

Economic Analysis of Law Review

A Manobra Fiscal Brasileira e seu Impacto na Ordem Econômica e Financeira do Brasil, à Luz da Norma Constitucional

The Brazilian's fiscal maneuver and its impact on economic and financial order under guiding of the constitutional provision

Bleine Queiroz Caúla¹
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Jefferson Aparecido Dias²
Universidade de Marília - UNIMAR

Sócrates Costa Oliveira³
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

RESUMO

O labor ora em comento cobre um estudo em caráter introito apartidário acerca da manobra fiscal brasileira, bem como, o considerável impacto sobre a economia na vida dos cidadãos. As evidências da sua utilização, no ano de 2014, representam a dificuldade do governo equilibrar o orçamento e cumprir a meta fiscal. Este estudo parte do entendimento de que a revisão da meta fiscal compromete a credibilidade da economia brasileira com os investidores internacionais, sendo forçoso considerar tal medida como uma manobra para impedir a responsabilização do chefe do Poder Executivo Nacional por desobedecer a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, a metodologia utilizada para tal fim destinou-se a garantir a interdisciplinaridade da Política com a Economia, recorreu à pesquisa bibliográfica em livros e artigos para solucionar o problema sob escólio, qual seja, da (in)constitucionalidade da medida e das suas possíveis consequências. Concluiu-se que o governo aproveitou-se da manobra fiscal para não sofrer sanções, pois constatou que por meio da política adotada, não iria alcançar o cumprimento da quantia estabelecida na LDO. A desaceleração econômica e a falta de planejamento fizeram com que o Governo se encontrasse sem saída, optando então, por ignorar o *superávit* primário e a alterar, substancialmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Palavras-chave: Manobra Fiscal; Economia; Governo; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Responsabilidade fiscal.

JEL: K21, L49

ABSTRACT

This present paper covers an introduction and nonpartisan study about the Brazilian's fiscal maneuver and its impact on economic and financial order. The evidence of its use, in the year of 2014, represent the government's struggle in order to balance its budget and achieve the fiscal target. The review of the fiscal target compromises the credibility of Brazilian economy for its international investors, is a maneuver to prevent the accountability of the head of the executive power by disobeying the fiscal responsibility law. The methodology draws on interdisciplinarity of politics and economy, with bibliographic research to solve the issue under the optic of (un)constitutionality of the measure. It is concluded that the Government took advantage of the fiscal policy to not be punished, after realized that was not possible to reach the compliance with the amount established by the Budget Guidelines Law. The economic downturn and the lack of strategic planning led the government to ignore the primary surplus and modify, substantially, the budget guidelines law.

Keywords: Fiscal maneuver; Economic; Government; Budget Guidelines Law. Fiscal Responsibility.

R: 27/04/17 **A:** 29/08/18 **P:** 03/09/18

¹ E-mail: bleinequeiroz@yahoo.com.br

² E-mail: jeff.bojador@gmail.com

³ E-mail: socratesoliveira@outlook.com

1. Introdução

A manobra fiscal ocorrida em 2014, no Brasil, oriunda da dificuldade do governo em equilibrar o orçamento e cumprir a meta fiscal definida, à época, gerou considerável impacto sobre a economia do País e sobre a vida dos cidadãos. Nesse contexto, o governo alterou a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, e extinguiu a meta de *superávit*, para ampliar o valor do abatimento na meta, referentes a determinados gastos permitidos pela referida Lei.

Para melhor compreensão deste tema, são necessárias noções gerais acerca da Lei de Diretrizes Orçamentárias e, como principal elemento desta pesquisa, ter conhecimento da citada manobra fiscal brasileira. Buscar-se-á, a partir de então, analisar a importância de políticas fiscais para o orçamento de um Estado, discorrer sobre algumas das prováveis consequências dessas políticas para o País e, examinar, com base na Constituição Federal de 1988, a validade de manobras, como a que ocorreu em 2014, levantando outras soluções para o *déficit* do Estado.

A revisão da meta fiscal compromete a credibilidade da economia brasileira com os investidores internacionais. Pode-se, inclusive, considerá-la uma manobra com objetivo de impedir a responsabilização do chefe do Poder Executivo Nacional por desobedecer a Lei de Responsabilidade Fiscal, independente dos governistas afirmarem que essa a iniciativa pretende evitar que o governo se veja forçado a fazer cortes radicais em todas as áreas e programas sociais, a fim de obter a poupança prevista, inicialmente, na Lei.

A medida conhecida como “manobra fiscal” foi a forma que o governo encontrou para não economizar o que deveria, não fazendo muitos cortes nos gastos. Para isso, ele, retirou o limite máximo dos abatimentos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento e das desonerações fiscais, pois, com o teto para subtrair as despesas da conta, o governo teria apenas ~~uma~~ alternativa de fazer um pequeno esforço fiscal para cortar determinadas despesas e elevar a arrecadação de algumas receitas. Assim, devido ter excluído o limite de alguns gastos, o governo teve maior liberdade para gastar, pois, não necessitou fazer economias para pagar a dívida pública.

Em virtude da política aplicada, que se iniciou no ano de 2012, conhecida como expansionista⁴, o governo utilizou as receitas que o Estado possuía de forma desmedida e irresponsável. Ao ignorar o cumprimento da meta de *superávit*, restaram poucas opções para contornar as situações, que seriam, basicamente, duas: optar pelo ajuste fiscal⁵ rigoroso ou realizar uma manobra orçamentária e alterar a Lei, sendo essa última a opção adotada pelo governo.

Tudo sempre indicou que o governo obteria êxito na tentativa de alterar a Lei, considerando que a base aliada havia sido convocada para aprovar o Projeto de Lei n. 36/2014, na

⁴A política fiscal expansionista é possível de duas formas, ou o governo corta impostos e diminui a carga tributária incentivando assim as despesas de consumo e investimentos por empresários e consumidores, ou mantém a arrecadação tributária e aumenta os gastos públicos, por exemplo, com salários, contratações, obras de infraestrutura. Também é possível combinar as duas formas. É chamada política expansionista porque expande a demanda agregada.

⁵O ajuste fiscal consiste na reorganização das contas públicas, que na prática correspondem a duas medidas: cortar despesas do governo, como por exemplo, gastos com a previdência social e elevar a arrecadação de receitas – através do aumento de impostos e outras fontes.

segunda metade do ano de 2014, pelo então vice-presidente Michel Temer. A medida destruiu qualquer expectativa de quem acreditava que o ano seguinte pudesse trazer maior credibilidade fiscal. Com essa nova manobra, o governo poderia abater da meta fiscal os gastos com o Programa de Aceleração do Crescimento e com as desonerações fiscais.

A manobra fiscal demonstrou que o governo não calculou todos os riscos da política de concessão de desonerações, que começaram no ano de 2011 de forma modesta e, com a crise, permaneceram. Mesmo assim, o governo, possivelmente, por não saber analisar os riscos envolvidos, seguiu com tais medidas.

