública em patamares razoáveis.

* As variáveis “meta aprovada na LDO” e “meta vigente ao final do exercício” correspondem ao valor da meta fixada para o Governo Central no momento indicado, já descontados os possíveis abatimentos permitidos nas respectivas LDOs. Já o “resultado primário obtido” corresponde ao resultado primário do Governo Central ao final do exercício.

Como se denota, nos últimos quatro exercícios financeiros encerrados houve alteração da meta de resultado primário. Em 2013, a redução foi da ordem de R\$ 20,0 bilhões. Em 2014, a revisão alcançou R\$ 94,8 bilhões. Já em 2015 e 2016, a redução foi de R\$ 175,2 bilhões e R\$ 194,5 bilhões, respectivamente. Em 2017, há indicativo para redução de R\$ 20 bilhões, segundo o PLN nº 17/2017, em tramitação.

Vale rememorar que os anos de 2015 e 2016, em que a redução da meta alcançou valores mais expressivos, foram conturbados sob o aspecto fiscal. Em 2015, por exemplo, após decisão do Tribunal de Contas da União, o Governo se viu obrigado a quitar dívidas da ordem de R\$ 57,0 bilhões contraídas junto a bancos públicos, prática que ficou conhecida como “pedaladas fiscais”. Já em 2016, devido à troca de comando no Governo Federal, houve uma controvérsia sobre o resultado das contas públicas viável de ser atingido no exercício, prevalecendo os cálculos defendidos pela equipe econômica do atual Governo, que projetava resultado deficitário em R\$ 170,5 bilhões (déficit R\$ 73,8 bilhões superior ao estimado pela gestão anterior).

A despeito da redução da meta de resultado primário durante o exercício financeiro, ainda assim foram adotadas medidas de contingenciamento de despesas na maioria dos anos em análise, como forma de alcançar a meta vigente ao final do período. A evidência desse fenômeno consta da Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Contingenciamento de despesas (2013-2017)

	(R\$ bilhões)				
	2013	2014	2015	2016	2017
Total de despesas fixadas na LOA ¹	1.555,8	1.728,4	1.972,1	2.068,5	2.469,0
Despesas discricionárias ²	181,4	185,0	200,6	142,3	161,1
Contingenciamento ³	24,7	20,6	107,1	-	44,9
Contingenciamento (%) ⁴	13,6%	11,1%	53,4%	0,0%	27,9%

Fonte: Siga Brasil e Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (última publicação de cada exercício. No caso de 2017, a última publicação corresponde ao relatório relativo ao 3º bimestre do ano).

¹ Total de despesas fixadas na LOA = montante total de dotações orçamentárias (tanto para despesas obrigatórias quanto para discricionárias) inicialmente autorizadas na LOA, exceto refinanciamento da dívida.

² Despesas discricionárias = despesas com RP 2, 3, 6 e 7 inicialmente autorizadas na LOA (a depender do exercício, pode não haver RP 6 ou 7)

³ Contingenciamento = montante do contingenciamento de despesas discricionárias constante do último Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias publicado no exercício.

⁴ Porcentagem do montante contingenciado em relação às despesas discricionárias.

A tabela ilustra o montante contingenciado ao final de cada exercício segundo a metodologia adotada nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, elaborados em conjunto pela Secretaria de Orçamento Federal e pela Secretaria do Tesouro Nacional⁶.

Como se observa, em 2013, além da redução da meta de superávit primário de R\$ 62,9 bilhões para R\$ 42,9 bilhões⁷, foi efetuado um contingenciamento de despesas de R\$ 24,7 bilhões (13,6% das despesas discricionárias). Ao final do exercício, o superávit primário obtido foi de R\$ 75,3 bilhões.⁸

Já em 2014, a meta de resultado primário foi reduzida em R\$ 94,8 bilhões⁹. Além disso, ao final daquele exercício, o montante contingenciado alcançou R\$ 20,6 bilhões (11,1% das despesas discricionárias). Caso não houvesse a redução, o contingenciamento necessário para o cumprimento da meta inicialmente fixada seria de R\$ 90,2 bilhões (48,8% das despesas discricionárias).

