



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro - ILB**

**THIAGO BATISTA DA SILVA BRUM**

**GESTÃO FISCAL NO BRASIL:**  
**Fragilidades e avanços institucionais**

**Brasília**  
**2017**

**THIAGO BATISTA DA SILVA BRUM**

**GESTÃO FISCAL NO BRASIL:  
Fragilidades e avanços institucionais**

Monografia apresentada no curso de pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como requisito para obtenção do título de especialista em Orçamento Público.

Área de Concentração: Gestão de Pessoas

Orientador: Carlos Eduardo Gasparini

**Brasília**

**2017**

**THIAGO BATISTA DA SILVA BRUM**

**GESTÃO FISCAL NO BRASIL:  
Fragilidades e avanços institucionais**

Monografia apresentada no curso de pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como requisito para obtenção do título de especialista em Orçamento Público.

Brasília,        de        de 2017.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo Gasparini

---

Prof. Dr. Oliveira Alves Pereira Filho

## RESUMO

Nos últimos anos o Brasil tem se deparado com uma crise fiscal decorrente de diversos fatores, entre eles a queda na arrecadação, sem os devidos ajustes nas despesas. Isso levou o país a recorrentes déficits fiscais e contribuiu para um caminho de insustentabilidade da dívida pública. Nesse sentido, pretende-se neste trabalho analisar as características do atual desenho institucional da gestão fiscal no Brasil e quais as suas consequências para o processo. Para tanto, utilizou-se como principal referencial teórico as diretrizes e instrumentos trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tendo em vista sua importância para o tema. A partir de pesquisa documental em diversos relatórios fiscais, foram comparadas as projeções oficiais de receitas e parâmetros macroeconômicos com as do mercado, a fim de verificar se o governo tem sido otimista no seu estabelecimento e quais os eventuais mecanismos de correção ou controle. Constatou-se vulnerabilidades no atual desenho institucional interno ao governo, notadamente no que se refere à carência de definição do papel de atores envolvidos, em especial no processo decisório, a exemplo da Junta de Execução Orçamentária (JEO). Foram analisados também os recentes trabalhos desenvolvidos pela Instituição Fiscal Independente, do Senado Federal, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), além do potencial advindo de avanços no controle social. Foi possível concluir que, apesar da necessidade de avanços, algumas fragilidades podem ser contrabalançadas, em certa medida, pela atuação de atores externos ao processo, que fortalecem o desenho institucional da gestão fiscal do país.

Palavras-chave: Desenho institucional. Gestão fiscal. Responsabilidade fiscal. Projeções. Parâmetros macroeconômicos.

## ABSTRACT

In recent years, Brazil has been facing a fiscal crisis due to several factors, among them the fall in collection, without the necessary adjustments in expenses. This led the country to fiscal deficits and contributed to a path of unsustainability of public debt. In this sense, this paper intends to analyze the characteristics of the current institutional design of fiscal management in Brazil and its consequences for the process. For that, the guidelines and instruments brought by the Fiscal Responsibility Law (LRF) were used as the main theoretical reference, considering its importance to the theme. Based on documentary research in several fiscal reports, the official projections of revenues and macroeconomic parameters were compared with those from market, in order to verify if government has been optimistic in its establishment and possible mechanisms of correction or control. Vulnerabilities were identified in the current internal institutional design of government, especially regarding the lack of definition of the role of actors involved, especially in the decision-making process, such as the Budget Execution Board (JEO). Also analyzed were the recent work developed by the Independent Fiscal Institution, the Federal Senate, at the Federal Audit Court (TCU) and the Ministry of Transparency, Inspection and Controllershship of the Federal Government (CGU), as well as the potential arising from advances in social control. It was possible to conclude that, despite the need for advances, some fragilities can be counterbalanced, to a certain extent, by the performance of actors external to the process, which strengthen the institutional design of the country's fiscal management.

Key works: Institutional design. Fiscal management. Fiscal responsibility. Projections. Macroeconomic parameters.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	6
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	6
1.2. PROBLEMA DE PESQUISA .....	7
1.3. HIPÓTESE.....	7
1.4. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS .....	7
1.5. METODOLOGIA .....	8
<b>2. A GESTÃO FISCAL NO BRASIL</b> .....	9
2.1. REFERENCIAL TEÓRICO .....	9
2.2. A GESTÃO FISCAL BRASILEIRA NOS ÚLTIMOS ANOS .....	14
2.3. O DESENHO INSTITUCIONAL DA GESTÃO FISCAL BRASILEIRA .....	24
<b>3. A ATUAÇÃO DE ATORES EXTERNOS AO PROCESSO</b> .....	32
3.1. AS INSTITUIÇÕES FISCAIS INDEPENDENTES – IFIs .....	32
3.2. ÓRGÃOS DE CONTROLE.....	35
3.2.1. O Tribunal de Contas da União – TCU .....	35
3.2.2. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU.....	38
3.3. O CONTROLE SOCIAL .....	42
<b>4. CONCLUSÃO</b> .....	46
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	49

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal no Brasil. Tal normativo, ao regular a gestão fiscal, almeja que essa responsabilidade seja baseada em mecanismos de planejamento e transparência que buscam mitigar ocorrências que possam, de algum modo, comprometer o equilíbrio das contas públicas.

A Lei determina que devem ser fixadas metas fiscais para cada exercício, bem como procedimentos a serem observados para garantir seu cumprimento. Como instrumental, a LRF acrescentou novas competências à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cabendo citar, conforme dispõe o art. 4º § 1º, a necessidade de que seu projeto de lei contenha o “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”.

Vale citar que por força do referido artigo o Anexo deve conter, ainda, uma avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e uma comparação das metas anuais estabelecidas com as fixadas nos 3 exercícios anteriores, demonstrando, assim, uma preocupação do legislador com a gestão fiscal brasileira, a qual deve sempre contribuir para uma trajetória sustentável da dívida pública.

Cabe destacar que para se alcançar essa trajetória, as metas fiscais devem ser condizentes com o cenário macroeconômico projetado, o qual, em que pese depender de fatores diversos, deve buscar o maior realismo e fidedignidade possível, sendo factível, inclusive, que apresente comportamento similar às projeções do mercado.

Apesar de todo esse contexto, reflexo das diretrizes estabelecidas pela LRF, passado recente tem revelado que a busca por uma gestão fiscal responsável tem encontrado barreiras, de modo que atualmente a dívida pública tem trilhado um caminho de insustentabilidade no longo prazo. Nesse sentido, destaca-se como contribuição para essa realidade, por exemplo, as recorrentes frustrações de receitas, as quais muitas vezes são resultantes de projeções otimistas pelo governo, face ao cenário observado.

Como consequência, e em busca do cumprimento da meta de resultado primário, tem-se observado a necessidade reiterada de utilização do artifício do contingenciamento de despesas, os quais comprometem a qualidade do planejamento e, consequentemente da

execução de políticas públicas. Mais ainda, em alguns anos as frustrações atingiram um nível em que o espaço disponível para o contingenciamento de despesas não era suficiente para corrigir o desvio, resultando assim na necessidade de mudança de meta inicialmente definida.

Destaca-se que todo o ciclo de gestão fiscal, que engloba questões como definição de parâmetros macroeconômicos, fixação de meta fiscal e projeções de receitas e despesas, envolve a participação de diversos atores e instâncias, tanto técnicas quanto políticas. Contudo, importante destacar que atualmente não se observa um detalhamento claro e publicizado a respeito do papel desempenhado por cada ator, dentro de cada instância, dificultando a fácil identificação dos responsáveis por fragilidades encontradas no processo de gestão fiscal.

A título de exemplo, o processo de definição da meta de superávit primário envolve tanto um corpo técnico quanto a Junta de Execução Orçamentária (JEO), composta pelos Ministros da Casa Civil da Presidência, da Fazenda e do Planejamento, juntamente ao Presidente da República. Entretanto, não fica evidente qual o grau de participação, influência e decisão dessas instâncias, dificultando uma comparação entre a atuação técnica e política e, conseqüentemente, comprometendo a transparência e o controle.

## 1.2. PROBLEMA DE PESQUISA

O presente trabalho pretende explorar o seguinte problema de pesquisa: Quais as fragilidades identificadas no atual desenho institucional da gestão fiscal, e quais suas conseqüências para o processo?

## 1.3. HIPÓTESE

O atual desenho institucional da gestão fiscal no Brasil não tem garantido a definição de projeções realistas a respeito das variáveis fiscais, resultando em recorrentes frustrações de receitas, contingenciamentos excessivos e alterações das metas inicialmente fixadas nas LDOs.

## 1.4. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

A partir de uma explanação geral sobre o tema no país, o trabalho avançará na consecução dos objetivos principais, quais sejam, evidenciar as fragilidades identificadas no atual desenho institucional da gestão fiscal brasileira e os mecanismos disponíveis ou potenciais

que podem ser utilizados para mitigar tais fraquezas, ou seja, que podem induzir os gestores a adotarem projeções mais realistas.

Para tanto, serão abordados os seguintes objetivos específicos:

- i) Demonstrar a ausência de definição e publicização da atuação de atores, comprometendo a transparência e a promoção do controle do processo;
- ii) Demonstrar como a atuação de atores externos ao processo, como a Instituição Fiscal Independente, do Senado Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), e a sociedade, têm contribuído ou podem vir a contribuir para o alcance de uma gestão fiscal responsável.

## 1.5. METODOLOGIA

No que se refere à metodologia de pesquisa, destaca-se que o trabalho terá um viés predominantemente qualitativo, buscando compreender e descrever detalhes do atual desenho institucional da gestão fiscal no país.

Quanto às técnicas, serão utilizadas prioritariamente a pesquisa documental e, subsidiariamente, a pesquisa bibliográfica. Inicialmente serão buscados os principais aspectos legais da gestão fiscal brasileira, abrangendo a Constituição Federal, a LRF, a LDOs e sítios na internet de órgãos públicos federais afetos ao tema. Em seguida, serão analisados os dados constantes de instrumentos diversos (Mensagem Presidencial, Notas Técnicas e relatórios oficiais) como forma de demonstrar o otimismo das projeções do governo nos últimos anos.

Dando continuidade, será avaliado o desenho institucional da gestão fiscal brasileira a partir da análise de instrumentos (leis, decretos, portarias, relatórios e sítios oficiais na internet) que definem a participação dos atores no processo, bem como a transparência dos resultados dessa atuação, identificando assim as fragilidades e as potenciais melhorias. Serão buscados, ainda, apontamentos bibliográficos a respeito das fragilidades no desenho institucional.

Adiante, será realizada pesquisa bibliográfica a respeito da criação das Instituições Fiscais Independentes e pesquisa documental sobre os resultados já alcançados a partir da criação de tal instituição no âmbito do Senado Federal. Também será explorado o resultado do trabalho realizado pelo TCU, expresso em acórdãos, e pela CGU, constante de relatório de auditoria. Por fim, será realizada pesquisa em documentos oficiais, buscando informações sobre o atual estágio de desenvolvimento do controle social no que se refere à gestão fiscal no país.

## 2. A GESTÃO FISCAL NO BRASIL

### 2.1. REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal de 1988 definiu um conjunto de normas e instrumentos que devem ser empregados de forma integrada de modo a permitir que os planos governamentais sejam criados e transformados em ação efetiva do poder público. Nesse sentido, o art. 165 define que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

De forma geral, o Plano Plurianual (PPA) representa um instrumento legal de planejamento para um horizonte temporal de médio prazo no que diz respeito às prioridades e no direcionamento das ações do governo. Na lei que instituir o plano são estabelecidas, para um período de 4 anos, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas de governo que orientarão a aplicação dos recursos públicos para as despesas de capital e outras delas decorrentes bem como aquelas relativas aos programas de duração continuada.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como característica ser um elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ao passo que estabelece aqueles programas que terão prioridade no orçamento do ano seguinte. Mais ainda, conforme preceitua a Constituição da República, a lei deve estabelecer metas e prioridades para a administração pública federal, disciplinar a elaboração e execução do orçamento anual, dispor sobre as alterações na legislação e sua adequação orçamentária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Por fim, de acordo com as definições do planejamento fiscal constantes do portal do Tesouro Nacional na internet, por meio da LOA “são estimadas as receitas e fixadas as despesas que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado exercício financeiro”. O texto acrescenta, ainda, que tal instrumento deve ser compatível com a LDO e com o PPA aprovado para o período, e que nele estão compreendidos os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, bem como o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Quanto ao aspecto fiscal, a LRF exerce um papel fundamental no que diz respeito à responsabilidade fiscal no contexto brasileiro, a qual de acordo com o art. 1º §1º “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 (...)”.

Ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal<sup>1</sup>, a LRF acrescentou ainda, no corpo do Capítulo II – “Do Planejamento”, novas competências à LDO, em complemento àquelas dispostas no texto constitucional. De acordo com o 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”. Complementarmente, e de modo a dar maior disciplinamento ao Anexo, o texto normativo assim dispõe:

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

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

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

(...).