O Estado não possui receita primária suficiente para cumprir com todos os compromissos, inclusive com o pagamento dos juros da dívida pública, que veio a ser um indício negativo para os credores da dívida, pois demonstra que a capacidade de pagamento do país é incerta.

As hipóteses deste estudo foram investigadas por meio de pesquisa bibliográfica, recorrendo a um caso prático que colima na abordagem teórico-empírica. Utilizou-se abordagem quantitativa e qualitativa voltada a aprofundar e compreender o debate sobre o assunto, mediante observações intensivas dos fenômenos sociais. A pesquisa é descritiva e exploratória, visto que conceitua, explica, descreve, interpreta, inova, discute e esclarece os fatos.

A presente pesquisa está dividida em cinco fases: A primeira com notas introdutórias, seguida de um capítulo sobre noções gerais da lei de diretrizes orçamentárias e da meta fiscal. A segunda aborda a alteração na lei de diretrizes orçamentárias. A terceira apresenta uma análise sobre a constitucionalidade da manobra fiscal. Na quarta fase são apresentadas as potenciais alternativas para solucionar o *déficit* no orçamento. E por fim, encerra-se com uma conclusão, em que pese o melhor entendimento da autoria subscrita.

2. Noções gerais da lei de diretrizes orçamentárias e da meta fiscal

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) brasileira tem como objetivo orientar a criação dos orçamentos fiscais da seguridade social e dos investimentos públicos dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário – e das empresas públicas e autarquias. É a ferramenta de ligação entre o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento Anual, pois estabelece um elo entre o curto prazo, o orçamento de cada ano e o longo prazo. Plano Plurianual são as políticas públicas do governo para um período de quatro anos. A LDO orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), fixa as metas e prioridades do Poder Público e dispõe sobre alterações na legislação tributária, como a previsão de novos impostos, mudanças de alíquotas etc.

Entende-se por meta fiscal, a diferença entre a arrecadação prevista e os gastos, exceto o pagamento de juros. A meta da Administração Pública, antes da alteração feita em 2014, era fixada em R\$ 81 bilhões⁶. A LDO estabelece riscos e os fatores que podem vir a afetar as contas públicas, busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, metas e objetivos da administração pública, especificado no Plano Plurianual. Conforme o §2º do art. 165 da Constituição Federal, a LDO:

⁶ Quando a arrecadação de receitas supera o valor das despesas do governo, há então o *superávit* primário, que corresponde à meta fiscal do governo.

[...] compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da LOA (Lei Orçamentária anual), disporá sobre as alterações na [legislação tributária](#), estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento⁷.

O chefe do Poder Executivo possui a exclusiva responsabilidade do projeto da LDO, cabendo, em âmbito federal, ao Presidente da República, por meio da Secretaria de Orçamento Federal, sendo encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano, para aprovação. Inclusive, a Constituição Federal não admite que ele seja rejeitado, por declarar, de forma expressa, que a sessão legislativa não será interrompida sem a sua aprovação (art. 57, § 2º, da CF).

O governo não obteve êxito em cumprir a meta estabelecida na LDO no ano de 2014 porque, basicamente, de 2012 até então, utilizava-se de uma política fiscal conhecida pelos economistas como 'expansionista'. Em uma linguagem comum, isso significa que não houve um cuidado em conter as despesas, tampouco com o aumento da arrecadação. Por isso, desde o ano de 2011, o governo tem utilizado manobras contábeis⁸ para que não fique registrado ou apareça no balanço do Tesouro Nacional que o país foi incapaz de economizar. Ressalta-se que as estatais Petrobras e BNDES, e os bancos públicos foram utilizados como veículos para realizar as citadas manobras.

Declarações do ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), José Múcio, a respeito da forma que o governo utilizou para encobrir suas falhas, eivadas de ilegalidade, no orçamento, revelam o que se segue:

Segundo o TCU, ao adiar repasses para instituições como Caixa, Banco do Brasil e BNDES, o Tesouro obrigou esses bancos a usarem recursos próprios para honrar despesas que eram da União. A Caixa, por exemplo, teve de fazer pagamentos do Bolsa Família e do seguro-desemprego. Isso teria configurado um empréstimo da instituição ao seu controlador, o que é vedado pelo LRF.

— Um banco público não pode emprestar dinheiro ao governo, e de certa forma foi emprestado. A partir do momento em que o banco público pagou uma conta do governo e que se demorou a ressarcir, caracterizou-se o empréstimo. É como se você estivesse devendo no seu cheque especial pagando uma conta, com agravante de que o governo não poderia ter cheque especial, nesses bancos — disse o relator, para quem o empréstimo é “indiscutível”.

⁷ Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

⁸ As manobras orçamentais, chamada pela mídia de “pedaladas fiscais” são as práticas do Tesouro Nacional que consistem em atrasar de forma proposital o repasse de dinheiro para instituições financeiras públicas e privadas, bem como autarquias, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O governo deve possuir uma conta com saldo positivo para cumprir suas obrigações, junto aos bancos que realizam pagamentos em nome do Governo Federal, no entanto atrasava o repasse de dinheiro, referentes aos pagamentos de benefícios sociais e previdenciários, obrigando os bancos a realizarem os pagamentos com receita própria. O Tribunal de Contas da União entendeu que o atraso constante e sistemático do governo em seu saldo com as instituições eram equivalentes a um financiamento de gastos públicos pelos bancos. A prática é ilegal, conforme o art. 36 da LRF que proíbe os bancos públicos de financiarem os gastos do governo. O objetivo do governo com o atraso era melhorar artificialmente as contas e registrar, mesmo que temporariamente, um alívio no orçamento. As “pedaladas fiscais” se distinguem da “manobra fiscal”, uma vez que esta foi a alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias com o objetivo de extinguir a meta de superávit prevista para o exercício fiscal de 2014..

Segundo Monteiro, essas pedaladas vêm sendo adotadas pelo governo desde 2011, mas ocorreram em maior intensidade nos últimos dois anos, resultando em uma quantia de R\$ 40 bilhões⁹.

A poupança interna brasileira, por ser insuficiente, necessita de financiamento de investidores externos, a fim de que o país consiga realizar os investimentos necessários. Para tanto, o país emite títulos da dívida pública, que são empréstimos contratados no mercado internacional cujo retorno é atrelado a taxa de juros. Quanto maior for os juros brasileiros, maior será os rendimentos que o governo deverá pagar aos investidores. Trata-se de um investimento seguro, pois, mesmo não tendo realizado o pagamentos devido aos investidores, na década de 1980, o Brasil, apesar disso, ainda é considerado um bom credor e bom pagador.