Em 2015, por sua vez, houve redução da meta de resultado primário em R\$ 175,2 bilhões¹⁰, aliado a contingenciamento de despesas da ordem de R\$ 107,1 bilhões (53,4% das despesas discricionárias). Como dito anteriormente, nesse exercício foram apresentados obstáculos à gestão fiscal, como o reconhecimento de despesas que inicialmente não foram previstas no orçamento. Nesse sentido, caso a meta inicialmente fixada estivesse vigente ao final do exercício, o contingenciamento necessário para seu

⁶ SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. Processo de Elaboração dos Relatórios Bimestrais. Brasília: SOF, 2016. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-
anuais/orcamento-2016/relatorio-de-avaliacao-fiscal/manual-de-elaboracao-dos-relatorios-bimestrais](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-
anuais/orcamento-2016/relatorio-de-avaliacao-fiscal/manual-de-elaboracao-dos-relatorios-bimestrais)>; acesso em: 3/8/2017.

⁷ A alteração da meta foi promovida pela Lei nº 12.795, de 2 de abril de 2013.

⁸ Em 2013, a LDO havia fixado como meta do setor público consolidado não financeiro um superávit primário de R\$ 155,8 bilhões, dos quais R\$ 108,1 deveriam ser alcançados pelo Governo Central, R\$ 47,7 bilhões por Estados e Municípios e R\$ 0,0 pelas empresas estatais. A LDO permitia ainda, no caso do Governo Central, um abatimento de sua meta da ordem de R\$ 65,2 bilhões (que reduziria a meta de resultado primário do Governo Central para 42,9 bilhões e, por conseguinte, a do setor público consolidado não financeiro para R\$ 90,6 bilhão). Ao final do exercício, os Estados e Municípios obtiveram um superávit primário de R\$ 16,3 bilhões e as empresas estatais um déficit de R\$ 0,3 bilhão. Nesse cenário, como forma de garantir o alcance da meta fixada para o setor público consolidado não financeiro, o Governo Central obteve um resultado primário de R\$ 75,3 bilhões.

⁹ A alteração da meta foi promovida pela Lei nº 13.053, de 24 de dezembro de 2014.

¹⁰ A alteração da meta foi promovida pela Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015.

cumprimento seria de R\$ 279,1 bilhões, montante que extrapolaria as despesas discricionárias previstas na LOA 2015 (R\$ 200,6 bilhões).

No exercício de 2016, a meta de resultado primário foi reduzida de um superávit de R\$ 24,0 bilhões para um déficit de R\$ 170,5 bilhões¹¹. Essa redução de R\$ 194,5 bilhões, por si só, foi suficiente para convalidar o resultado primário verificado no período (déficit de R\$ 159,5 bilhões). Nesse sentido, não foi necessário contingenciamento de despesas para que fosse alcançada a meta vigente ao final do exercício.

Por fim, para 2017, a persecução da meta de resultado primário, fixada em R\$ 139,0 bilhões deficitários, vinha se dando apenas pela via do contingenciamento de despesas. Destarte, de acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 3º bimestre, o Governo promoveu um contingenciamento de R\$ 44,9 bilhões, o que representa 27,9% da despesa discricionária prevista para o exercício.

Nada obstante, em linha com a prática adotada nos anos anteriores, no dia 17 de agosto último, o Governo encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional propondo a redução da meta de resultado primário de 2017 em R\$ 20 bilhões, de sorte a fixá-la em R\$ 159 bilhões deficitários (PLN nº 17, de 2017).

Conforme consta da exposição de motivos que acompanha a proposição, a redução da meta se justificaria pela frustração de receitas verificada durante o exercício. Tal tema deverá ser objeto de intensos debates no Congresso Nacional nos próximos dias.

Restou, pois, evidenciado nas linhas acima que a meta de resultado primário para o Governo Central vigente ao final do exercício foi cumprida em todos os períodos encerrados objeto da análise. Para tanto, o Governo tem se valido de uma combinação de medidas que envolvem o contingenciamento de despesas e a alteração da meta fiscal fixada em lei (neste caso, com a anuência do Poder Legislativo).

Antes de finalizar o tópico, contudo, é importante repisar a relação existente entre esses dois instrumentos, bem como destacar, de forma sucinta, duas consequências inerentes à opção pela redução da meta.