Corroborando a ideia de se estabelecer mecanismos para fomentar uma gestão fiscal responsável e, conseqüentemente, contribuindo para a busca de uma trajetória sustentável da dívida pública, o legislador optou por acrescentar à LDO o Anexo de Riscos Fiscais, no qual devem ser avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Na mesma linha, a LRF acrescenta ainda dispositivo que espelha a preocupação com a saúde das finanças públicas ao dispor que o projeto da LOA deverá conter reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida<sup>2</sup>, serão estabelecidos na LDO. De acordo com o inc. III do art. 5º tal reserva deve ser destinada ao “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”.

Ainda no Capítulo II, a LRF traz a “Seção IV - Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas”. Sobre esse aspecto, a lei aborda a necessidade de o Poder Executivo estabelecer em até 30 dias após a publicação dos orçamentos, e com base nas metas de resultados fiscais constantes da LDO, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A LRF foi editada em um cenário de valorização do equilíbrio das contas públicas, colocando a LDO em destaque como instrumento chave em busca da consolidação da gestão fiscal responsável no país.

<sup>2</sup> A Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

<sup>3</sup> Mecanismos efetivados por meio dos Decretos de Programação Financeira.

Conforme conceituação constante do portal do Tesouro Nacional na internet, “a Programação Financeira compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros, assegurando a execução dos programas anuais de trabalho (...)”. Cabe salientar que esta fase inicial da execução orçamentária engloba um processo de atualização das estimativas de receitas e despesas e, caso necessário, a indicação de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias, no âmbito do Poder Executivo, de modo a garantir o atingimento da meta de superávit primário inicialmente proposta.

Esse processo, conhecido como contingenciamento, é definido no portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão como retardamento ou, ainda, a inexecução de parte da programação de despesa prevista na LOA em função da insuficiência de receitas.

Gontijo (2013) reforça tal ideia ao definir que “o contingenciamento é, portanto, um mecanismo legítimo e tecnicamente necessário para o cumprimento da política fiscal do governo. É uma “permissão” legal e motivada para a postergação ou para a não execução do programa de trabalho aprovado na lei orçamentária”.

Cabe destacar que há a possibilidade de, em consonância com a LDO, o Poder Executivo proceder à revisão dos montantes para empenho e movimentação financeira a qualquer tempo, no seu âmbito. Além disso, o instituto do contingenciamento também pode ser utilizado no decorrer do exercício nos seguintes termos dispostos no art. 9º da LRF:

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. **(grifos nossos)**

Ressalva deve ser feita, entretanto, a respeito da indicação do art. 9º, o qual cita apenas a frustração de receita como motivo para a limitação de empenho. Nos termos do Acórdão nº 940/2011 – TCU, “todas as hipóteses que influenciem negativamente o resultado primário poderão levar à limitação de empenho e movimentação financeira, respeitando-se os dispositivos constantes da LRF”.

A verificação realizada no marco temporal estabelecido no art. 9º, qual seja, ao final de um bimestre, é materializada por meio dos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas

Primárias, disponibilizados de acordo com os anos no portal<sup>4</sup> “Orçamento Federal” do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão na internet.

Resumidamente, os relatórios indicam, por exemplo, a necessidade de alteração/atualização do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira – DPOF, estabelecendo novas estimativas de receita e considerando os valores realizados até o referido bimestre, bem como os limites de empenho, dentre outros. Importa ressaltar que as alterações não incluem apenas aspectos relativos a limites orçamentários, mas também limites financeiros, no intuito de disciplinar impedir o pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar.

Desse modo, nota-se que os relatórios de avaliação elaborados bimestralmente mostram-se como relevantes mecanismos de acompanhamento da política fiscal, permitindo correções tempestivas ao longo do exercício, de modo a buscar o cumprimento da meta fiscal para o período. Ademais, como instrumento de revisão da estratégia fiscal, ao avaliar o comportamento da arrecadação e das despesas frente ao planejado, o relatório pode indicar não apenas a necessidade de restrição fiscal por meio de limitação de empenho e movimentação financeira, mas também espaço para flexibilização. Sobre este último, vale citar a seguinte disposição da LRF:

§ 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.

O art. 9º § 4º disciplina ainda outro mecanismo de controle da gestão fiscal ao dispor que “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 Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Corroborando esse entendimento, o portal do Tesouro Nacional dispõe que “a avaliação do cumprimento das metas fiscais legitima os processos de planejamento e orçamento do governo, uma vez que permite aos agentes econômicos aferirem sobre o desempenho da administração pública face a sua responsabilidade com a sustentabilidade fiscal intertemporal”.

A elaboração e publicação desses relatórios (bimestrais e quadrimestrais) refletem o desejo do legislador no que tange à promoção da transparência fiscal, esboçada já no início do texto normativo, no qual é definido que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. Reforça e amplia tal diretriz a Seção I – Da Transparência da Gestão Fiscal, inserida no Capítulo IX da LRF, por meio da qual é expressa a necessidade de divulgação

---

<sup>4</sup> A partir de 2017 a disponibilização dos relatórios passou a ocorrer no portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

de expedientes diversos, em complemento aos já citados, e de promoção da participação social. Nesse sentido assim dispõe a lei:

Art. 48. São instrumentos de **transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada **ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos** de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. **(grifos nossos)**

A busca pela transparência insculpida na LRF guarda coerência com o que já dispunha a Constituição Federal de 1988 a qual, por meio do art. 37, determina que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes de todos os entes deve obedecer, dentre outros, ao princípio da publicidade.

Em decorrência dos avanços tecnológicos e da popularidade da internet, a ampla divulgação dos instrumentos de cunho fiscal determinados pela LRF, inclusive em meio eletrônico, simplifica a interação governo – cidadão, promovendo o exercício da democracia e permitindo maior transparência administrativa, tanto no que diz respeito a prestação de contas, quanto à *accountability* dos governos, uma das premissas fundamentais da democracia representativa.

Nesse momento, vale citar a manifestação de Mileski (2202, p.27) sobre o tema:

Assim, a transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão sobre a estrutura e funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas contas.

Todo esse entendimento fica mais claro ao se internalizar os argumentos apresentados na Exposição de Motivos Interministerial nº 106/MPOG/MF/MPAS relativa à LRF:

Tão importante quanto as normas que regulam a aplicação dos recursos públicos é a **permanente fiscalização da sociedade** sobre os atos daqueles a quem foi confiada a responsabilidade de geri-los. (...) O tratamento dispensado a essa matéria visa consagrar, no plano legal, os **princípios da divulgação e acesso amplos a informações confiáveis, abrangentes, atualizadas e comparáveis** sobre as contas públicas dos três níveis de governo, incluindo os objetivos e metas da política fiscal, as projeções que balizam os orçamentos públicos, entre outros aspectos relevantes. Cabe notar que a experiência internacional sobre códigos de finanças públicas, bem como a literatura a esse respeito, indica ser a **transparência um dos instrumentos mais eficazes para a disciplina fiscal**. **(grifos nossos)**

Desse modo, resta concluir que toda a transparência buscada pela LRF deve ser vista, portanto, como um mecanismo capaz de proporcionar a disciplina e o controle social dos atos

dos governantes no que tange não somente à legalidade, mas também à moralidade, em termos de responsabilidade na gestão fiscal.

## 2.2. A GESTÃO FISCAL BRASILEIRA NOS ÚLTIMOS ANOS

Em que pese toda a disciplina legal insculpida na LRF a respeito da responsabilidade na gestão fiscal, nos últimos anos a sociedade brasileira tem se deparado com recorrentes problemas ligados ao tema.

De forma ilustrativa, podemos citar, inicialmente, as constantes frustrações de receitas observadas ao longo dos anos no país. Tendo em vista o orçamento apresentar um equilíbrio entre receitas e despesas e estas serem fixadas a partir da expectativa de arrecadação, há uma tendência, no governo, de apresentar um excesso de otimismo quanto às estimativas de receitas, de modo a comportar despesas relacionadas aos anseios políticos. Neste caso, cita-se, por exemplo, o especial interesse de membros do legislativo no sentido de as receitas suportarem as despesas de emendas parlamentares, que podem ser voltadas ao atendimento de interesses específicos das bases eleitorais.

A tabela a seguir demonstra as receitas totais estimadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, relativas aos exercícios de 2010 a 2015, comparando-as com as realizadas.

**Tabela 1 – Receita Orçamentária – PLOA, LOA e realizado (em milhares de R\$)**

Ano	PLOA	LOA	Realizado	Realizado / PLOA	Realizado / LOA
2010	1.738.432.994	1.766.021.794	1.504.951.166	87%	85%
2011	1.940.556.108	1.966.015.896	1.700.996.880	88%	87%
2012	2.118.273.683	2.150.458.868	1.949.296.989	92%	91%
2013	2.140.255.749	2.165.910.806	1.930.402.899	90%	89%
2014	2.361.984.348	2.383.177.997	2.308.335.491	98%	97%
2015	2.863.379.702	2.876.676.947	2.662.347.409	93%	93%

Fonte: PLOAs, LOAs e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2010 a 2015). Elaboração própria.

Conforme se observa, a receita executada não foi superior aos valores inicialmente estimados (PLOA e LOA) em nenhum dos exercícios analisados, demonstrando, assim, que as projeções de receitas trazem consigo um elevado risco de não realização e sinalizando que a execução das despesas pode restar comprometida.

Destaca-se ainda, conforme pode ser observado na tabela, que essas projeções alcançam valores expressivos, e que as diferenças observadas entre os montantes previstos e os arrecadados podem representar, por exemplo, o orçamento de muitos órgãos da Administração Pública Federal.

De forma mais específica, e de modo a ilustrar a ideia até aqui defendida, a seguir é apresentada tabela referente ao comportamento das projeções de Receitas Administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), relativas a 2013, constantes do PLOA e da LOA, incluindo seus valores efetivamente realizados:

**Tabela 2 – Receitas Administradas pela RFB – 2013 (em milhões de R\$)**

Receitas	PLOA	LOA	Realizado	Realizado / PLOA	Realizado / LOA
Imposto sobre a Importação	33.719	33.719	37.139	110%	110%
IPI	61.859	61.859	44.077	71%	71%
Imposto sobre a Renda	282.139	282.139	272.592	97%	97%
IOF	34.343	37.076	29.643	86%	80%
Cofins	201.276	189.202	202.813	101%	107%
Contribuição para o PIS/PASEP	53.349	50.452	52.038	98%	103%
CSLL	68.770	72.920	64.251	93%	88%
CPMF	0	0	0	-	-
Cide - Combustíveis	0	0	749	-	-
Outras administradas pela RFB	27.558	27.558	15.946	58%	58%
<b>Subtotal</b>	<b>763.011</b>	<b>754.924</b>	<b>719.248</b>	<b>94%</b>	<b>95%</b>
Receita Previdenciária	314.075	315.966	307.147	98%	97%
<b>Total</b>	<b>1.077.087</b>	<b>1.070.890</b>	<b>1.026.395</b>	<b>95%</b>	<b>96%</b>

Fonte: Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015 – LDO 2015, Anexo V. Elaboração própria.

Conforme se observa, apenas 04 receitas (Imposto sobre a Importação, Cofins, Contribuição para o PIS/PASEP e Cide – Combustíveis), ou seja, 36% daquelas que compõem a tabela, superaram os valores inicialmente projetados na LOA. O efeito positivo dessas receitas, entretanto, não foi suficiente para compensar o efeito negativo das frustrações das demais, resultando em um déficit de R\$ 44.496 milhões na arrecadação das receitas administradas pela RFB em relação ao previsto na Lei.

Importa frisar que o processo de estimativas de receitas é impactado, dentre outros, diretamente pelas projeções dos parâmetros macroeconômicos, as quais constam da chamada grade de parâmetros. Tais projeções são importantes não apenas porque balizam grande parte das previsões de receitas e despesas do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o qual deve ser enviado anualmente ao Parlamento até o mês de agosto, mas também por sinalizarem tanto ao Congresso Nacional quanto aos agentes econômicos a atmosfera fiscal esperada para os próximos exercícios.

Conforme explanado no Relatório CGU nº 201317455, “qualquer projeção é influenciada, em maior ou menor grau, pelos parâmetros macroeconômicos que compõem os cenários de referência para os quais foi elaborada”. Particularmente, no caso do Governo

Federal esses parâmetros compõem a Grade de Parâmetros elaborada pela Secretaria de Políticas Econômicas do Ministério da Fazenda (SPE).