Um dos fatores que entram na análise dos investidores no momento de decidir pela na compra ou não de títulos da dívida pública do Brasil é a capacidade do governo em economizar recursos para pagar os juros da sua dívida. Todos os anos, o governo estabelece uma meta fiscal que representa o quanto o governo deverá economizar para honrar seus compromissos. A meta fiscal, ou *superávit* primário, deve ser aprovada pelo Congresso Nacional, no início de cada ano, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por conta dos problemas fiscais do ano de 2014, o Brasil correu risco de perder grau de investimento¹⁰ das agências de classificação de risco, o que seria uma das mais graves consequências da manobra fiscal na Lei de Diretrizes Orçamentárias. As agências especializadas em classificação de risco, como a Standard & Poor's, consideram o cumprimento da meta fiscal como indicador de que um país é um bom destino para investimentos. Mudanças bruscas, ainda mais acerca de meta e projeções, devem estar vinculadas à credibilidade do governo, pois, quando a projeção não se mostra verdadeira, a confiabilidade para os investidores se torna menor.

O *rating* da dívida pública do Brasil, de acordo com a agência de classificação de risco Moody's é "Baa3", considerada baixa na escala "Grau de investimento, qualidade média". No entanto, a agência Standard & Poor's atribuiu nota "BB+", que é uma classificação mais baixa, se comparada a da Moody's.

O *superávit* é a diferença entre as receitas e as despesas não-financeiras e revela a dinâmica do fluxo de caixa de um governo que funciona de forma semelhante às finanças de uma pessoa comum. Adequado é quando se gasta menos do que se arrecada porque o excedente pode ser guardado em poupança ou utilizado para o consumo.

Supondo que o Anexo de Metas da LDO tenha estipulado um Resultado Primário de 10 e que, ao longo do exercício financeiro, o Governo constate que não está conseguindo alcançá-lo, de nada adiantará obter empréstimos ou vender bens ou, mesmo, deixar de pagar a dívida. Para alcançar o resultado primário, deverá ou obter mais

⁹TCU vê crime de responsabilidade em manobra fiscal do governo. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/tcu-ve-crime-de-responsabilidade-em-manobra-fiscal-do-governo-15886577#ixzz3emEK5u6c>. Acesso em 10 de maio de 2015.

¹⁰O grau de investimento é uma nota atribuída pelas agências especializadas que garantem que um país é bom pagador aos seus credores, nota essa que pode ser capaz de atrair ou afastar investidores das dívidas públicas.

receitas não-financeiras (ex: tributos) e/ou cortar despesas não-financeiras, ex: pessoal (PASCOAL, 2006).

Considerando a situação das contas brasileiras, o governo deve, necessariamente, gastar menos do que arrecada, porque tem uma dívida pública bruta de 63% do seu Produto Interno Bruto (PIB), sendo indispensável que, a cada ano, o País adquira fundos para pagar os juros da dívida, alcançando o chamado *superávit* primário.

Quando o governo não consegue economizar, a alternativa para pagar os juros é contrair empréstimos, aumentando a dívida pública. Uma estratégia para controlar as finanças seria a aderência a uma Política Fiscal¹¹.

Velloso e Mendes (2014, p. 5) defendem que há dois caminhos possíveis para a política fiscal:

O primeiro é reconhecer o esgotamento e promover reformas nas instituições fiscais. Obviamente esse caminho tem o custo político de curto prazo, pois exige medidas que cortarão benefícios de segmentos organizados da população. Mas permitirá a aceleração do crescimento econômico e afastará o risco de crise. O caminho alternativo é tentar prosseguir com o modelo atual, evitando-se o custo político do ajuste. O melhor que se pode obter, nessa hipótese, é uma economia de baixo crescimento, incapaz de gerar renda suficiente para elevar o nível de desenvolvimento do país no longo prazo.

Entrementes, o Governo Federal adotou, pelo menos até o final de 2013, a política de não reconhecer os problemas, e, por conseguinte, ocultou os indicadores de deterioração fiscal por meio do uso dos procedimentos de contabilidade criativa, para apresentar à sociedade, estatísticas fiscais mais róseas que a realidade. Paralelamente, face às restrições nos cofres federais, os estados e municípios foram estimulados a expandir suas despesas e endividamento. Nessa senda, se desenha um quadro de contornos similares ao dos anos oitenta e noventa (grande déficit, dívida fora de controle e uma contabilidade pública sem credibilidade) que escondiam “esqueletos”, ou seja, dívidas reais do governo que não apareciam na contabilidade pública (VELLOSO; MENDES, 2014).

Caso haja desrespeito com a meta fiscal, pelo governo, surgirá o risco de inadimplir ao pagamento dos juros da dívida pública. Para tanto, há sanções ao governante referentes à desobediência do que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mais precisamente, o *superávit*. O Presidente cometeria o Crime de Responsabilidade pela inobservância da meta fiscal estabelecida na LDO, conforme o art. 1º, §1º da LRF:

§1º 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,

¹¹ A política fiscal consiste nas medidas do governo, voltadas a ajustar seus níveis de despesas, monitorando e influenciando a economia de um país. A política fiscal irá operar frente aos gastos estatais. O governo invariavelmente deve utilizar essa política sob várias combinações, num esforço para orientar as metas econômicas de um país.

operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar¹².

A legislação prevê, entre outras penalidades, sanções pessoais. Poderá haver perda de mandato para governantes condenados por Crime de Responsabilidade, por meio do processo de *Impeachment*, estabelecido pela Lei dos Crimes de Responsabilidade – Lei nº 1.079/50:

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

Art. 3º A imposição da pena referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

[...]

VI - A lei orçamentária;

A mesma lei tipifica, no seu artigo 10, os crimes contra a Lei Orçamentária, entre eles, aquele em que fora acusada a ex-presidente Dilma Rousseff, acusada de Crime de Responsabilidade:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

[...]

4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

5 - deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\).](#)

O governo deve adotar medidas e políticas destinadas à obtenção da meta fiscal com o intento de honrar as suas obrigações e obedecer pontualmente a LDO. Na impossibilidade do cumprimento da Lei, de acordo com a política anteriormente adotada, precisaria fazer esforço fiscal, ao adotar medidas com o objetivo de reduzir despesas e elevar receitas para alcançar a meta de *superávit*.

¹²Art. 1º, §1º da Lei Complementar nº. 101/2000.
395

3. Alteração na lei de diretrizes orçamentárias

O cumprimento da meta fiscal possui imensa importância para o equilíbrio econômico do país, em virtude de impactar em inúmeros fatores relevantes ao bom funcionamento do Estado. Entre eles, a credibilidade da política econômica que é vinculada ao alcance dos objetivos do governo, que são estabelecidos no momento da sua adoção. Importante por atrair investimentos, a meta de *superávit* refere-se a economia feita pelo país com a finalidade de pagar os juros provenientes da sua dívida. A credibilidade adquirida como bom pagador pode ser demonstrada por meio da comparação do valor da sua dívida em relação ao PIB, em que quanto maior se revelar a capacidade de pagamento, menor será o risco de crédito¹³, possibilitando assim, obter menor taxa de juros nos empréstimos.