Quanto à relação entre os dois mecanismos, ao fim e ao cabo, a redução da meta fiscal durante a execução do orçamento acaba por aliviar a necessidade de

¹¹ A alteração da meta foi promovida pela Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016.

contingenciamento de despesas, permitindo ao Estado efetuar gastos em patamares maiores. Essa relação direta entre os expedientes não pode ser olvidada.

Já em relação às consequências da opção pela redução da meta fiscal, dois pontos são dignos de nota. O primeiro deles diz respeito à execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas individuais. De acordo com a Constituição Federal, essas programações são de execução obrigatória, salvo nos casos de impedimento de ordem técnica¹². Contudo, estão sujeitas a contingenciamento, na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias¹³. Ou seja, quanto menor for o contingenciamento incidente sobre as despesas discricionárias, maior o montante de programações oriundas de emendas individuais cuja execução será obrigatória.

O segundo ponto se refere à ampliação do endividamento público. Ao permitir que o Governo tenha resultados fiscais menores (muitas vezes deficitários), a redução da meta fiscal promove a piora da relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB) do país. Nesse sentido, é relevante evidenciar a deterioração dessa relação nos últimos anos, mormente naqueles objeto da presente análise, em que a redução da meta foi utilizada de forma corrente como ferramenta para garantir seu cumprimento:

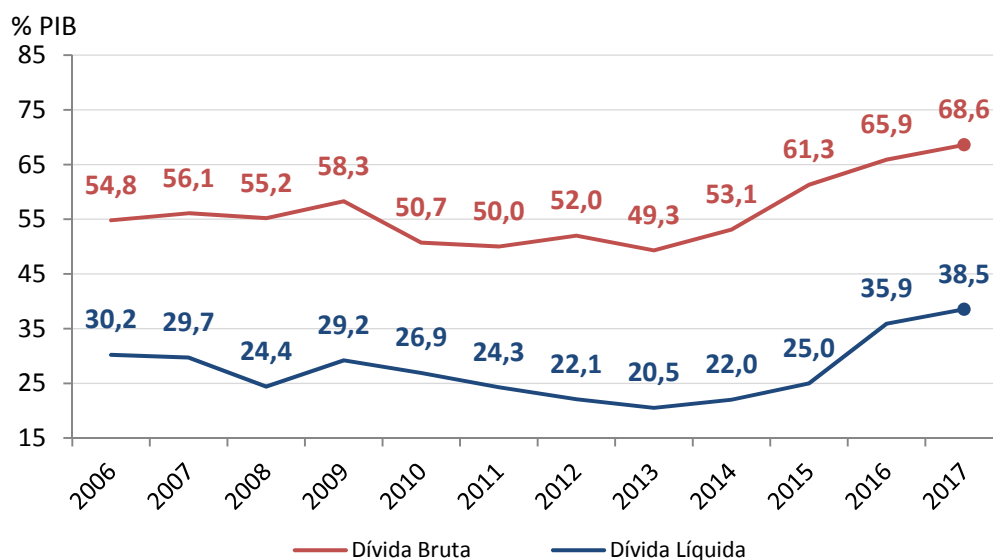
¹² Art. 166, § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

¹³ Art. 166, § 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

Gráfico 2 – Endividamento do Governo Federal - 2006 a Mai/2007

Fonte: Monitor Fiscal de Agosto/2017, elaborado pelas Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530844/Monitor%20Fiscal_2017_08.pdf?sequence=1, acesso em 17/8/2017).

Embora não seja o objeto central da análise, vale destacar que, nos últimos cinco anos, a dívida bruta e a dívida líquida federal aumentaram quase 20 pontos percentuais em relação ao PIB. A busca da manutenção dessa variável em patamar controlável é de fundamental importância no debate sobre fixação de metas fiscais.

2.2. Consequências do descumprimento da meta fiscal fixada na LDO

Conforme exposto no tópico precedente, as metas fiscais fixadas anualmente na LDO têm como função precípua servir de baliza para a gestão orçamentária e financeira do ente federado. Além de favorecer a atuação planejada nesse campo, a fixação de metas também comunga com a transparência na condução da política fiscal.