De acordo com o portal da Secretaria na internet, a grade de parâmetros subsidia a elaboração do orçamento federal ao prover, aos seus formuladores, o cenário base macroeconômico relativo ao ano em que o orçamento será executado. Mais ainda, esses parâmetros são utilizados também nas avaliações bimestrais realizadas em atendimento ao disposto no art. 9º da LRF, conforme se observa no seguinte trecho do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 2º Bimestre de 2016:

Em obediência aos normativos supracitados, neste relatório são apresentados os parâmetros macroeconômicos que serviram de base para as projeções e as memórias de cálculo das novas estimativas de receitas e das despesas primárias de execução obrigatória.

Informação constante dos Anexos de Riscos Fiscais também deixa clara tal utilização ao dispor que, quanto às receitas, a projeção para a elaboração do PLOA é efetuada com base no modelo adotado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, “considerando-se as estimativas de variáveis macroeconômicas que afetam a arrecadação da União, como a variação do PIB, taxa de inflação, taxa de câmbio, taxa de juros e massa salarial, entre outras”. (grifos nossos)

Nesse sentido, resta evidente a necessidade de os parâmetros macroeconômicos serem projetados com a maior acuidade e precisão possível, de modo a contribuir para a qualidade da gestão fiscal brasileira. Entretanto, em que pese tais anseios, constata-se que os parâmetros utilizados nas projeções e cálculos das metas fiscais dos últimos exercícios foram, de modo geral, estabelecidos de forma otimista nos PLDOs, PLOAs e LOAs, resultando na necessidade, quando da execução, de sucessivas revisões para baixo no caso do crescimento do Produto, e para cima, na hipótese dos índices de evolução dos preços.

Tal otimismo pode ser observado a partir de uma comparação dos parâmetros utilizados nos marcos legais citados no parágrafo anterior (PLDOs, PLOAs e LOAs) com aqueles previstos pelo mercado<sup>5</sup>, bem como os efetivamente realizados. As tabelas a seguir demonstram as diferenças identificadas no período de 2010 a 2016, cujos valores assinalados com “\*” indicam quais projeções (PLOA ou Mercado) foram mais aderentes aos valores efetivamente observados nos anos:

---

<sup>5</sup> Utilizou-se como base de comparação o Boletim Focus (relativo à última semana do mês de agosto de cada ano, tendo em vista a proximidade da data limite para envio do PLOA) de elaboração do Banco Central do Brasil – Bacen, que resume as expectativas de mercado a respeito de alguns indicadores da economia brasileira.

**Tabela 3 – Parâmetros Macroeconômicos – 2010**

Parâmetros	PLOA	Mercado	Efetivo
PIB: Variação % anual	4,5*	4,0	7,5
IPCA: Variação % acumulada no ano	4,33*	4,3	5,92
Taxa de Câmbio R\$/US\$: média anual	2,01	1,85*	1,76
Taxa Selic (% ao ano): média anual	8,71	8,9*	9,78

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2010, IBGE, Relatório Focus e Portal de Finanças.

**Tabela 4 – Parâmetros Macroeconômicos – 2011**

Parâmetros	PLOA	Mercado	Efetivo
PIB: Variação % anual	5,5	4,5*	2,7
IPCA: Variação % acumulada no ano	4,5	4,87*	6,5
Taxa de Câmbio R\$/US\$: média anual	1,84	1,82*	1,68
Taxa Selic (% ao ano): média anual	10,71	11,63*	11,62

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2011, IBGE, Relatório Focus e Portal de Finanças.

**Tabela 5 – Parâmetros Macroeconômicos – 2012**

Parâmetros	PLOA	Mercado	Efetivo
PIB: Variação % anual	5,0	3,9*	1,0
IPCA: Variação % acumulada no ano	4,8	5,2*	5,84
Taxa de Câmbio R\$/US\$: média anual	1,64*	1,63	1,96
Taxa Selic (% ao ano): média anual	12,4*	12,44	8,49

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2012, IBGE, Relatório Focus e Portal de Finanças.

**Tabela 6 – Parâmetros Macroeconômicos – 2013**

Parâmetros	PLOA	Mercado	Efetivo
PIB: Variação % anual	4,5	4,0*	2,3
IPCA: Variação % acumulada no ano	4,5	5,51*	5,91
Taxa de Câmbio R\$/US\$: média anual	2,03*	2,0	2,16
Taxa Selic (% ao ano): média anual	8,0*	7,63	8,22

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2013, IBGE, Relatório Focus e Portal de Finanças.

**Tabela 7 – Parâmetros Macroeconômicos – 2014**

Parâmetros	PLOA	Mercado	Efetivo
PIB: Variação % anual	4,0	2,3*	0,1
IPCA: Variação % acumulada no ano	5,0	5,84*	6,41
Taxa de Câmbio R\$/US\$: média anual	2,2	2,38*	2,45
Taxa Selic (% ao ano): média anual	9,3	9,5*	10,9

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2014, IBGE, Relatório Focus e Portal de Finanças.

**Tabela 8 – Parâmetros Macroeconômicos – 2015**

Parâmetros	PLOA	Mercado	Efetivo
PIB: Variação % anual	3,0	1,1*	-3,8
IPCA: Variação % acumulada no ano	5,0	6,29*	10,67
Taxa de Câmbio R\$/US\$: média anual	2,5*	2,44	3,33
Taxa Selic (% ao ano): média anual	10,9	11,63*	13,27

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2015, IBGE, Relatório Focus e Portal de Finanças.

A partir das tabelas nota-se que, no que se refere aos períodos analisados, as projeções definidas pelo “Mercado” têm se mostrado mais aderentes ao efetivamente observado, se comparadas com as estimativas constantes dos “PLOAs”. Dito em outras palavras, apesar dos erros também apresentados, observa-se que o mercado tem mostrado maior acurácia na definição das estimativas dos parâmetros macroeconômicos analisados, quais sejam: PIB, IPCA e Taxas de Câmbio e Selic.

Vale citar que a utilização, por exemplo, de um PIB otimista quando da elaboração do orçamento pode trazer efeitos como a superestimativa de receitas e, conseqüentemente, uma elevada fixação de despesas. Por outro lado, caso aquele parâmetro utilizado não se confirme quando da execução do orçamento, e não haja uma compensação por algum outro fator, a baixa execução da receita em relação ao previsto compromete também a despesa, dificultando a gestão fiscal e o cumprimento da meta estabelecida na LDO. Além disso, acrescenta-se que a subestimativa de inflação resultaria em uma menor estimativa de despesas, dando espaço para a acomodação de outras que não seriam incluídas no orçamento caso a variável fosse melhor estimada.

Como discorrido por Segundo (2003), o orçamento não é uma fórmula garantidora das previsões que contém, ou seja, ele não pode garantir que as previsões orçamentárias sejam realizadas concretamente, já que estas dependem de fatores externos como o desempenho econômico e decisões políticas que a confirmem.

A respeito da possibilidade de ocorrência de tais eventos, faz-se necessário ressaltar novamente o art. 4º §3º da LRF, o qual dispõe que a LDO “conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”.

Os Anexos de Riscos Fiscais<sup>6</sup> têm classificado os riscos em duas categorias: riscos orçamentários e de dívida. A respeito do primeiro, ligado diretamente ao tema desse trabalho, o documento assim dispõe:

<sup>6</sup> Como exemplos, citam-se os relativos às LDOs de 2015 e 2016.

Os riscos orçamentários dizem respeito à possibilidade das receitas e despesas projetadas na elaboração do projeto de lei orçamentária anual não se confirmarem durante o exercício financeiro. Tanto do lado da receita quanto da despesa, os riscos decorrem de fatos novos e imprevisíveis à época da elaboração do projeto de lei orçamentária, como a não concretização das hipóteses e parâmetros utilizados nas projeções e/ou a ocorrência de decisões de alocação de recursos ou mudanças na legislação.

No que se refere aos riscos relativos às variações da receita, o documento dispõe sobre aqueles relacionados aos parâmetros macroeconômicos. De acordo com o Anexo, as variações ocorrem em função de mudanças ocorridas após a elaboração do PLOA na conjuntura econômica interna e externa e que alteram os parâmetros macroeconômicos observados em relação àqueles estimados para projetar as receitas orçamentárias. Desse modo, a avaliação do “risco orçamentário das projeções de impostos e contribuições administradas pela RFB é feita por meio de análise de sensibilidade de cada tributo aos parâmetros utilizados para sua projeção”, a partir de uma simulação do impacto da variação (positiva ou negativa) de um ponto percentual em cada parâmetro na arrecadação dos tributos.

De forma ilustrativa, citam-se trechos do Anexo de Metas Fiscais constante da LDO 2015:

O maior efeito é de uma variação no nível de atividade econômica, medida pela taxa de crescimento real do **Produto Interno Bruto – PIB**, pois afeta diversos tributos (...).

A **inflação** também possui impacto relevante na maioria dos itens de receitas (...).

A **taxa de câmbio** possuiu um impacto menor, pois a sua variação influencia diretamente apenas o Imposto de Importação - II, o Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI, vinculado à Importação e o Imposto de Renda incidente sobre as remessas ao exterior. Da mesma forma, a **taxa de juros** também tem impacto reduzido, pois afeta diretamente a arrecadação do Imposto de Renda sobre aplicações financeiras e os impostos arrecadados com atraso, sobre os quais incide juros. (**grifos nossos**)

Vale citar, entretanto, que o “risco” abordado no Anexo, o qual decorre da essência da própria LRF, deve ser visto como a possibilidade de ocorrerem eventos que tenham impacto sobre a realização dos objetivos de uma entidade. Entretanto, a realidade tem mostrado que as projeções dos parâmetros macroeconômicos que balizam as estimativas de receitas têm contado com um excesso de otimismo, ou seja, não se trata de uma possibilidade, mas sim de algo já sabido.

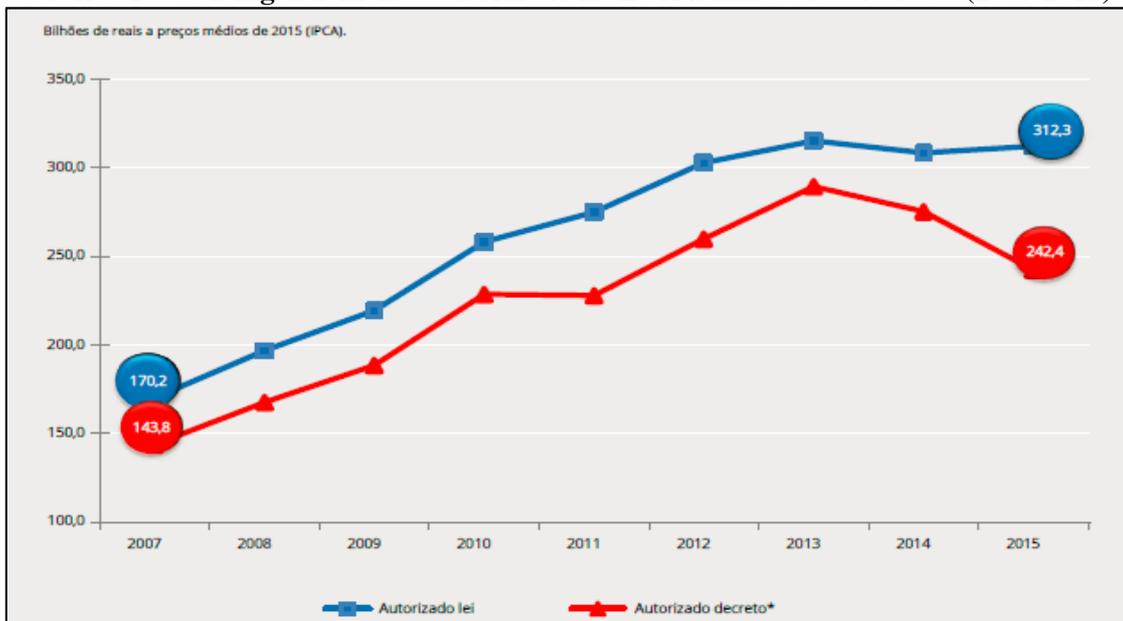
Esse otimismo tem trazido como consequência, dentre outras, a necessidade constante de alterações dos parâmetros ao longo dos exercícios. De forma a ilustrar tal realidade, cabe destacar o seguinte excerto extraído da Nota Técnica Conjunta Congresso Nacional nº 5, de

2014, elaborada como subsídio à análise e aos trabalhos legislativos de apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO para 2015:

Para 2014, por exemplo, a previsão de crescimento real do PIB foi estabelecida no PLDO 2014 em 4,5%, reduzida para 4,0% no Projeto da LOA 2014, diminuída para 3,8% na LOA 2014 e, no Relatório de Avaliação da Receita e Despesa do 1º bimestre de 2014, novamente reduzida para 2,5%.

Apesar da influência de outros fatores, as revisões dos parâmetros ao longo dos exercícios, bem como as novas estimativas de receitas, de modo geral inferiores à inicialmente prevista, impactam diretamente na necessidade de ajustes por meio da limitação de empenho e movimentação financeira, conforme já apontado. O gráfico a seguir demonstra a diferença entre o autorizado na LOA e os limites impostos nos decretos de programação no período de 2007 a 2015.