A avaliação de um investimento envolve basicamente a análise de seu risco, a taxa de retorno esperada e a liquidez do papel. É importante ressaltar que o retorno esperado de uma aplicação deve ser relacionado com o seu grau de risco: títulos de riscos mais elevados devem oferecer taxas de retorno mais altas que os de menores graus de risco. A decisão de investimento deve ser avaliada pelo risco oferecido por um título em relação à rentabilidade prometida (ASSAF NETO, 2015, p. 87).

Uma política econômica, possuidora de elevado nível de credibilidade é inversamente proporcional as instabilidades, a que estaria vulnerável, causadas por situações externas ou domésticas. No entanto, as economias que possuem pouca credibilidade podem ser mais afetadas pelas crises, pois, normalmente têm um histórico que demonstra maior incerteza e desconfiança aos investidores.

Em setembro de 2014, a equipe econômica do governo havia anunciado o compromisso de poupar R\$ 80,8 bilhões, dos R\$ 116,1 bilhões da meta fiscal. Para isso, faria um desconto de R\$ 35,3 bilhões na meta, referentes aos gastos com o PAC¹⁴ e as desonerações fiscais, e ainda possuía, segundo a Lei, um total para desconto permitido de 67 bilhões. Com a permissão legal, o governo teria margem de um novo abatimento de R\$31,7 bilhões na meta, sem ferir a legislação. No entanto, ele percebeu a impossibilidade de cumprimento, e o Planalto assumiu formalmente que não cumpriria a meta de poupar R\$ 80,8 bilhões, para o abatimento da dívida pública. O relatório bimestral da execução do orçamento público divulgado havia informado, na época, que pouparia R\$ 10,1 bilhões, porém nem isso era certo.

A previsão quanto ao insucesso na obtenção da meta fiscal, estabelecida na LDO, ocorreu no Brasil, após a política de gastos elevados e as concessões de benefícios fiscais. Nesse período, o Governo optou por realizar pequenos cortes de gastos e majorar alguns tributos. Mas,

¹³Ver a doutrina de SILVA (2003, p. 75): “Podemos dizer que: (a) *Risco*: existe quando o tomador pode basear-se em probabilidades objetivas para estimar diferentes resultados, de modo que sua expectativa se baseia em dados históricos e, portanto, a decisão é tomada a partir de estimativas julgadas aceitáveis pelo tomador de decisões”.

¹⁴ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007 para retomar o planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. Com investimentos nos setores estruturantes, o PAC causou aumento na oferta de empregos e geração de renda, foi responsável por elevar o investimento público e privado em obras no Brasil.

tal medida não se revelou suficiente, não representando surpresa ao Governo, que já tinha o plano de alterar a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, basicamente, foi extinta a meta que constava na legislação para o ano de 2014.

Os parlamentares da oposição alegaram que a finalidade da alteração legislativa seria adequar as contas do Governo Federal à realidade orçamentária, para evitar que o resultado financeiro, do exercício fiscal de 2014, apontasse a inobservância da meta fiscal. Como consequência, caracterizou-se o Crime de Responsabilidade, nos termos do artigo 10, itens 4 e 5, da Lei n. 1.079/1950.

O Congresso Nacional aprovou na madrugada do dia 04/12/2014, o Projeto de Lei nº 36/2014, que modificou a LDO, desse mesmo ano, permitindo que houvesse revisão da meta de *superávit* do referido ano fiscal. A fim de realizar as pretensões do Executivo Nacional, a base aliada agiu para que o projeto fosse adiante, o mais rápido possível, pois, visava que o governo pudesse fechar as contas do ano. Na contramão, a oposição procurou impedir e retardar a medida, com base no regimento do Congresso.

A redação do artigo 3º da LDO antes da revogação feita pela Lei n. 13.053/14 era a seguinte:

Art. 3º A meta de *superávit* a que se refere o art. 2º pode ser reduzida em até R\$ 67.000.000.000,00 (sessenta e sete bilhões de reais), relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei, e a desonerações de tributos¹⁵.

O novo diploma (Lei n. 13.053/14) altera o *caput* do art. 3º da lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que é a LDO de 2014:

Art. 1º A lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º A meta de resultado a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com o identificador de resultado primário previsto na alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º desta lei¹⁶.

De janeiro a setembro de 2014, o Governo já havia acumulado *déficit* em R\$ 15,3 bilhões, o primeiro da série histórica do Banco Central. De acordo com a meta de *superávit* primário, até o fim do referido ano, deveria ter sobrado o montante de R\$ 116,1 bilhões, equivalentes a 1,9% do Produto Interno Bruto (PIB)¹⁷. Pela proposta original da Lei de Diretrizes

¹⁵ Ver a [Lei nº 12.919/2013](#).

¹⁶ Ver a lei nº [13.053/2014](#) (Altera a lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014).

¹⁷ O Produto Interno Bruto representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa região, em um determinado período de tempo. É um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia, possui como objetivo principal, mensurar a atividade econômica de um determinado local. Na contagem do PIB, 397

Orçamentárias, o governo poderia abater da meta R\$ 67 bilhões. Porém, após a modificação, o governo conquistou margem para descontar o total de gastos referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e às desonerações fiscais, ficando ~~fi~~ *fi* ~~eu~~ *eu* ~~liberado~~ para encerrar o ano sem que a Lei fosse desobedecida – independente da confirmação do *déficit* primário. Em outubro, o valor das despesas havia superado a própria meta de *superávit*, anteriormente estabelecida, e já se encontrava por volta de R\$ 127 bilhões, pois o Governo havia feito pagamentos do PAC no valor de R\$ 51 bilhões e pagamento de R\$ 76 bilhões, em desonerações. Por isso, foi permitido compensar todo o valor que faltava para atingir a meta de *superávit* do ano.

A oposição, especialmente o PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira e o DEM – Partido Democrata envidou esforços a fim de impedir a alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas não obtiveram êxito porque não possuem maioria no Congresso. Por outro lado, o governo que estava nomeando os novos ministros para governar, a partir de 2015, era pressionado pelos partidos aliados que condicionavam seu voto favorável a respeito da LDO às indicações para os Ministérios.

O Executivo que não quis ceder facilmente fez, então, outra manobra para tentar adquirir apoio do Congresso: decretou um aumento no repasse de dinheiro público aos parlamentares, ainda em 2014, condicionando sua liberação a aprovação da alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois caso não fosse, seria necessário haver cortes drásticos de gastos, e essa verba seria atingida. A expectativa diante do risco de incorrer em *déficit* exigia do governo um esforço para atingir a meta de *superávit*, porém, o governo optou por não reduzir seus gastos, e extinguiu a meta do ano de 2014.

O entendimento da oposição foi de que a revisão da meta fiscal iria comprometer a confiança na economia brasileira, com os investidores da dívida pública, e que a mudança significava uma manobra, com o principal objetivo de evitar a responsabilização criminal da Presidente da República por desobedecer a Lei de Responsabilidade Fiscal. Os governistas, no entanto, alegaram que o projeto pretendia esquivar o governo da necessidade de fazer cortes radicais em todas as áreas e programas do Estado, para obter a poupança prevista inicialmente.