Nesse sentido, pode-se dizer que a meta de resultado primário fixada na LDO se reveste de natureza programática no campo orçamentário-financeiro, devendo pautar o poder público tanto na fase de elaboração do orçamento quanto na sua execução.

Por ser uma norma programática, a rigor, não há que se falar em sanção como decorrência de seu não cumprimento. Essa é a razão, aliás, pela qual o descumprimento

da meta fixada em um exercício não figura entre os crimes de responsabilidade tipificados na Lei nº 1.079, de 1950.¹⁴

Todavia, o fato de não haver previsão legal de sanção por descumprimento de meta não significa que gestor público esteja desobrigado de persegui-la durante o exercício¹⁵. Como já salientado, trata-se de uma norma programática, dotada de densidade normativa, que deve nortear a gestão orçamentário-financeira do Poder Executivo, estando inserida no núcleo da gestão planejada, responsável e transparente inaugurada pela LRF.¹⁶

Por essa razão, por exemplo, que as leis de diretrizes orçamentárias reiteradamente têm estabelecido que a aprovação do projeto de lei orçamentária do ano a que se referem, **bem como a execução da respectiva lei**, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário.¹⁷

No mesmo sentido, colocando balizas mais objetivas na temática, o art. 53 da LRF prevê que, bimestralmente, deve constar do Relatório Resumido da Execução

¹⁴ Sobre essa temática, vale lembrar que a Lei nº 1.079, de 1950, foi significativamente alterada pela Lei nº 10.028, de 2000. Esta última norma, contemporânea à LRF, cuidou de tipificar condutas com vistas a proteger bens jurídicos caros à gestão fiscal responsável. Nesse sentido, por um lado, incluiu capítulo próprio no Código Penal para tratar dos crimes contra as finanças públicas; por outro, previu novas condutas como crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária, no bojo da Lei nº 1.079, de 1950. Ao não incluir o descumprimento da meta fiscal entre essas últimas condutas, o legislador deixou clara sua intenção de não punir o gestor público caso esse fato se concretize.

¹⁵ Durante o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, que tramitou recentemente pelo Congresso Nacional, muito se debateu sobre o momento em que deveria se dar o cumprimento da meta de resultado primário. A acusação sustentou que a meta deveria ser perseguida paulatinamente durante todo o exercício financeiro, sendo o acompanhamento de seu alcance verificado periodicamente, conforme a legislação de regência. Já a defesa sustentou que o cumprimento da meta deveria ser aferido apenas no final do exercício financeiro. Ao final, sagrou-se vencedora a primeira tese, ou seja, de que a meta de resultado primário fixada na lei de diretrizes orçamentárias deve pautar a política fiscal do Governo durante todo o exercício. Esse entendimento restou consignado no relatório aprovado pela Comissão Especial do Impeachment.

¹⁶ Sob a ótica do Direito Constitucional, muito se tem discutido acerca da força normativa das normas com conteúdo programático. Nesse sentido, a doutrina mais moderna reconhece que essas normas são dotadas de força jurídica, e devem condicionar a atuação dos agentes estatais. Sobre o tema, a título de exemplo, são claras as palavras de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco ao afirmarem que “as normas programáticas impõem um dever político ao órgão com competência para satisfazer o seu comando, condicionam a atividade discricionária dos aplicadores do direito, servindo de norte teleológico para atividade de interpretação e aplicação do direito. Impedem comportamentos contrários às normas, podendo gerar pretensões à abstenção.” (*in* Curso de Direito Constitucional, 6º Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011. p. 81)

¹⁷ Na LDO 2017 (Lei nº 13.408/2016), essa previsão está no art. 2º.

Orçamentária demonstrativo relativo ao desempenho do resultado primário da União.¹⁸ Indo além, o art. 9º do mesmo Estatuto Fiscal assenta que, se verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, torna-se necessário o contingenciamento de despesas.¹⁹ Adicionalmente, por força do que também estatui o art. 9º, o Poder Executivo federal deve desdobrar a meta anual fixada na lei de diretrizes orçamentárias por quadrimestres, demonstrando e avaliando periodicamente o cumprimento dessas metas parciais em audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional.²⁰

Tais dispositivos revelam, em sua essência, o dever imposto ao Poder Executivo de conduzir a gestão orçamentária e financeira de forma a convergir para as metas fiscais definidas na LDO. Ou seja, uma vez identificada a tendência de as contas públicas não atingirem as metas fiscais ao final do exercício, o Executivo tem o dever legal de adotar as medidas cabíveis no âmbito da execução orçamentário-financeira no sentido da correção dessa tendência.