**Gráfico 1 – Contingenciamento: autorizado na LOA x limites dos decretos (2007-2015)**



Fonte: Orçamento da União – Em Foco.

\*Primeiro decreto de contingenciamento de cada exercício financeiro.

Conforme se observa, já nos primeiros decretos de programação de cada exercício os limites de empenho são inferiores às previsões constantes das LOAs, chegando a uma redução de R\$ 69,9 bilhões, ou seja, aproximadamente 22%, em 2015. De forma detalhada, a tabela a seguir mostra os valores contingenciados, acompanhados do sinal “-”, bem como as eventuais ampliações de limites de movimentação e empenho, acompanhadas do sinal “+”, ao longo dos exercícios de 2011 a 2015:

**Tabela 9 – Contingenciamento / Ampliação de limites de empenho e movimentação financeira – 2011 a 2015 (em bilhões de R\$)**

Marco	Contingenciamento (-) / Ampliação (+)				
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Dec. de Programação</b>	-36,2	-35	0	-30,5	0
<b>1º Bimestre</b>	-0,6	-0,4	-	-0,3	-
<b>2º Bimestre</b>	0	+1,3	-22,5	0	-70,9
<b>3º Bimestre</b>	0	0	-10	0	-8,6
<b>4º Bimestre</b>	+0,2*	0	0	0	0
<b>5º Bimestre</b>	+12,2	+8,5	+2,2	+10,1	-12,9**
<b>Total</b>	<b>-24,4</b>	<b>-25,6</b>	<b>-30,3</b>	<b>-20,7</b>	<b>-105,3</b>

Fonte: Relatórios Quadrimestrais de Cumprimento das Metas de 2011 a 2015.

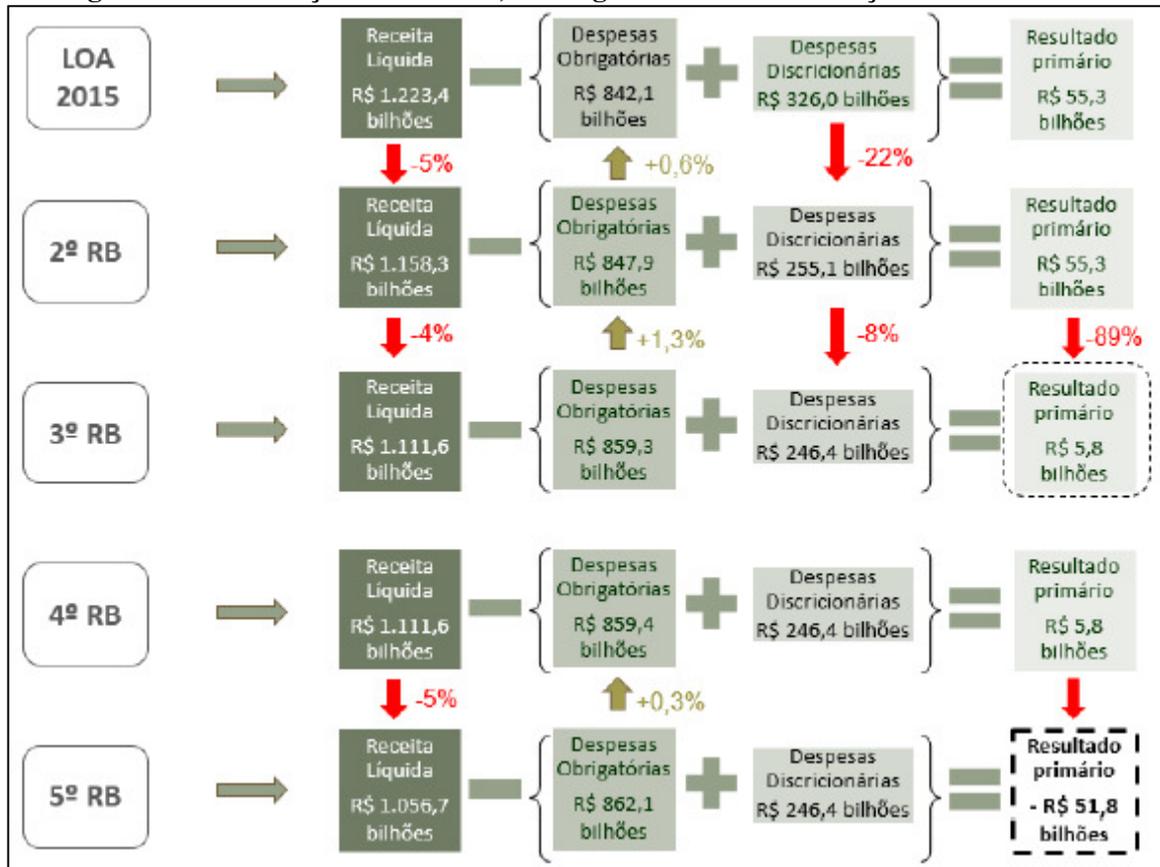
\*Não considera a parcela de R\$ 10 bilhões utilizada pelo Poder Executivo para elevação da meta de superávit primário.

\*\*Não considera o Decreto nº 8.581, que restaura o limite total de movimentação e empenho das despesas discricionárias constantes no Decreto nº 8.496/2015.

Ressalta-se que na condução recente da política fiscal, em complemento à utilização dos contingenciamentos, o governo ainda precisou se valer do emprego de outros mecanismos para o atingimento da meta de superávit primário inicialmente proposta, a exemplo do exercício de 2014. Conforme evidenciado no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais daquele exercício, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, “Projeto de Lei que alterava a LDO 2014 (PLN nº 36/2014) no sentido de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos ao PAC e às desonerações de tributos”.

Já em relação ao exercício de 2015, além do contingenciamento o governo novamente teve que recorrer a medidas adicionais. Dessa vez, além do artifício de abatimento da meta de resultado primário, adicionalmente foi utilizado o mecanismo de alteração da meta por duas vezes, a qual passou de um superávit primário de R\$ 55,3 bilhões para um déficit de R\$ 51,8 bilhões do Governo Central. As alterações foram chanceladas por meio da Lei nº 13.199, de 03 de dezembro de 2015, que alterou a LDO daquele ano. A figura a seguir demonstra, de forma esquematizada, as alterações em 2015:

**Figura 1 – Reavaliações bimestrais, contingenciamentos e alterações de meta – 2015**



Fonte: Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – Exercício de 2015.

O item “Evolução das Metas Fiscais Consolidadas – 2012-2017”, constante da Nota Técnica Conjunta Congresso Nacional nº 4, de 2016 – Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, reforça o entendimento explanado:

Desde 2011, observa-se que a LDO tem apresentado abatimentos crescentes sobre a meta, evidenciando a dificuldade de obtenção do resultado primário pretendido, assim como alterações na meta ao longo do exercício. Para 2016, por exemplo, a meta de resultado primário da União foi definida em R\$ 24 bilhões na LDO. Porém, esse número não perdurou, em vista do envio do PLN 1/2016, que em sua primeira redação permitia abatimento de até R\$ 99,4 bilhões, e na segunda definiu como meta de resultado primário um déficit de R\$ 170,5 bilhões.

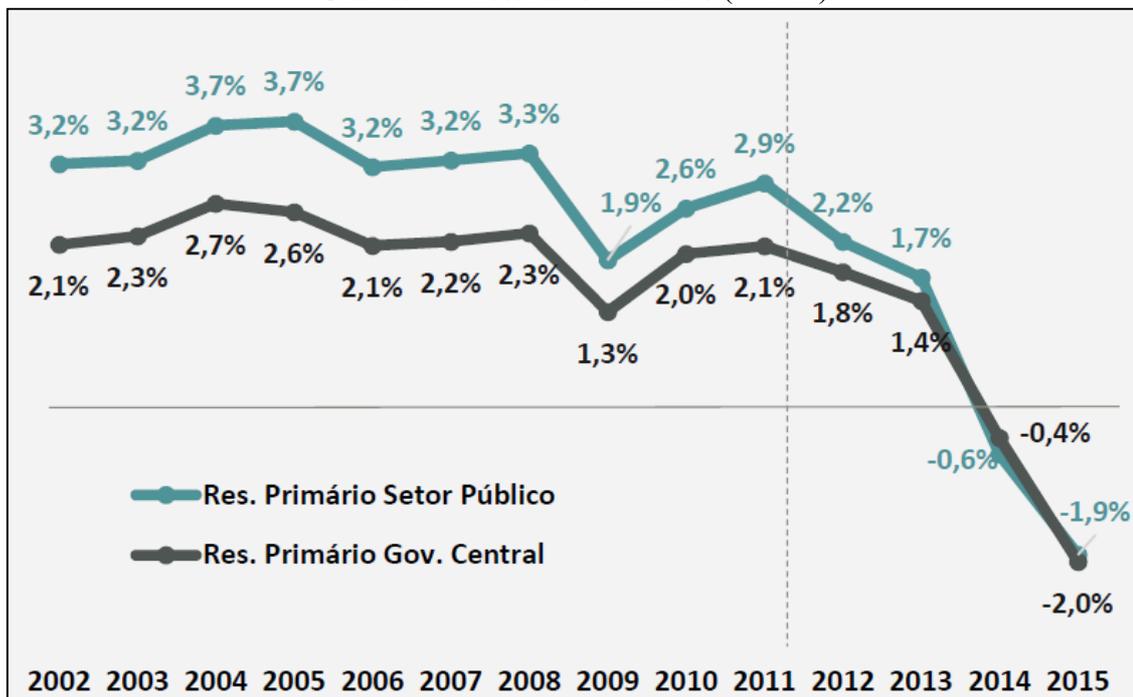
A relevância do tema em termos de sustentabilidade da dívida pode ser observada nas disposições do Tesouro Nacional acerca da Necessidade de Financiamento do Governo Central – NFGC, e mais especificamente sobre a metodologia de cálculo do superávit primário:

O resultado primário, que exclui das receitas totais os ganhos de aplicações financeiras e, dos gastos totais, os juros nominais devidos, mede como as ações correntes do setor público afetam a trajetória de seu endividamento líquido. O principal objetivo desse cálculo é avaliar a sustentabilidade da política fiscal em um dado exercício financeiro, tendo em vista o patamar atual da dívida consolidada e a capacidade de pagamento da mesma pelo setor público no longo prazo.

Os superávits primários são direcionados ao serviço da dívida, o que contribui para reduzir o estoque total da dívida líquida. Por sua vez, os déficits primários indicam a parcela do crescimento da dívida decorrente de financiamentos de gastos não-financeiros que excedem as receitas não-financeiras.

De acordo com o Tesouro Nacional, a partir da análise do resultado primário “abaixo da linha”<sup>7</sup>, percebe-se que, até 2011, o Setor Público vinha atingindo superávits primários de aproximadamente 3% do PIB, com exceção de 2009, em que houve desaceleração econômica devido à crise financeira mundial. Entretanto, após 2011, o superávit primário reduziu-se, atingindo em 2015 déficit de 2,0% do PIB para o Governo Central, conforme ilustrado a seguir:

**Gráfico 2 – Resultado Primário (% PIB)**



Fonte: Relatório Anual do Tesouro Nacional – 2015.

As constantes revisões para baixo nas estimativas de arrecadação de receitas primárias, diretamente relacionadas à deterioração das perspectivas de crescimento econômico, combinadas com a baixa flexibilidade de ajustes nas despesas primárias, fortemente concentradas em gastos obrigatórios, têm revelado resultados fiscais aquém dos níveis necessários para a obtenção da trajetória da dívida pública desejada, ainda que medidas de contenção de gastos e de elevação da arrecadação tenham sido implementadas recentemente.

Por fim, destaca-se que o alcance da meta de resultado primário representa uma das linhas de esforços do governo no sentido de economizar recursos para diminuir o percentual da dívida pública em relação ao PIB. Em outras palavras, quanto maior a meta alcançada, maior a contribuição em termos fiscais para a redução dessa proporção. Por outro lado, diminuir a meta

<sup>7</sup> O resultado primário "abaixo da linha" leva em consideração as mudanças no estoque da dívida líquida, incluindo fontes de financiamento domésticas e externas.

significa economizar menos recursos para pagamento da dívida e, conseqüentemente, reduzir o esforço fiscal para a melhora da relação dívida/PIB.

### 2.3. O DESENHO INSTITUCIONAL DA GESTÃO FISCAL BRASILEIRA

Lisboa (2011. p. 78), fazendo alusão ao período até sua escrita, destaca que “os importantes avanços institucionais e a condução da política econômica nas últimas duas décadas permitiram a retomada recente de melhores taxas de crescimento econômico e a redução da desigualdade de renda”. Naquele momento, o autor destacou que o avanço sólido do país nas duas décadas anteriores, mostrava-se mais sólido pois não refletia escolhas pontuais de algum governo, mas sim decorrentes de grandes alianças e no exercício democrático.