4. Análise sobre a constitucionalidade da manobra fiscal

A Presidência da República propôs uma alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias, referente a meta de *superávit* a ser alcançada pelo governo, que implicaria em reflexos na esfera penal, por conta da impossibilidade de dar-lhe cumprimento.

Tendo em vista que uma das finalidades da norma constitucional e das demais leis é limitar o poder, organizar e sistematizar o funcionamento do Estado, a manobra fiscal pode se revelar como abuso de poder, pois conforme foi afirmado nas ações que contestam a medida, o governo utilizou-se do poder que a administração possui para aprovar a alteração na LDO.

consideram-se apenas bens e serviços finais, não inclusos na soma bens de consumo intermediários. Veja mais em: G1, ECONOMIA. ENTENDA O PIB. <http://g1.globo.com/economia/pib-o-que-e/platb/> (Acesso em: 15 de maio de 2015).

Ainda, visava-se influenciar na votação do Congresso Nacional, por meio do aumento no repasse das verbas aos parlamentares, ao condicioná-lo à aprovação da proposta. Buscava-se com isso, incitar o legislativo para aprovar o Projeto de Lei.

Haveria a possibilidade de esta medida, que deturpa duplamente o que dispõe a Constituição Federal, quanto ao seu sentido formal e material¹⁸, ser questionada perante o Supremo Tribunal Federal, com a pretensão de declarar a inconstitucionalidade do PLN 36/2014¹⁹, que pôs fim a meta de *superávit* e desrespeitou a Lei de Responsabilidade Fiscal, incorrendo em desvio de finalidade quanto à disponibilidade das verbas oferecidas aos legisladores para uso em seus redutos eleitorais.

Por meio de uma interpretação meramente literal e formal do texto da lei e da Constituição, a alteração legislativa ínsita na LDO parece ser legítima. A possibilidade de responsabilizar o Executivo Nacional por Crime de Responsabilidade dependeria da declaração de inconstitucionalidade quanto à mudança. Na hipótese de o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade da alteração na LDO, a alteração perderia eficácia e passaria a incidir sobre a norma anterior, o efeito repristinatório²⁰. Apenas dessa forma, haveria o enquadramento em crime de responsabilidade para o caso, como explica Luís Roberto Barroso:

[...] no plano da eficácia temporal, cabe reavivar que a Lei n. 9.868/99 ratificou o entendimento de que, declarada a inconstitucionalidade de uma lei que houvesse revogado outra, restaura-se a norma revogada. Do contrário, estar-se-ia admitindo que norma inválida produzisse efeitos válidos (v., supra). A lei admitiu, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal possa dispor em sentido contrário, em juízo de conveniência e oportunidade [...] (BARROSO, 2016 p. 257)²¹.

O efeito repristinatório consiste na reentrada em vigor de norma aparentemente revogada, em que a revogadora foi declarada nula por ser inconstitucional. Esse efeito advém do controle de constitucionalidade, que irá ocorrer por força da atuação do Poder Judiciário, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Em Portugal²², o efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, conforme a doutrina de Lanceiro (2007, p. 1)

¹⁸ Há inconstitucionalidade formal na alteração legislativa, uma vez que a meta de *superávit* da LDO deve ser definida antes do ano fiscal que ela regulará. Houve também o envio do Projeto de Lei junto ao relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas, que é vista como uma tentativa de edição por vias transversas de Medida Provisória, desrespeitada o artigo 62, I, “d”, da Constituição Federal, como é relatado nos autos do MS – Mandado de Segurança 33351. Em seguida, utilizou-se de decretos da Presidência, ao condicionar uma liberação de verbas aos parlamentares à aprovação no legislativo do PLN36/2014, intencionou-se com isso, interferir na livre manifestação do Congresso Nacional. A manobra fiscal é eivada de inconstitucionalidade material, ao passo de que, a Constituição Federal no artigo 165, §2º estabelece que deve haver uma meta de economia pelo governo ao qual vincula os seus gastos, quando na alteração não fixou-se nenhuma meta concreta de *superávit*. As inconstitucionalidades foram alegadas nas ações que contestam a alteração legislativa.

¹⁹ PLN 36/2014 foi o projeto de lei que originou a norma 13.053/2014, e causou alteração na LDO.

²⁰Conforme a doutrina de Dias e Silva ([O indesejado efeito repristinatório no controle de constitucionalidade das leis no Brasil](#), 2012, p. 389-390) “Ocorrendo, contudo, de a norma restaurada ser também inconstitucional, ter-se-ia, com isso, a ocorrência de efeito repristinatório dissonante da própria Constituição, pois que, suprimindo-se uma lei inconstitucional, restaurar-se-ia, assim, outra igualmente contrária ao Texto Constitucional”.

²¹BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, 2016.

²² A Constituição da República Portuguesa em seu artigo 282, n. 1 dispõe: “A declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade com força obrigatória geral produz efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional ou ilegal e determina a repristinação das normas que ela, eventualmente, haja revogado”. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CRPVIIrevisao.pdf>>. Acesso: 09 abr. 2017.

“apresenta-se como uma decorrência do regime desta última. Como é sabido, a Constituição é o fundamento da validade de todos os atos do Estado, constituindo a sua referência paramétrica”.

Lecionam Dias e Silva (2012, p. 386): “havendo a modulação dos efeitos da decisão, o efeito repristinatório poderá não se verificar, a depender da restrição temporal e material operada na decisão de inconstitucionalidade [...]”.

A medida responsável pela modificação da meta fiscal na Lei foi questionada por meio de dois Mandados de Segurança, (MSs n. 33345 e n. 33351), sendo a ação ~~foi~~ intentada no Supremo Tribunal Federal (STF). Nesses mandados os deputados federais solicitavam que fosse suspensa a tramitação do Projeto de Lei (PLN) 36/2014, no Congresso Nacional, da proposta que fora encaminhada pela Presidência da República, objetivando a alteração da LDO e que pretendia ampliar o percentual de redução no resultado primário, de gastos referentes as desonerações de tributos e ao PAC.

De acordo com os autos, no PNL36/2014, a Presidente da República propôs uma alteração na Lei nº 12.919/2013 (LDO-2014), a qual disciplinava no *caput* do seu artigo 3º que a meta fiscal poderia ser reduzida em até R\$ 67 bilhões. O Planalto pretendia, contudo, não definir limite para abater o valor das despesas, após a mudança.

Na petição do MS n. 33345 consta, que a mudança na Norma, proposta pelo Executivo, não estabeleceu nenhum limite e tinha como objetivo a adaptação do orçamento público à realidade econômico-financeira do exercício fiscal, o que afronta os artigos 165, *caput*, e seus parágrafos 2º e 4º, bem como, o artigo 166, parágrafo 4º da CF/88:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º 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.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

[...]