Fazendo um paralelo com o Direito Civil, tem-se, por assim dizer, que a persecução da meta se reveste em uma obrigação de meio imposta ao gestor público, e não em uma obrigação de resultado.²¹ Isto é, o ordenamento jurídico impõe ao chefe do

¹⁸ Art. 52: O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição [Relatório Resumido de Execução Orçamentária] abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

(...)

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

(...)

III - resultados nominal e primário;”

¹⁹ Art. 9º: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

²⁰ Art. 9º, § 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.

²¹ No âmbito do Direito Civil, as obrigações podem ser classificadas quanto ao fim a que se destinam em obrigações de *meio* e obrigações de *resultado*. Diz-se que a obrigação é de *meio* quando o devedor promete empregar seus conhecimentos e meios técnicos para a obtenção de determinado resultado, sem, no entanto, responsabilizar-se por ele (é o caso, por exemplo, dos advogados, que não se obrigam a vencer a causa, mas

Poder Executivo o dever de empregar todos os instrumentos legais cabíveis com vistas a alcançar a meta fixada na legislação vigente, sem, contudo, responsabilizá-lo caso esse resultado não seja alcançado ao final do exercício.

Esse entendimento é corroborado quando se analisa as disposições da Lei nº 10.028, de 2000. A referida norma, conhecida como Lei de Crimes Fiscais, é contemporânea à LRF e tem por objetivo coibir condutas que caminhem na contramão de uma gestão fiscal planejada, transparente e responsável, princípios basilares do Código de Conduta Fiscal. Com esse intuito, mencionado certificado tipificou condutas condenáveis nas esferas penal, administrativa e política.

No campo penal, a Lei nº 10.028, de 2000, cuidou de inserir um novo capítulo no Código Penal. Trata-se do Capítulo IV, intitulado “Dos Crimes Contra as Finanças Públicas”. Já na esfera política, previu novos crimes de responsabilidade, que passaram a integrar a Lei nº 1.079, de 1950, bem como o Decreto-Lei nº 201, de 1967. Por fim, na esfera administrativa, estipulou um rol de condutas tipificadas como infração administrativa, as quais devem ser processadas e julgadas pelos Tribunais de Contas competentes.

Como ressaltado antes, não se verifica dentre as condutas passíveis de punição trazidas pela Lei de Crimes Fiscais o não atingimento, ao final do exercício, da meta fiscal fixada em lei. Isso revela que a sua persecução não é uma obrigação de resultado.

De outra sorte, tem-se que a norma tipificou como infração administrativa contra a lei de finanças públicas, passível de multa sob responsabilidade pessoal do gestor, deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.²² Ora, nos termos da LRF, o gestor público deve

a bem defender os interesses dos clientes). Já a obrigação é tida como de *resultado* nos casos em que o devedor dela se exonera somente quando o fim prometido é alcançado de fato (exemplo de obrigação dessa natureza é a assumida pelo transportador, que promete tacitamente ao contratante levar a mercadoria intacta até o seu destino).

²² 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;

(...)

promover a limitação de empenho e de movimentação financeira sempre que, ao final de um bimestre, for verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento da meta de resultado primário. Tem-se, pois, que o contingenciamento é um instrumento de persecução da meta fiscal à disposição do gestor que deve dele se valer sempre que o alcance da meta for posto em xeque, sob pena de cometer infração administrativa.

Neste ponto, cabe chamar a atenção para o fato de que, eventualmente, em razão de imprecisões de maior magnitude incorridas na fase de elaboração do orçamento, a margem de contingenciamento pode não ser suficiente para garantir o alcance da meta de resultado primário. Trata-se da situação anteriormente referida como de limitações fiscais em sentido estrito, que demandam alteração da meta fiscal. Nesses casos, não há que se imputar infração ao gestor caso ele promova o contingenciamento possível e ainda assim a meta fiscal não seja alcançada (na hipótese de não ter sido reduzida). Em isso ocorrendo, está-se claramente diante de causa excludente de culpabilidade, por inexigibilidade de conduta diversa, o que revela o citado caráter de obrigação de meio conferida pelo ordenamento à persecução da meta fiscal.