Entretanto, conforme ilustrado no item anterior, nos últimos anos o Brasil tem enfrentado dificuldades para alcançar as metas de resultado primário fixadas inicialmente nas LDOs, recorrendo constantemente à utilização de mecanismos como abatimentos no cálculo da meta ou até mesmo a alterações desta. Os números apresentados revelaram a adoção de projeções otimistas por parte dos responsáveis no processo tanto no que se refere a parâmetros macroeconômicos, quanto relativos a receitas, cujas estimativas sofrem influência daqueles.

Esse cenário mostra-se crítico à gestão fiscal brasileira, a qual deve ser pautada por medidas de responsabilidade, conforme preceitua a LRF. Assim, tendo em vista a sensibilidade do tema e as características inerentes ao processo, que pode sofrer influências externas, por exemplo políticas, bem como as incertezas impostas pela crise econômica vivenciada recentemente, buscou-se aqui reunir informações relativas ao desenho institucional da gestão fiscal brasileira e analisar se este tem propiciado a adoção de projeções otimistas pelos tomadores de decisão.

Douglas North (1995, p. 13) define que “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou, mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana. Elas estruturam incentivos na interação humana, seja político, social ou econômico”. Contudo, de acordo com o autor, não há uma garantia de que a estrutura institucional se mantenha ao longo do tempo ou seja eficiente e, mais ainda, algumas instituições são criadas para estimular o crescimento da economia, ao passo que outras para o seu estancamento.

Para North, um arranjo institucional de sucesso deve estar fundamentado em um sistema de direitos de propriedade bem definido. O autor preconiza que quanto mais bem definidos e

mais garantidos forem os direitos de propriedade, mais eficientes serão as instituições como sistemas de incentivos ao desenvolvimento econômico.

Lisboa (2011) preceitua que boas intenções não são garantias de bons resultados, assim como cuidado com a construção das instituições, ou seu descuido, não gera necessariamente resultados significativos no curto prazo, mas são fundamentais no longo prazo. Conforme dispõe o autor:

Não se deve medir um governo ou uma gestão pelos resultados obtidos durante sua ocorrência e sim por seus impactos no longo prazo, pelos resultados que são verificados nos anos que se seguem ao seu término. Instituições importam e os impactos decorrentes da forma como são geridas ou alteradas se manifestam progressivamente, porém são inexoráveis. (LISBOA, 2011, p. 74)

No que se refere à gestão fiscal no Brasil, o processo se inicia na elaboração da LDO, a qual deve ser acompanhada, dentre outros, de anexo específico contendo a meta de superávit primário compatível com a trajetória<sup>8</sup> sustentável de redução da dívida como proporção do PIB.

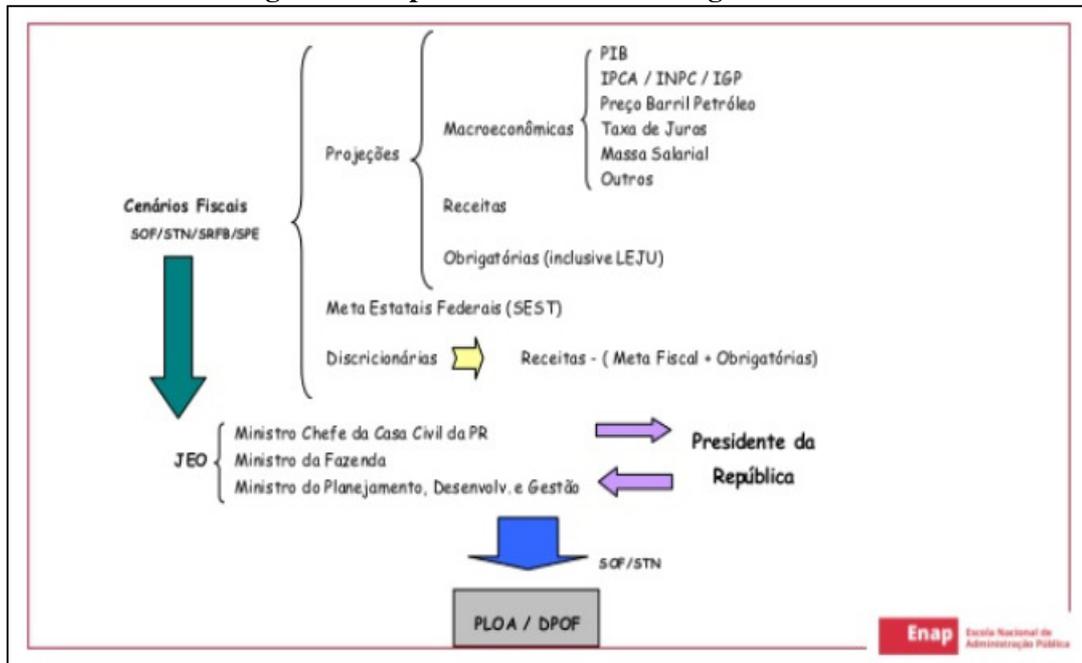
Aprovada a LDO, na etapa seguinte ocorre, então, a elaboração da LOA. Para tanto, e com base na Grade de Parâmetros macroeconômicos elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE), os diversos atores – Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgãos setoriais, etc – realizam as projeções das receitas e das despesas obrigatórias. A partir destes valores, e juntamente com a meta de resultado primário, define-se o montante a ser destinado às demais despesas, ou seja, às discricionárias.

Todo esse processo pode ser visualizado na figura a seguir:

---

<sup>8</sup> Elaborada, via de regra, pelo Banco Central do Brasil – Bacen.

**Figura 2 – Aspectos institucionais da gestão fiscal**



Fonte: Apresentação do Seminário Ciclo do Planejamento Governamental e Gestão Orçamentária. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Bruno César Grossi de Souza.

Cabe citar que ao disporem sobre a elaboração dos orçamentos anuais, as LDOs têm trazido anexo específico relacionando informações que o Poder Executivo deve encaminhar ao Congresso Nacional até quinze dias após o envio dos PLOAs. Na LDO 2017 item XXI do anexo II, dispõe sobre o encaminhamento dos seguintes dados:

Conjunto de **parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda**, utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2017, contendo ao menos, para os exercícios de 2016 e 2017, as variações real e nominal do PIB, da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do preço médio do barril de petróleo tipo Brent, e das taxas mensais, nesses 2 (dois) exercícios, média da taxa de câmbio do dólar americano, da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP, em dólar das importações, exceto combustíveis, das aplicações financeiras, do volume comercializado de gasolina e de diesel, da taxa de juros Selic, do IGP-DI, do IPCA e do INPC, **cujas atualizações serão encaminhadas pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão** ao Presidente da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição, em 21 de outubro de 2016. **(grifos nossos)**

A Grade de Parâmetros é utilizada, ainda, ao longo de toda a execução orçamentária como subsídio às atualizações das estimativas de receitas e despesas. A tabela a seguir, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre 2016, aponta os parâmetros adotados na ocasião, indicando como fonte dos dados a SPE:

**Tabela 10 – Parâmetros macroeconômicos – 1ª Avaliação Bimestral 2016**

Parâmetros	Avaliação Extemporânea Fevereiro (a)	Avaliação do 1º Bimestre (b)	Variação %
PIB real (%)	-2,94	-3,05	3,67
PIB Nominal (R\$ bilhões)	6.194,0	6.247,1	0,86
IPCA acum (%)	7,10	7,44	4,82
IGP-DI acum (%)	6,14	7,84	27,78
Taxa Over - SELIC Média (%)	15,18	14,17	-6,61
Taxa de Câmbio Média (R\$ / US\$)	4,11	4,18	1,76
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	49,99	40,78	-18,42
Valor do Salário Mínimo (R\$ 1,00)	880,00	880,00	0,00
Massa Salarial Nominal (%)	4,07	2,97	-27,07

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 1º Bimestre 2016, citando como fonte SPE/MF e elaboração SOF/MP.

No intuito de reforçar todo esse arcabouço legal e normativo citado, acrescenta-se o disposto no art. 28 inc. V do Decreto 7.482, de 16 de maio de 2011, o qual informa que a SPE/MF é responsável por “definir anualmente o conjunto de parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração do Orçamento Geral da União”.

Na distribuição das responsabilidades internas relativas ao processo, de acordo com a Portaria nº 54, de 26 de fevereiro de 2014, que aprova o Regimento Interno da SPE/MF:

Art. 19. À Coordenação-Geral de Modelagem Econômica compete:

I - elaborar as projeções da grade de parâmetros utilizada na elaboração do Orçamento Geral da União;

(...)

Art. 20. À Coordenação de Modelagem Econômica compete:

I - participar da elaboração das projeções da grade de parâmetros utilizada na elaboração do Orçamento Geral da União.

Adicionalmente, o regimento interno da Secretaria dispõe sobre a participação de diversas outras áreas responsáveis por subsidiar a elaboração da Grade de Parâmetros. Entretanto, ao se buscar informações sobre o processo de produção dos dados não se verifica, na prática, a divulgação dos dados produzidos por cada ator interno à Secretaria, bem como as metodologias utilizadas, revelando baixo grau de transparência e publicização.

Tal observação fica reforçada ao se observar o exposto no Relatório de Auditoria Anual de Contas realizada pela CGU em 2014, relativo à SPE, o qual concluiu pela “necessidade de registro em documento formalizado das metodologias que embasem as projeções apresentadas em cada grade de parâmetros com vistas a garantir maior robustez e transparência ao processo”.

De acordo com o citado relatório, como insumos para as projeções são utilizados também, além de modelos macroeconômicos elaborados pela própria Secretaria, projeções de

analistas e dados de entidades empresariais. A título de exemplo, recentemente pôde-se observar a utilização de outras fontes de dados pela SPE, como o relatório Focus do Banco Central do Brasil, conforme verifica-se no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2015:

O mercado também projeta um baixo crescimento para 2015, com uma variação anual de 0,8% para o PIB.

As estimativas para 2015 utilizadas na preparação deste anexo baseiam-se nas projeções de mercado, como **apurado pelo relatório Focus do Banco Central. (grifos nossos)**

Entretanto, neste caso não é explicitada a motivação para a adoção dessas estimativas ou até mesmo se o relatório Focus foi utilizado parcial ou integralmente.

Não parece razoável, todavia, que os documentos que se utilizam da Grade, como os Relatórios Bimestrais, demonstrem exaustivamente a construção das projeções utilizadas pela SPE, tendo em vista o volume e complexidade que isso poderia causar a tais instrumentos. Contudo, parece factível que a transparência do processo pode ser aprimorada com uma publicação ativa e apartada, pela Secretaria, de todo o processo de elaboração dos parâmetros, demonstrando a metodologia e identificando os responsáveis.

Esse procedimento poderia se dar, por exemplo, por meio do sítio da Secretaria na internet, onde atualmente constam apenas a definição conceitual e a aplicabilidade da Grade de Parâmetros. Entende-se, assim, que a divulgação rotineira de todo o processo (metodologias e atores) de construção da Grade pela SPE, bem como os números finais produzidos, inclusive de forma consolidada em relatórios, reforçaria a transparência e a visibilidade das projeções.

Vale frisar, nesse momento, que não se pretende aqui levantar hipóteses de divulgação desses dados antes mesmo de se tornarem públicos. O que se almeja é que após a divulgação dos parâmetros adotados, quer seja inicialmente no PLDO, quer seja posteriormente quando das avaliações bimestrais, aquelas informações sejam tornadas públicas.

Adicionalmente, entende-se que a divulgação detalhada de todo o percurso para se chegar aos parâmetros macroeconômicos definidos, incluindo a participação de cada ator interno e, nesse caso, eventuais externos, também pode ser útil para resguardar a própria Secretaria de eventuais ingerências políticas que desvirtuem a gestão fiscal responsável.

Ademais, maior transparência dos parâmetros também tem o condão de permitir que interessados diversos, e até mesmo os menos conhecedores do assunto, acompanhem e comparem esses índices projetados com, por exemplo, aqueles divulgados pelo mercado, reforçando assim os controles sobre possíveis atuações otimistas.

Vale destacar que utilizar-se da comparação é um procedimento útil inclusive internamente à Secretaria como análise crítica aos números elaborados, de modo a buscar maior

fidedignidade possível das informações. Tal confrontação poderia mitigar, por exemplo, divergências apontadas no citado relatório da CGU, que destacou, dentre outros, o seguinte resultado:

(...) foi observado um desempenho geral melhor das projeções divulgadas pelo BACEN, sendo que nos anos de 2011, 2012 e 2013 o modelo utilizado pela SPE estimou PIB maior e IPCA menor em relação aos estimados pela FOCUS, tendo ainda sido evidenciada demora por parte da Secretaria em realizar os ajustes em comparação com a mediana da FOCUS em direção aos dados reais.