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Há sustentação no MS 33351 de que a Presidência da República, após enviar a proposta de alteração, por meio do PLN 36/2014, teria encaminhado um relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas ao Congresso Nacional. E, de acordo com os parlamentares, a apresenta-

ção dessa proposição legislativa junto à apresentação do ato a ela vinculado poderia ser compreendida como “tentativa de obter, por vias transversas, aquilo que a Constituição veda expressamente: o poder de editar medida provisória sobre matéria orçamentária”, conforme consta na petição inicial do MS n. 33351²³. Então, o ato da Presidência teria desrespeitado o artigo 62, I, “d”, da Constituição Federal.

Os autores da ação afirmaram haver a necessidade de suspender a tramitação do Projeto de Lei até o julgamento dos mandados de segurança, uma vez que o referido Projeto já se encontrava em vias de ser votado no Congresso Nacional. No mérito, solicitavam que houvesse a concessão do Mandado de Segurança para que fosse declarada a ilegalidade da tramitação do PLN 36/2014.

Outros dois mandados de segurança chegaram ao Supremo Tribunal Federal, (MSs n. 33352 e n. 33353), em que os deputados federais pediam a suspensão dos efeitos da sessão do Congresso Nacional, ocorrida no dia 25 de novembro. Alegaram que, no momento, o presidente do Congresso Nacional, senador Renan Calheiros, pretendeu “limpar a pauta”, para que fosse possível apreciar o PLN 36/2014. Também argumentaram que ele havia chamado os vetos do Executivo para deliberação, apesar de não haver sido atingido o quórum constitucional, desrespeitando assim, a apreciação cronológica prevista na Constituição Federal. Dessa forma, defenderam que o ato de condução do processo legislativo fora “manifestamente contrário às normas constitucionais”, e pediram que fosse anulada a sessão em questão.

Outro questionamento perante o STF foi feito pelo DEM, que ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), por conta de um decreto da presidente Dilma. Argumentou-se que, na liberação de recursos para emendas parlamentares, houve condicionamento à aprovação do PLN36/2014. Conforme afirma o DEM, o decreto presidencial desviou-se de sua finalidade, uma vez que causara mobilização na base de apoio do Governo, no Congresso Nacional.

Segundo o Partido Democrata, o Projeto de Lei foi objeto de críticas na comunidade econômica e jurídica, devido as alterações que provocara na Lei nº 12.919/2013, e porque ele tinha por finalidade reduzir, no apagar das luzes do exercício financeiro de 2014, a meta do *superávit* que o governo federal estava obrigado a cumprir, fortalecendo assim antigas suspeitas de gastos de recursos públicos sem o devido lastro²⁴.

O referido Partido afirma ainda que a polêmica que envolve a apresentação do Projeto acabou refletida no Congresso Nacional, que protelou a deliberação a seu respeito, com a ocorrência da falta de quórum, e fraca mobilização da base de apoio do governo federal. “Sob um aparente manto de regularidade, a finalidade perseguida pelo citado ato presidencial não foi outra senão buscar mobilizar a base de apoio do Governo Federal no Congresso Nacional”²⁵.

²³ Notícias STF. **Deputados federais questionam projeto de lei sobre alteração da LDO**. Data: 27 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=280714>. Acesso em: 28 fev. 2017.

²⁴ Notícias STF. **DEM questiona decreto presidencial relativo a emendas parlamentares**. Data: 02 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=281055>. Acesso em: 28 fev. 2017.

²⁵ Ibid.

O decreto constitui um claro desvio de finalidade, como também lesiona o princípio da separação dos poderes, podendo causar uma perturbação à liberdade do Poder Legislativo.

O pedido de suspensão para o decreto que condicionou o repasse de verbas à aprovação do PLN 36/2014 da Presidência da República, entretanto, foi negado. O ministro Celso de Mello, do STF, ao alegar que o pedido não deveria ter sido feito sob forma de ADPF. Pois, segundo motiva, ele: “É inadmissível a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, quando ajuizada, como no caso, contra diplomas normativos pós-constitucionais”.

[...] por tratar-se de diploma normativo pós-constitucional, há, no plano dos processos objetivos, instrumentos de controle normativo abstrato, como a ação direta de inconstitucionalidade, em cujo âmbito torna-se possível a adoção de meio eficaz apto a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade alegadamente resultante dos atos estatais impugnados ²⁶.

Entretanto, observa-se, por meio da fundamentação do Ministro na decisão da ADPF proposta pelo DEM, por haver utilizado um instituto processual diverso do que seria adequado ao caso, que isso não fosse o bastante para negar a ação. Ao STF caberia a possibilidade, para o caso específico de não adequação do meio processual utilizado, aplicar-lhe o princípio da fungibilidade processual²⁷ e recebê-lo como Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

Na análise das contas do governo em 2014, originou-se o acórdão 2461/2015 do Tribunal de Contas da União (TCU) oriundo das manobras orçamentais referentes ao atraso no repasse de dinheiro aos bancos. Os ministros ao fundamentarem seus votos, citaram a alteração da LDO, pela inobservância à Constituição Federal e as ilegalidades na alteração da Lei.

[...] inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (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 do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 ²⁸.

Voto do ministro Augusto Nardes do Tribunal de Contas da União, relator do acórdão 2461/2015:

Não há, no exame das Contas de Governo relativas a 2014, "novas exegeses", apenas a constatação de contrariedade a dispositivos da LRF em vigor, em análise efetuada com fundamento na Constituição Federal, na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU. O exame

das Contas de 2014 não foi, como se poderia depreender da argumentação expendida pela AGU, a primeira oportunidade em que se verificou e apontou descumprimento das condições fixadas pela LRF.

“Assim, na prática, observou-se o alcance de uma meta meramente formal e deficitária, estabelecida ao final do exercício, apenas para legitimar o resultado fiscal desfa-

²⁶ Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 329 Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF329.pdf>>. p. 7-8>. Acesso em: 09 de jan. 2017.

²⁷ O princípio da fungibilidade, objetiva possibilitar o resultado prático da ação, ainda que o meio processual adotado não seja o mais adequado, sendo aplicado não só na esfera recursal, mas em todo o sistema de meios processuais, possuindo como único requisito a dúvida objetiva, no qual engloba a inexistência de erro grosseiro e a boa-fé da parte. Desse modo, o apego extremo a forma não pode ser utilizado como obstáculo ou meio para dificultar o acesso à justiça e a ampla defesa.

²⁸ Autos do acórdão 2461/2015 do Tribunal de Contas da União (TCU).

vorável, para o qual concorreu a inércia da Presidente da República diante da necessidade de conter gastos públicos identificada de antemão. Isso descaracteriza completamente o pressuposto de planejamento. Assim, diante dos fatos, não há que se falar em gestão planejada e eficiente dos recursos públicos. Ainda mais: apesar da alteração do art. 3º da LDO/2014, no sentido de possibilitar a dedução da meta de *superávit* primário de valor até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao PAC [...]