Superada essa discussão sobre a natureza da obrigação inerente ao cumprimento da meta fiscal, cabe trazer à baila uma das mais significativas limitações impostas ao Chefe do Poder Executivo nos casos em que a execução orçamentário-financeira não esteja em sintonia com o alcance da meta de resultado primário estabelecida. Cuida-se da possibilidade de abertura de crédito suplementar, mediante decreto, autorizada pelas leis orçamentárias anuais. No caso da LOA 2017 (Lei nº 13.414, de 2017), por exemplo, tem-se:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações autorizadas por esta Lei, **desde que compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário fixada na lei de diretrizes orçamentárias** e com os limites de despesas primárias, e que sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e as seguintes condições:

(...)

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida

Art. 7º **Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares**, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo, **desde que as alterações promovidas na programação orçamentária estejam de acordo com a meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2017**, vigente na data da publicação do ato de abertura do crédito, para as seguintes finalidades:

Como se denota, a própria Lei Orçamentária impede a abertura de créditos suplementares caso sejam incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário. Numa eventual situação em que o cumprimento da meta esteja em risco, a abertura de créditos suplementares deficitários, sob a ótica do resultado primário, mediante ato administrativo pelo Poder Executivo, afrontaria esse permissivo legal.

Nesse particular, poderia haver, em tese, crime de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo. Isso porque o art. 10, item 4, da Lei nº 1.079, de 1950, estabelece ser crime de responsabilidade infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária. Esse, aliás, foi o cerne da discussão de um dos crimes de responsabilidade imputados à Presidente da República Dilma Rousseff no recente processo de *impeachment* que tramitou pelo Poder Legislativo.

3 Conclusão

O presente estudo teve por objetivo analisar os mecanismos utilizados pelo Governo Federal no último quinquênio com vistas a garantir o cumprimento da meta de resultado primário, bem como avaliar as possíveis consequências legais do descumprimento da meta.

Conforme restou evidenciado no primeiro tópico da análise, nos últimos exercícios financeiros, o Poder Executivo tem se valido de dois instrumentos para garantir o cumprimento da meta de resultado primário fixada na LDO. O primeiro deles é o contingenciamento de despesas, mecanismo ordinário previsto na LRF. O segundo é a própria alteração da meta fiscal durante o exercício financeiro em que se dá sua persecução. Enquanto o primeiro instrumento pode ser implementado por ato próprio, o segundo requer anuência do Poder Legislativo, mediante aprovação de projeto de lei específico.

A combinação de ambos os instrumentos tem se mostrado formalmente eficaz, haja vista o cumprimento da meta fiscal ao final dos exercícios financeiros avaliados.

A despeito dessa verificação, é relevante ponderar que a alteração legislativa com vistas a reduzir a meta fiscal do exercício, embora surta o efeito prático de permitir o cumprimento do resultado legalmente autorizado, pode provocar o desarranjo do planejamento fiscal e da própria gestão da dívida pública.

A segunda parte da análise se ateu às consequências do descumprimento da meta fiscal fixada na LDO. Concluiu-se que, a princípio, não há sanção específica prevista no ordenamento jurídico para o caso de a meta não ser alcançada. As regras vigentes indicam que a meta fixada deve servir como norma programática em matéria orçamentário-financeira, de sorte a nortear a atuação do Poder Executivo nessa seara.

Nesse sentido, tanto a LRF como as LDOs trazem dispositivos cogentes prevendo medidas que devem ser adotadas pelos gestores públicos na hipótese de a execução orçamentário-financeira indicar que a meta prevista não será alcançada. Há, inclusive, tipificação de infração administrativa contra a lei de finanças públicas no caso de o gestor deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.

Por fim, no âmbito da lei orçamentária anual, verifica-se que o indicativo de descumprimento da meta fiscal durante o exercício impõe óbices à abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo. Essa matéria, aliás, foi amplamente debatida no recente processo de *impeachment* que tramitou por esta Casa.