Não parece razoável, contudo, que a adoção de parâmetros decorrentes de fontes diversas seja utilizada integralmente, sem uma análise crítica, principalmente tendo em vista a potencial *expertise* da Secretaria sobre o tema e, mais ainda, por ser um órgão inserido na estrutura de governo, ou seja, que pode deter informações a respeito da política a ser seguida.

Outro ponto passível de análise, ainda associado ao desenho institucional atual, está relacionado a participação a Junta de Execução Orçamentária (JEO), composta pelos Ministros da Casa Civil da Presidência, da Fazenda e do Planejamento, juntamente ao Presidente da República.

Conforme pode ser observado na apresentação<sup>9</sup> sobre o processo orçamentário, realizada pela SOF, em 2008, “a posição final da distribuição dos referenciais monetários é discutida na reunião da Junta de Execução Orçamentária e Financeira – JEO, presidida pela Ministra-Chefe da Casa Civil, com a participação dos ministérios da área econômica do Governo”.

Já o Manual de Elaboração dos Relatórios Bimestrais da SOF<sup>10</sup> informa que as revisões do cenário macroeconômico são apresentadas às autoridades para a tomada de decisão, quais sejam: “Ministros participantes da Junta de Execução Orçamentária – JEO (Chefe da Casa Civil e Ministros da Fazenda e do Planejamento), além dos Secretários do Tesouro Nacional, da Receita Federal do Brasil e de Política Econômica, que são do Ministério da Fazenda; e do Secretário de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento”.

Ao analisar as projeções de receitas de compensações financeiras constantes das avaliações bimestrais de 2014, o relatório CGU nº 201317455 evidenciou a adoção de mecanismo de postergação de ajustes na receita projetada, mesmo com recorrentes frustrações. Na ocasião, a SOF informou que apesar de atuar junto aos órgãos e de levar as revisões ao conhecimento da JEO, esta as analisou e optou por postergar a incorporação das medidas necessárias aos Relatórios de Avaliação de Receita e Despesas Primárias.

---

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/forum\\_SOF.ppt](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/forum_SOF.ppt). Acesso em 25/02/2017.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2016/relatorio-de-avaliacao-fiscal/manual-de-elaboracao-dos-relatorios-bimestrais>. Acesso em 25/02/2017.

Nesse mesmo sentido, o Acórdão TCU nº 803/2017 – Plenário, citando o processo TC 014.650/2016-9, apontou que a inclusão, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2016, de despesas com precatórios federais, no valor negativo de R\$ 12 bilhões. Instada a se manifestar, a STN informou que a decisão quanto à inclusão dos efeitos da medida de precatórios no relatório de avaliação de receitas e despesas primários não ocorreu no âmbito da Secretaria, mas sim de decisão da JEO.

Esse conjunto de informações e exemplos ressalta, portanto, o alto poder decisório da JEO no processo fiscal brasileiro. Entretanto, crítica deve ser feita ao fato de até o momento sua criação não ter sido formalizada em normativo que discrimine sua composição, momentos e formas de atuação, etc.

Todo o processo mostra-se ainda mais crítico pelo fato de não haver uma clareza quanto às decisões da JEO nos Relatórios Bimestrais, que são elaborados, atualmente, pelas Secretarias de Orçamento Federal e de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ambas inseridas na estrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e pelas Secretarias do Tesouro Nacional, de Receita Federal do Brasil e de Política Econômica, que fazem parte da estrutura do Ministério da Fazenda.

Outro ponto frágil nesse desenho é fato de que apesar de sua efetiva atuação na gestão fiscal, as reuniões e decisões da JEO não são registradas em atas, fato que compromete o acompanhamento e controle principalmente sobre as eventuais alterações realizadas por essa instância em relação ao apresentado pelas demais. Essa precariedade da transparência relacionada aos responsáveis por cada linha de atuação fragiliza, de certo modo, a *accountability* do processo, ao passo que deixa clara a necessidade de formalizar e institucionalizar a existência da Junta.

Esses pontos, relativos à institucionalização e registro formal das decisões da JEO, foram recentemente objeto do já citado Acórdão TCU nº 803/2017, de 26/04/2017, o qual determinou à Casa Civil da Presidência da República a formalização da Junta, bem como de suas deliberações relativas aos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

Vale citar que a Nota Técnica Conjunta Congresso Nacional nº 2, de 2015, elaborada como subsídios à apreciação do PLDO 2016, informava que este “parece ter rompido com a prática recente de projeções descoladas da realidade e que minaram a credibilidade da política econômica”. A Nota acrescentou, ainda, que “as principais projeções estão, em boa medida, aderentes às elaboradas por outras fontes, como as instituições do mercado financeiro (Relatório Focus) e o Fundo Monetário Internacional – FMI (*World Economic Outlook*)”.

Entretanto, de acordo com o observado durante essa pesquisa, enquanto essas fragilidades relacionadas ao desenho institucional da gestão fiscal brasileira não forem sanadas por meio de regras claras relacionadas principalmente à publicidade da Grade de Parâmetros e à atuação da JEO, nada garante que essa evolução perdurará, ou seja, não há uma garantia de que o país não retornará ao cenário de projeções demasiadamente otimistas que marcou o passado recente.

A respeito do caráter de mutação das instituições, Lisboa (2011, p. 71) assim dispõe:

O desenho das instituições, e dos incentivos, é um processo dinâmico que, em cada momento, reflete e é condicionado pela distribuição prévia de recursos, assim como pelas instituições previamente existentes, sobretudo políticas, e sua credibilidade e capacidade de garantir resultados no futuro. Acordos e reformas entre grupos de interesse são condicionados pelas regras existentes, ponderadas pelos poderes relativos de cada grupo.

Almeida e Rangel (2011, p. 19), ao analisarem alguns problemas institucionais, destacam o fenômeno do “personalismo”, definido como os momentos em que as “motivações da atividade institucional se confundem com as razões de particulares, o auto-interesse, que nela atuam”. Prosseguem, ainda, ressaltando que o fenômeno está vinculado ao valor da imparcialidade, impactando a esfera deliberativa.

Lisboa (2011, p.79), ressalta que “existem importantes desafios a serem superados para a manutenção do processo de crescimento econômico e a melhoria das condições de vida da maioria da população”. Um dos desafios citados pelo autor é o fato de que as responsabilidades de atores públicos são mal definidas, além de frequentemente sujeitas a questionamentos.

Por outro lado, cabe citar que independentemente da implementação de novas regras, ou até mesmo após sua adoção, verifica-se que o trabalho desempenhado por alguns atores contribui ou pode vir a contribuir para o fortalecimento de uma gestão fiscal responsável, na medida em que elaboram projeções independentes de parâmetros macroeconômicos e de receitas e despesas ou, simplesmente, acompanham<sup>11</sup> e fiscalizam o processo. São exemplos, dentre outros, o Relatório Focus, já citado anteriormente, as instituições fiscais independentes, os órgãos de controle e a sociedade, sendo esses três últimos objetos de análise a seguir.

---

<sup>11</sup> Nesse contexto cabe citar a Contas Abertas como entidade da sociedade civil que tem, dentre outros, os seguintes objetivos: fomentar a transparência, o acesso à informação e o controle social; estimular a participação do cidadão na elaboração e no acompanhamento dos orçamentos públicos; estimular a fiscalização das contas públicas; e estimular a cidadania participativa, especialmente a relação entre o governo e a sociedade.

### 3. A ATUAÇÃO DE ATORES EXTERNOS AO PROCESSO

O item anterior abordou o desenho institucional atual da gestão fiscal brasileira, destacando a atuação dos principais atores internos ao processo, como a SPE, SOF, STN, RFB e a JEO. Esse ponto, por sua vez, tem o objetivo de explicitar como as instituições fiscais independentes, os órgãos de controle, especificamente o TCU e a CGU, e a sociedade vêm contribuindo ou podem vir a contribuir para mitigar os problemas decorrentes de um desenho institucional brasileiro fragilizado.

Mais objetivamente, pretende-se demonstrar aqui como instrumentos efetivos ou potenciais podem induzir os gestores a adotarem projeções mais realistas, tanto em termos de parâmetros macroeconômicos quanto de receitas e despesas, de modo a fomentar uma gestão fiscal mais responsável no país.

#### 3.1. AS INSTITUIÇÕES FISCAIS INDEPENDENTES – IFIs

A criação de Instituições Fiscais Independentes – IFIs tem sido uma tendência global no que se refere à reformulação do desenho institucional da gestão fiscal de vários países desde a crise econômica mundial de 2008. Bijus (2015) informa que em 1960 somente a Holanda tinha uma IFI atuante. Até a década de 90 mais quatro países – Alemanha, Bélgica, Dinamarca e Estados Unidos – haviam estabelecido essas instituições. Esse número aumentou consideravelmente após 2005, chegando a 29 ao final de janeiro 2013.

De acordo com o autor, as IFIs “são órgãos públicos apartidários, independentes do Executivo e/ou do Legislativo, estabelecidos com a finalidade precípua de supervisionar, avaliar e influenciar a política fiscal e seu desempenho, em prol da transparência, credibilidade e sustentabilidade fiscal”.

Com base nas classificações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), as IFIs podem ser criadas e assumir formas diferentes. De acordo com a primeira, as IFIs podem ser Conselhos Fiscais (*Fiscal Councils*) ou, se vinculadas ao legislativo, Escritórios Parlamentares de Orçamento (*Parliamentary Budget Offices*).

Já para o FMI, existem três grandes modelos de IFIs, quais sejam: instituições autônomas, instituições formalmente vinculadas ao Poder Executivo ou Legislativo e instituições vinculadas a outras instituições independentes. As primeiras em geral derivam de leis de responsabilidade fiscal que preveem garantias explícitas para a sua independência. As

segundas, em que pese a vinculação aos Poderes Executivo ou Legislativo, também contam com uma rigorosa independência operacional e garantias de apartidarismo em relação a estes. Por fim, as últimas, ou seja, aquelas vinculadas a outras instituições independentes caracterizam-se por fazerem parte de estruturas de bancos centrais, órgãos de auditoria ou agências de estatísticas.

A partir da análise de documentos da OCDE e do FMI, Bijus (2015) destacou as seguintes funções relativas à atuação das IFIs:

- (i) produção, análise ou revisão/refutação de projeções de parâmetros macroeconômicos que fundamentam a etapa de elaboração orçamentária; (ii) análise da proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo; (iii) monitoramento do cumprimento de regras fiscais; (iv) avaliação da política fiscal e seu desempenho, também em termos de sustentabilidade fiscal de longo prazo, com a possibilidade de análise de alternativas e formulação de recomendações (“*policy advice*”); (v) avaliação do custo e impacto fiscal de proposições legislativas para instituição de novas políticas públicas (“*policy costing*”); e (vi) elaboração de estudos analíticos sobre questões específicas.

No que se refere especificamente às projeções macroeconômicas, objeto de estudo em tópico anterior, vale mencionar que enquanto algumas IFIs, como as da Holanda e do Reino Unido, são responsáveis por elaborar as previsões oficiais, outras, como as dos EUA e do Canadá, desempenham o papel de produzir projeções alternativas às do governo. Mais ainda, algumas, como as da França, Irlanda e Suécia, têm a competência de emitir parecer opinativo sobre as projeções oficiais (OCDE, 2013).

Kopits (2011, *apud* Bijus, 2015), ressalta que um aspecto relevante para a independência e sustentabilidade das IFIs ao longo do tempo consiste na sua política de financiamento, tendo em vista que o governo pode reagir negativamente a avaliações mais críticas elaboradas por essas instituições, reduzindo ou ameaçando seu orçamento, a exemplo do que já ocorreu em países como Canadá e Suécia.

Ainda de acordo com o autor, importante mencionar que as IFIs também se distinguem dos órgãos de controle pois estes, em regra, realizam suas auditorias voltadas para o passado, enquanto as IFIs se caracterizam pela realização de diagnósticos sobre o futuro.

No que se refere ao Brasil, primeiramente cabe resgatar o disposto no art. 67 da LRF, o qual dispõe que:

**O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:**

- I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na **transparência da gestão fiscal**;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e **demonstrativos de gestão fiscal** de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - **divulgação de análises, estudos e diagnósticos. (grifos nossos)**

Sem adentrar nos motivos, fato é que o conselho de gestão fiscal citado no dispositivo legal em comento ainda não foi criado. Entretanto, a recente Resolução nº 42/2016 do Senado Federal criou, no âmbito do órgão, a Instituição Fiscal Independente – IFI, com o objetivo de ampliar a transparência nas contas públicas e com atribuições que de modo geral estão relacionadas àquelas constantes do inc. IV do art. 67 da LRF. De acordo com o art. 1º da Resolução, a Instituição possui quatro funções, quais sejam:

I - divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;

II - analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;

III - mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial; e

IV - projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.