[...] A irregularidade identificada vai além das falhas no processo legislativo de tramitação da lei, referindo-se, de fato, à definição das metas e prioridades da administração pública federal que devem constar na LDO, cuja iniciativa é do Poder Executivo, conforme o caput e o § 2º do art. 165 da Constituição Federal. [...] ²⁹

O controle de constitucionalidade preventivo intentado em sede de Mandado de Segurança (MS 33345) foi julgado prejudicado, diante da perda superveniente de seu objeto, assim como, o Projeto de Lei nº 36/2014, por conta da demora na sua tramitação, foi convertido na Lei nº 13.053/2014. Portanto, para obter-se a finalidade pretendida, restava somente intentar Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei que modificava a meta de *superávit*.

5. Potenciais alternativas para o *déficit* no orçamento

No resultado da arrecadação do Estado com suas despesas, se estas forem maiores que aquela, haverá um *déficit* público. Em virtude disso, torna-se menor a capacidade de investimentos da iniciativa privada, reduz-se o nível de empregos e renda das famílias, obstrui-se o desenvolvimento dos produtos e serviços, como também, se dificulta o atendimento das carências e prioridades da sociedade. Esse *déficit* é responsável por causar o crescimento da dívida externa (Rezende, 2001, p. 290)³⁰. O Estado no esforço de desempenhar a sua função social procura financiamentos para assegurar recursos, por meio da venda dos títulos públicos. Outro fator que cria ou aumenta o saldo negativo do Estado é a corrupção dos agentes públicos e privados, bem como, a incapacidade da gestão pública.

Entre as medidas que um Estado adota, quando se encontra em *déficit*, estão os cortes nas despesas e a elevação das receitas. Na atual situação do Brasil, o ideal seria a suspensão das desonerações fiscais, cortes de investimentos em obras públicas e em parte da economia, além de promover a diminuição de benefícios sociais e majorar tributos. Essas possibilidades que visam reduzir gastos e aumentar receitas são impopulares e teriam uma difícil implementação, pois, -potencialmente diminuiriam a oferta de empregos e os investimentos em programas sociais, cortaria gastos na Previdência Social, e teria maior rigor quanto à liberação do seguro-desemprego e aposentadorias.

²⁹ Autos do acórdão 2461/2015 do Tribunal de Contas da União (TCU), voto do ministro relator, Augusto Nardes. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>>. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

³⁰ REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.290.

Destacam-se como relevantes causas dos enormes gastos públicos e do *déficit*, os programas sociais, o aumento dos dispêndios de cuidados com a saúde e o crescente envelhecimento da população. Esses programas continuam a aumentando rapidamente e superam suas receitas. Politicamente, é muito difícil promover o corte de gastos para programas como esses, e por essa razão pouco se fez no passado, apesar de esses problemas serem evidentes. Como solução parcial, atualmente, o governo tem sugerido o aumento da idade para conseguir a aposentadoria uma vez que seus efeitos não serão sentidos imediatamente.

Os saldos do orçamento, os quais seriam a diferença entre o que é arrecadado e o que é gasto, podem levar ao *déficit* ou ao *superávit* estrutural, o qual é determinante para estabilizar a economia. Em sendo assim, o Estado adquire receitas por meio dos impostos, mas, no momento em que existe uma carga de tributos alta, os consumidores veem seu poder de compra diminuído, e isso acaba por limitar a circulação de bens e serviços. Como solução, o governo precisa realizar investimentos com a receita, o que pode ocorrer de diversas maneiras, utilizando-se das ferramentas de execução, como, por exemplo, as políticas públicas que devem observar o orçamento do Estado.

No Brasil, a elaboração do orçamento segue os passos determinados pela Constituição Federal de 1988. O Executivo, por meio de lei, estabelece: 1) o plano plurianual; 2) as diretrizes orçamentárias; e 3) os orçamentos anuais. A lei que institui o plano plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada (Vasconcellos; Garcia, 2008, p. 287).

Na medida em que o Poder Público eleva suas despesas, sem eficiência e de forma que supere suas verbas, faz crescer a dívida pública. O *déficit* público causado influencia na capacidade de investimentos das empresas, e também na do Estado. Ele é equivalente ao montante de despesas realizadas, ou seja, aos gastos do governo que não foram cobertos pelas receitas, e possuem como maior consequência a desordem estrutural econômica (Rezende, 2012, p.111).

A fim de reparar o problema de *déficit*, o Estado pode contrair empréstimos internos e externos, e a forma mais eficaz utilizada pelo governo é a emissão de títulos públicos para que sejam comprados pela iniciativa privada. No entanto, isso/isto cria entraves para o desenvolvimento econômico do país.

Quando o governo incorre em *déficit* orçamentário, a poupança pública é negativa e isso reduz a poupança nacional. Em outras palavras, quando o governo toma empréstimos para financiar seu *déficit*, ele reduz o montante de fundos emprestáveis disponíveis para financiar famílias e empresas (MARKIW, 2011, p. 573)³¹.

Basicamente, do *déficit* decorrem alguns impactos a respeito da oferta e da procura de fundos emprestáveis. Ou seja, no momento em que há redução da poupança do país através de um *déficit* orçamentário, a taxa de juros irá aumentar e o investimento será reduzido. Por conta de o investimento ser fundamental para o crescimento econômico em longo prazo, o *déficit* do Estado acaba por reduzir a taxa de crescimento da economia.

³¹, N. Gregory. Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia. 2 ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. P.573.

Por outro lado, a corrupção também colabora com as causas do *déficit*, ao ter em vista que os recursos que foram e são retirados poderiam ter sido empregados com a finalidade de beneficiar a população e as empresas. O compromisso dos administradores públicos colabora para uma sociedade mais desenvolvida e igualitária.

O governo deve aplicar de forma eficiente os recursos de que dispõe com observância ao orçamento, por ser este o instrumento de controle das contas do governo, como também, obedecer aos princípios e leis dos mesmos, a fim de tornar possível suprir as necessidades do mercado e da população, no momento de cumprir sua função social (Ramos Filho, 2012, p. 227)³². No entanto, se a utilização do orçamento for feita de maneira errada, o *déficit* público se ampliará impactando no crescimento da economia, pois diminui a capacidade de investimento das empresas, reduz o nível de empregos, de produção de mercadorias, de renda, e causa aumento de impostos. Essa situação poderá contribuir com os fatores que limitam o crescimento da economia.

Entre todas as medidas, revela-se como a mais eficaz, a política preventiva. O estabelecimento de uma sensata previsão orçamentária e o rigoroso cumprimento da política fiscal (Rezende, 2012, p. 59)³³. Não se mostra eficácia quanto ao despejo de dinheiro público em medidas aleatórias e impensadas que tenham por finalidade aquecer a economia, pois, o Brasil é possuidor de uma dívida pública, que caso não seja administrada corretamente trará mais sacrifícios fiscais. Por isso, os administradores devem elaborar e cumprir uma política fiscal segura. Alterar a LDO representa atraso no desenvolvimento do País, por afastar investimentos, causar aumento acelerado da dívida pública e institucionalizar o desrespeito do Governo à Constituição Federal.