Acrescenta-se que a citada IFI é dirigida por Conselho Diretor, composto de 3 (três) membros indicados, cada um, pelo Presidente do Senado Federal, pela Comissão de Assuntos Econômicos e Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor. De acordo com a Resolução, os indicados ao Conselho Diretor devem ser brasileiros de reputação ilibada e detentores de notório saber nos temas de competência da IFI e submetidos a arguição pública e aprovação pelo Senado Federal.

Os mandatos dos membros do Conselho Diretor são de 4 (quatro) anos, não podendo ser coincidentes e não admitida a recondução. Esses membros só poderão ser exonerados em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar, bem como por voto de censura aprovado pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal.

Ainda conforme a Resolução, os relatórios elaborados pela IFI devem informar a eventual ocorrência de voto divergente e ser tornados públicos após aprovação pela maioria do Conselho Diretor.

De acordo com o diretor-executivo da Instituição, “o foco de uma instituição dessa natureza é combater os maiores males dos orçamentos: a falta de realismo nas projeções macroeconômicas e fiscais e o baixo grau de transparência” (SALTO, 2017). Nesse sentido, e

como forma de exemplificar os resultados iniciais da atuação da IFI, a tabela a seguir apresenta os dados relativos às projeções do PIB, constantes do primeiro relatório:

**Tabela 11 – Crescimento projetado do PIB real**

Ano	IFI	FOCUS <sup>1</sup>	LDO/LOA <sup>2</sup>
2017	0,46	0,50	1,60
2018	1,93	2,20	2,50
2019	2,38	2,50	2,50

Fonte: RAF - Relatório de Acompanhamento Fiscal, fevereiro de 2017.

1. Mediana do ranking top 5 para a taxa de fim de ano. Apuração em 20/01/2017.

2. Considerou-se o valor da LOA para 2017 e da LDO para os anos seguintes.

Conforme se observa, a projeção da IFI para o crescimento do PIB em 2017 é de 0,46%, divergindo consideravelmente do percentual de 1,6% apresentado na LOA. Mais ainda, observa-se que a projeção utilizada pelo governo também se distancia daquela elaborada pelo Boletim Focus, que se mostra de certo modo alinhada à da IFI.

Na análise da IFI, “as projeções da LDO são invariavelmente mais otimistas que as demais, com exceção da de 2019, quando se iguala à projeção de mercado. Como as receitas dependem do crescimento do PIB, é crucial que se avalie o realismo das estimativas contidas na LDO”.

Desse modo, resta evidenciado que a elaboração de projeções de parâmetros macroeconômicos por instituições independentes, como as IFIs, pode contribuir para um debate e uma análise crítica em torno dos números adotados pelo governo, forçando este a buscar maior integridade no processo de gestão fiscal. Essa contribuição é comprovada quando se observa as inúmeras reportagens na mídia em decorrência já dos primeiros resultados apresentados pela IFI.

Cabe destacar que o modelo de criação da IFI, qual seja, no âmbito do Senado, não foi objeto de análise. Entretanto, registra-se que esse tema é relevante e, por isso, deve ser objeto de estudos futuros.

## 3.2. ÓRGÃOS DE CONTROLE

### 3.2.1. O Tribunal de Contas da União – TCU

O inciso I do art. 59 da LRF dispõe sobre a atuação do controle externo e interno no tocando à fiscalização de seu cumprimento nos seguintes termos:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público,

fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.

Por sua vez, a Resolução TCU nº 142/2001, que dispõe sobre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela LRF, disciplina, por meio do art. 3º, que caberá ao Tribunal:

**IV – acompanhar, bimestralmente:**

**a) a execução orçamentária e financeira da União**, por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, do Relatório do Resultado do Tesouro Nacional, da Nota para a Imprensa de Política Fiscal do Banco Central e de outros demonstrativos e documentos, com vistas a **avaliar a compatibilidade dos resultados fiscais alcançados com as respectivas metas** estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e o **desempenho de outros indicadores orçamentários e financeiros frente às respectivas projeções**, bem como a **necessidade e a conformidade da efetivação da limitação de empenho e movimentação financeira** prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. **(grifos nossos)**

Em que pesem outros trabalhos realizados pelo Tribunal, em cumprimento às disposições normativas, o TCU vem realizando acompanhamento destinado a avaliar as receitas primárias, despesas primárias impactantes, resultado primário e o contingenciamento, especialmente com relação ao risco de não atingimento das metas de resultado primário.

No exercício de 2016, a atuação do órgão, por meio da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, apontou como resultados relativos ao 1º e 2º bimestres a identificação de superestimativa de receitas e de subestimativa de despesas, medidas estas que resultaram na subestimativa dos montantes necessários de limitação de empenho.

Vale citar que essa atuação da Semag resultou no Acórdão TCU nº 746/2017 – Plenário, o qual recomendou à STN e à SOF a realização de estudos abrangentes e aprofundados visando o estabelecimento de metodologia para publicação dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, incluindo requisitos como: a) premissas que caracterizem o nível de probabilidade da efetivação das receitas e despesas primárias; b) critérios e motivações utilizados para aferição dessa probabilidade e dos valores considerados; c) cronograma de realização dos diversos eventos que resultarão no aumento de receita ou na redução de despesa.

Em relação ao acompanhamento relativo ao 3º bimestre, dentre outros apontamentos feitos pela Semag, ressalta-se a indicação de insuficiência de dados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, comprometendo a transparência do relatório. Como consequência, o Acórdão TCU nº 747/2017 – Plenário recomendou à STN e à SOF que nos próximos relatórios constassem as memórias de cálculo relativas às frustrações e novas

estimativas de receitas, bem como fossem apresentadas justificativas das variações e dos desvios nas estimativas das despesas primárias.

Por fim, no que se refere ao 5º bimestre de 2016, dentre os objetivos do trabalho realizado pela Semag destaca-se, como de maior relevância para o contexto aqui abordado, a participação da JEO na elaboração dos relatórios bimestrais.

A Secretaria apontou, então, a falta de institucionalização da Junta e seus supostos poderes para definir ou alterar os valores inseridos nos relatórios bimestrais, sem o devido registro formal dessa atuação, contrariando os princípios da publicidade, da transparência, do acesso à informação e da governança. De acordo com a Semag, a necessidade de formalização das instituições está relacionada ao conceito de *accountability*, citada na Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União como:

Conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações.

Conforme já citado, a atuação da Semag resultou na expedição do Acórdão TCU nº 803/2017 – Plenário, no qual foi determinado à Casa Civil da Presidência da República que seja realizada “a constituição da Junta de Execução Orçamentária, com o estabelecimento, no mínimo, dos membros que a integrarão, das competências, das atribuições e das regras de decisão”. Mais ainda, o Acórdão indica a necessidade de que as deliberações da JEO relativas aos Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias sejam formalizadas em ata ou decisão conjunta motivada, como forma de permitir a identificação de estimativas inseridas nos relatórios bimestrais cujos montantes foram definidos ou alterados pela Junta ou baseados em estudos técnicos e decisões da Secretaria do Tesouro Nacional e/ou da Secretaria de Orçamento Federal.

Conforme observado, a atuação do TCU tem buscado aprimorar aspectos relativos à transparência do processo de gestão fiscal, estimulando o cumprimento das disposições insculpidas na LRF. Mais ainda, os citados trabalhos do Tribunal demonstram como sua atuação, como órgão de controle externo, tem reforçado o atual desenho institucional da gestão fiscal brasileira, que ainda possui desafios a serem superados.

### 3.2.2. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU

No intuito de contribuir para o processo de gestão fiscal brasileira, a CGU iniciou, no exercício de 2016, trabalho de análise dos riscos envolvidos nas projeções constantes dos Relatórios de Receitas e Despesas Primárias do Governo Federal. Tal iniciativa tem como base legal o disposto no já citado inciso I do art. 59 da LRF, o qual incumbe aos órgãos de controle interno a fiscalização do cumprimento da lei no que se refere ao atingimento das metas estabelecidas na LDO.

O trabalho realizado pela CGU tem como finalidade o acompanhamento da gestão fiscal realizada pela SOF na consecução das metas fiscais pré-estabelecidas, e traz à tona a questão do apetite ao risco<sup>12</sup> assumido no processo orçamentário de cada exercício.

De acordo com o Relatório de Auditoria nº 201601621, para o exercício de 2016, em cada marco avaliativo, ou seja, bimestralmente, foram analisadas as rubricas listadas no quadro a seguir:

**Quadro 1 – Rubricas analisadas – 2016**

Receitas Previdenciárias
Despesas Previdenciárias
Contribuição para o Plano de Seguridade Social do servidor público
Cota-parte de Compensações Financeiras
Salário Educação
Receitas Próprias
Demais Receitas
Despesas de Pessoal
LOAS & RMV
Abono Salarial & Seguro Desemprego
Receitas Tributárias
Receitas decorrentes de concessões, dividendos e receitas extraordinárias previstas pela RFB*

Fonte: Relatório de Auditoria nº 201601621 – CGU.

\*Analisadas de forma qualitativa devida à baixa sazonalidade.

De forma resumida, o procedimento proposto pela CGU possui três etapas:

- Avaliação das projeções oficiais frente às projeções da CGU;
- Estimativa do risco orçamentário; e

<sup>12</sup> Ressalta-se que o procedimento se restringe ao risco orçamentário *latu sensu* – o risco de frustração de receitas ou de execução de despesas obrigatórias em montante superior ao estimado – não abordando o risco orçamentário propriamente dito, qual seja, o decorrente de erros nas estimativas dos parâmetros macroeconômicos divulgados pela SPE/MF.

- Comparação do montante de risco apurado com a principal ferramenta de ajuste, a despesa discricionária disponível.

Para fins de análise, o trabalho divide o risco da programação orçamentária em “riscos inerentes”, “riscos de integridade” e “riscos decorrentes de fatores legislativos e/ou extraordinários”. O primeiro se refere ao risco envolvido em qualquer processo de definição de estimativas, ou seja, aquele que sempre existirá, e é aferido em função do desempenho histórico das projeções oficiais. O segundo decorre da identificação de eventuais erros ou falhas metodológicas que possam ocorrer no cálculo de tais projeções. Os últimos decorrem da incerteza relacionada aos fatores legislativos e/ou extraordinários, seja pela necessidade de ainda serem ratificados pelo Congresso Nacional, seja por serem oriundos de operações de difícil orçamentação.

Em linhas gerais, a metodologia busca comparar, a cada marco avaliativo bimestral, a projeção oficial frente à projeção própria elaborada pela CGU, de modo a verificar o enquadramento daquela dentro de uma margem de tolerância, estabelecida com base em um desvio médio histórico da projeção da CGU.

Para os casos em que o desvio apurado encontra-se dentro da margem de tolerância, a projeção oficial é considerada válida, o risco inerente é calculado e o risco de integridade é considerado nulo. Caso contrário, ou seja, caso o desvio entre a projeção oficial e a da CGU ultrapasse a margem de tolerância, ambos os riscos, inerente e de integridade, são calculados.

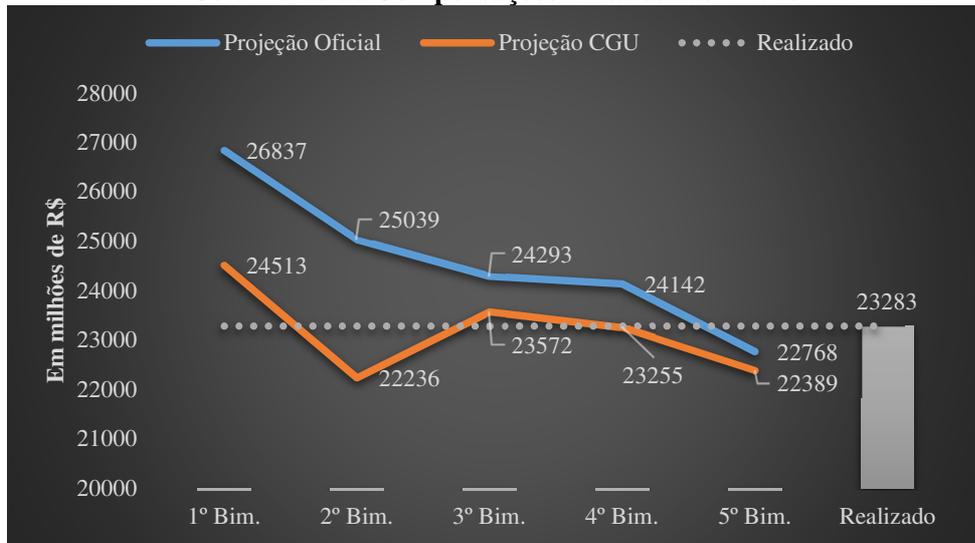
Por fim, é calculado o risco decorrente de fatores legislativos e/ou extraordinários, onde são incluídos os valores referentes às projeções de receitas a arrecadar como concessões, dividendos e operação com ativos, devido às incertezas e dificuldades de estimativa. Esse risco, somado ao inerente e ao de integridade, compõe o risco total apurado a cada bimestre, o qual é comparado à margem contingenciável<sup>13</sup> constante do respectivo Relatório Bimestral.