6. Considerações Finais

A política fiscal é fundamental para o equilíbrio orçamentário e econômico do Estado/país. E por isso, a obediência às regras estabelecidas nas leis de orçamento do governo deve ser mantida, para evitar que o governo/a administração extrapole as contas públicas. Os gastos desnecessários, comumente causados pela irresponsabilidade com a estimativa das receitas e dispêndios, devem ser banidos.

A corrupção e/ou uma crise na economia também são causadoras importantes de uma possível desordem financeira, devido não estarem ligadas, todavia, a previsibilidade de gastos.

Seguir o plano orçamental, obedecer a lei, estabelecer políticas fiscais e respeitar a meta de *superávit* do Estado para o pagamento da dívida pública, todas essas medidas enfim, são de extrema importância para o equilíbrio econômico-financeiro do país, e problemas e suas consequências³⁴. Entre tantas consequências, talvez a mais grave fosse o Brasil descer mais um nível na classificação de risco, pela falta de planejamento ao não alcançar o resultado primário de *superávit*.

³² FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos. Curso de Direito Financeiro. Editora Saraiva, 2012. P.227

³³, Fernando. Reforma fiscal e equidade social. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

³⁴ Dentre as consequências, constaria: o aumento do valor da dívida pública, aumento dos juros da dívida pública, diminuição de investidores da dívida do Estado causada pela insegurança quanto ao seu adimplemento, perda de grau de investimentos, etc.

Qualquer mudança radical, principalmente quando se trata de metas e projeções, deve estar associada a credibilidade do governo, pois, quando a projeção se mostra falsa, a credibilidade é diminuída revelando a necessidade de, anualmente, o Estado estabelecer uma meta de *superávit* primário que tenha possibilidades reais e concretas de cumprimento baseadas na verdadeira situação do governo e em suas chances de sucesso. Isso é fundamental para o crescimento da economia.

O atraso proposital no repasse de dinheiro aos bancos e autarquias, com objetivo de o Tesouro Nacional e o Ministério da Fazenda melhorar, artificialmente, as contas federais, realizadas pelo Estado desde 2011, como também, o descuido com a inflação causaram manchas na credibilidade da economia brasileira. A desaceleração econômica e a falta de planejamento fizeram com que o Governo se encontrasse sem saída, optando então, por ignorar o *superávit* primário e a alterar, substancialmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa alteração não só confirma a irresponsabilidade fiscal do Governo, como cria espaço para que, nos próximos anos, também não haja o cumprimento da meta de *superávit*.

A credibilidade da economia do País se mostra importante devido a poupança interna brasileira ser insuficiente. Daí surge a necessidade de se adquirir financiamento de investidores externos para possibilitar que o Governo realize suas obras e mantenha os serviços que presta à população. Portanto, o Brasil estará em risco de perder investimentos, se ignorar a meta fiscal.

Em virtude dos fatos mencionados, dos riscos da medida e das consequências apresentadas, conclui-se que a manobra fiscal não se revela benéfica, o que exige dos governantes sensatez e realismo na gestão do orçamento, para evitar deslizos que comprometam o equilíbrio das contas públicas, refletindo no bem-estar dos cidadãos.

O governo aproveitou-se da manobra fiscal para não sofrer sanções, pois constatou que por meio da política adotada não iria alcançar o cumprimento da quantia estabelecida na LDO. Observa-se, portanto, que a eficaz forma de manutenção da ordem econômica do Estado, para a garantia do equilíbrio fiscal e das contas públicas, seja a realização de uma previsão verdadeira na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para que se torne factível o seu cumprimento. Há que se manter a confiança na política fiscal, a fim de se obter investimentos e assegurar o bom funcionamento do sistema econômico, para estabilizar e desenvolver o país.

Conclui-se, portanto, com os objetivos desta pesquisa foram alcançados, tendo sido feita a análise da importância da política fiscal para o orçamento do Estado, e a exposição das prováveis consequências da manobra fiscal de 2014 para o País, assim como, examinou-se, com base na Constituição Federal de 1988, a validade de tais manobras, promovendo o levantamento de outras soluções para o *déficit* do Estado.

7. Referências

ASSAF NETO, Alexandre. **Mercado financeiro**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 329 DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF329.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Voto do ministro relator Augusto Nardes. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Notícias. **Deputados federais questionam projeto de lei sobre alteração da LDO**. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=280714>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Notícias. **DEM questiona decreto presidencial relativo a emendas parlamentares**. Data: 02 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=281055>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 33345/Distrito Federal. Direito constitucional. Devido processo legislativo. Controle judicial. PLN Nº 36/2014 Aprovado e sancionado. Peda superveniente do objeto. Writ prejudicado. Disponível em: <file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/texto_15324183173.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014. Altera a lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13053.htm>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva. 2011.

CONJUR. **Pedido do DEM para suspender decreto é negado**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-dez-19/pedido-dem-suspender-decreto-presidencial-negado-stf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

DIAS, Roberto; SILVA, Marina Faraco Siqueira e. O indesejado efeito repristinatório no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. In: FIGUEIREDO, Marcelo (Coord.). **Novos rumos para o direito público**: reflexões em homenagem à Professora Lúcia Valle Figueiredo. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 379-394.

LANCEIRO, Rui Tavares. **O efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral e a sua limitação pelo Tribunal Constitucional**. Relatório de mestrado para a cadeira de Direito Constitucional apresentado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa: [s.n.], 2007. - 49 f.

MARKIW, N. Gregory. **Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

O Globo. **TCU vê crime de responsabilidade em manobra fiscal do governo**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/tcu-ve-crime-de-responsabilidade-em-manobra-fiscal-do-governo-15886577#ixzz3emEK5u6c>. Acesso em: 10 maio 2015.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**. 5 ed., Rio de Janeiro: Campus, 2006.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CRPVIIrevisao.pdf>>. Acesso: 09 abr. 2017

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

REZENDE, Fernando. **Reforma fiscal e equidade social**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

_____. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SECURATO, José Roberto. **Decisões Financeiras em condições de Risco**. São Paulo: Atlas, 1993.

SILVA, José Pereira da. **Gestão e análise de risco de crédito**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOBRINHO, Mauro Monteiro; OLÍMPIO, Joaquim de O.; MONOLES, Friedhilde Maria Kustner. **O déficit público**. Disponível em:

<http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2006/inic/inic/06/INIC000012ok.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

VELLOSO, Raul; MENDES, Marcos. **Política fiscal insustentável e contabilidade criativa: quebrar o termômetro não diminui a febre**, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Documents/Congressos%20e%20Revistas/Edital%20Revistas/Revista%20de%20Economia%20e%20Fiscal/POLÍTICA%20FISCAL%20INSUSTENTÁVEL%20E%20CONTABILIDADE%20CRIATIVA.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2017.