De modo a apresentar os resultados do primeiro ano de execução da metodologia, o já citado relatório da CGU demonstra graficamente o comportamento das projeções próprias e oficiais ao longo de 2016 para algumas rubricas específicas, ao passo que discorre sobre os alertas de risco enviados à SOF sobre os riscos embutidos nas projeções. A título ilustrativo, o gráfico a seguir demonstra o comportamento das projeções de receita de Cota-Parte de Compensações Financeiras, a qual ultrapassou a margem de tolerância em 3 marcos avaliativos em 2016:

---

<sup>13</sup> A margem contingenciável consiste no limite de empenho abatido das despesas obrigatórias com controle de fluxo, das emendas impositivas e do montante das despesas discricionárias necessário ao cumprimento das aplicações mínimas de recursos em saúde e educação determinadas pela Constituição, além das despesas já empenhadas.

**Gráfico 3 – Projeção Oficial vs Projeção CGU vs Realizado  
Cota-Parte de Compensações Financeiras – 2016**

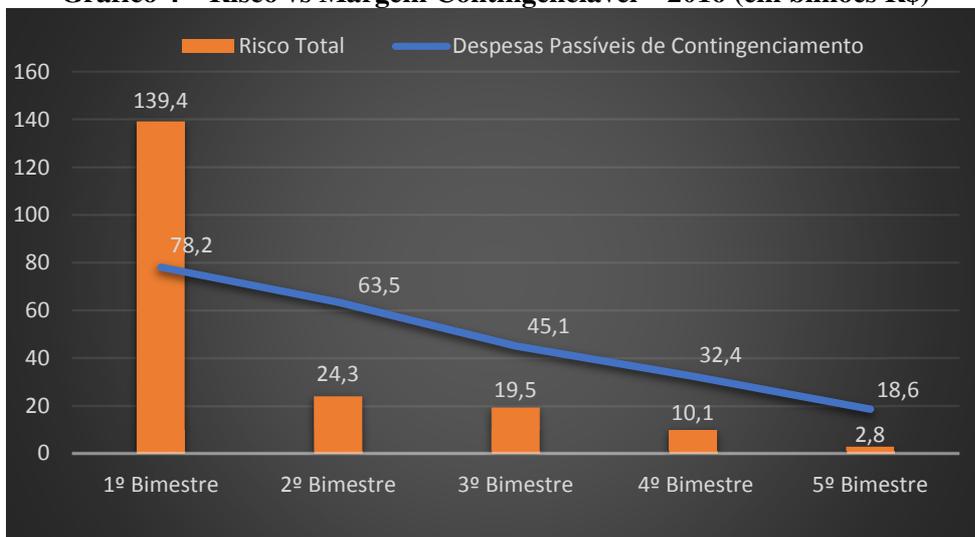


Fonte: Relatório de Auditoria nº 201601621 – CGU.

Conforme se observa, apesar de ao longo do exercício as projeções oficiais da rubrica terem sido ajustadas, chegando a atingir no 5º bimestre um montante inferior ao efetivamente arrecadado, o valor da projeção no 1º bimestre se apresentava demasiadamente superior (9%) à projeção da CGU. Nesse caso, bem como naqueles relativos às demais receitas e despesas que ultrapassam a margem de tolerância, o trabalho desempenhado pela CGU mostra-se como relevante ferramenta de controle na gestão fiscal, ao passo que pode revelar eventuais otimismo nas projeções oficiais.

Complementarmente, as análises das rubricas subsidiam o cálculo do risco total a cada bimestre, o qual é cotejado com a margem passível de contingenciamento. O gráfico a seguir ilustra a dinâmica dessas duas variáveis no exercício de 2016:

**Gráfico 4 – Risco vs Margem Contingenciável – 2016 (em bilhões R\$)**



Fonte: Relatório de Auditoria nº 201601621 – CGU.

A partir da análise do gráfico nota-se que no 1º bimestre de 2016 o risco total calculado pela metodologia da CGU correspondeu a quase o dobro da margem passível de contingenciamento. Em outras palavras, em se materializando parte substancial dos riscos mensurados no 1º bimestre, não haveria margem contingenciável suficiente para absorvê-los<sup>14</sup>.

Para os bimestres seguintes, os montantes das despesas passíveis de contingenciamento superaram o risco total apurado pela metodologia da CGU, em decorrência da adoção de um cenário mais conservador das projeções oficiais, revelando assim maior responsabilidade em termos de gestão fiscal no país.

Cumpre destacar que o trabalho da Controladoria, executado já no início do exercício, tem o condão de contribuir para uma análise tempestiva sobre eventuais necessidades de contingenciamentos, os quais, se não realizados oportunamente, podem comprometer o atingimento da meta fiscal do exercício. Mais ainda, a apresentação dos resultados pela CGU pode impulsionar a necessidade de justificativas pelos atores responsáveis pela gestão fiscal, caso estes não adotem as medidas cabíveis para mitigar os riscos do processo.

Vale frisar, entretanto, que todo esse efeito do trabalho do órgão, principalmente no que tange ao potencial de mitigação da adoção de projeções otimistas pelo governo, pode ser potencializado por meio de uma maior publicidade e tempestividade na apresentação dos resultados, principalmente no decorrer do exercício. No decorrer do ano de 2016, ou seja, no primeiro ano de aplicação da metodologia, os produtos das análises realizadas foram expressos em notas técnicas bimestrais direcionadas estritamente à SOF. A divulgação para o público em geral se deu apenas após o término do exercício, quando da elaboração do relatório que consolidou todos aqueles resultados bimestrais.

De todo modo, conclui-se que a iniciativa do órgão, assim como aquelas do TCU e das Instituições Fiscais Independentes, reforça o desenho institucional da gestão fiscal brasileira ao passo que confrontam os números apresentados pelo governo, tanto em termos de projeções de receitas e despesas, quanto de parâmetros macroeconômicos, estabelecendo assim um ambiente de controle, formal e informal, na gestão fiscal brasileira.

---

<sup>14</sup> Cabe destacar que a avaliação da CGU relativa ao 1º bimestre de 2016 analisou as projeções constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre, o qual foi elaborado sob a gestão do governo Dilma Rousseff. Já as demais avaliações foram realizadas a partir de relatórios elaborados sob a gestão do governo Michel Temer.

### 3.3. O CONTROLE SOCIAL

A introdução da reforma gerencial no Brasil teve como característica a busca por uma ampliação da autonomia das entidades descentralizadas do governo e objetivou aumentar a dinâmica e a eficiência das organizações públicas. Em contrapartida, surgia a necessidade de estabelecer e aperfeiçoar mecanismos de controles sobre os gestores públicos.

Bresser Pereira (2001, p. 146) registra que “os controles sociais são essenciais na administração pública gerencial na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados”.

Bobbio, Mateucci e Pasquino (2004, pág. 283) definem controle social como:

O conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

Vale citar que diversos dispositivos constantes da Constituição Federal de 1988 e de leis visam proporcionar e buscar maior controle social, por exemplo, por meio da participação na formulação de políticas públicas e da fiscalização permanente da aplicação dos recursos públicos. Sobre o tema, o art. 37 da Carta Magna disciplina que:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Acrescenta-se, ainda, a conceituação trazida pelo Portal da Transparência do Governo Federal<sup>15</sup>, o qual destaca que:

Por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

<sup>15</sup> Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/>. Acesso em 08/04/2017.

Especificamente no campo orçamentário, nos últimos anos o estímulo à participação e ao controle social vem ganhando força, com a disseminação de diversas iniciativas como o orçamento participativo<sup>16</sup> e a transparência ativa relacionada ao processo orçamentário.

Entretanto, apesar dos avanços já percorridos nesse campo, frisa-se que no campo da gestão fiscal brasileira pouco se avançou em termos de controle social. Assuntos como responsabilidade fiscal, metas fiscais, contingenciamento de despesas, dentre outros, não são de fácil entendimento e, conseqüentemente, são pouco conhecidos pelos cidadãos, além de muitas vezes áridos até aos olhos de especialistas.

Assim, observa-se que o primeiro passo para o avanço do controle social sobre a gestão fiscal deve ser focado na disseminação de conhecimento do assunto, bem como da sua importância, para sociedade. Nesse sentido, destaca-se, inicialmente, o Orçamento Cidadão, elaborado anualmente pela SOF, que apesar do foco em questões orçamentárias, já apresenta conceitos relativos à gestão fiscal em linguagem simples, ou seja, sem a densidade técnica que geralmente permeia o tema. A título de exemplo, vale citar a conceituação de resultado primário, a qual faz um paralelo com o orçamento familiar, utilizada na Edição de 2016<sup>17</sup> documento:

É tudo aquilo que o Governo arrecada menos aquilo que ele gasta, sem considerar as receitas e despesas relacionadas à dívida que ele já possui (juros e amortizações). Comparando com um orçamento familiar, o resultado primário de uma família seria o que sobra da renda familiar depois de pagas todas as despesas do dia a dia, mas antes do pagamento das prestações de financiamentos e empréstimos e os juros do cheque especial ou do cartão de crédito.

De acordo com o documento, a utilização de “uma comunicação mais efetiva é fundamental porque contribui para viabilizar novos canais de participação, amplia as possibilidades para que as pessoas acompanhem as ações do Governo Federal e ainda ajuda a ensinar o consenso em torno dos principais desafios do Brasil”. Entretanto, apesar de importante iniciativa, vale citar que o Orçamento Cidadão contempla pouco conteúdo em termos fiscais, não abarcando explicações a respeito dos mais variados conceitos e dos mecanismos que permeiam o tema, como as avaliações de receitas e despesas primárias realizadas bimestralmente.

---

<sup>16</sup> De acordo com o Portal da Transparência, no orçamento participativo “a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade”. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/OrcamentoParticipativo.asp>. Acesso em 08/04/2017.

<sup>17</sup> Disponível em: [http://orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamento-cidadao/mp\\_orcamento-cidadao-2016\\_a4\\_31-08-15\\_d\\_12h29.pdf](http://orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamento-cidadao/mp_orcamento-cidadao-2016_a4_31-08-15_d_12h29.pdf). Acesso em 08/04/2017.

Assim, de modo a subsidiar o exercício do controle social sobre a gestão fiscal, um passo inicial vislumbrado pode ser o aprimoramento do Orçamento Cidadão ou até mesmo a criação de documento específico sobre o tema por parte do governo. O conhecimento da sociedade sobre o assunto tem o condão de subsidiar seu entendimento e a formação de uma análise crítica a respeito do que dispõem os diversos instrumentos responsáveis por dar transparência à gestão fiscal no país, como o relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais quadrimestrais, publicado em atendimento ao disposto no §4º do art. 9º da LRF.

Em nível mais técnico, vale citar a existência de instrumentos como as Notas Técnicas Conjuntas do Congresso Nacional, elaboradas anualmente como subsídio à análise e aos trabalhos legislativos de apreciação do PLDO. Tal ferramenta, não obstante ser útil na demonstração do panorama fiscal em termos de LDO, não é direcionada para a sociedade e, portanto, não é revestida de linguagem voltada para o entendimento geral dos cidadãos. Mais ainda, tendo em vista seu caráter interno, apesar de públicas as Notas não são objeto de ampla divulgação para o público externo.

Ainda no âmbito do Congresso Nacional, acrescenta-se o surgimento, em 2015, do Monitor Fiscal, criado para auxiliar senadores, deputados e cidadãos a entenderem melhor a situação fiscal da União. Essa ferramenta, de publicação mensal, segue um padrão que permite ao leitor comparar a evolução do cenário fiscal ao longo do exercício, comparando o superávit ou déficit primário alcançado com a meta e com as projeções de mercado.

Outra iniciativa passível de destaque é a criação do Prisma Fiscal pela SPE, em 2015, com a finalidade de coletar as expectativas de mercado para a evolução das principais variáveis fiscais brasileiras. De acordo com seu portal na internet, o sistema “oferece uma oportunidade para o aprimoramento dos estudos fiscais no País, além de facilitar o controle social a partir de uma ancoragem das expectativas quanto ao desempenho de importantes variáveis fiscais brasileiras”.

A partir das estatísticas de expectativas divulgadas mensalmente pelo Prisma Fiscal, as empresas e os cidadãos conhecem o que os agentes de mercado estão projetando sobre os resultados da política fiscal, constituindo-se assim em importante instrumento para o planejamento de suas ações em diferentes horizontes de tempo e subsidiando a sociedade na análise crítica das projeções utilizadas pelo governo. Ressalta-se, ainda, que a partir das divulgações oficiais dos valores efetivamente realizados é feita uma medição do nível de erro das projeções dos agentes, de modo que há um constante estímulo ao aperfeiçoamento de suas metodologias.

Toda essa explanação demonstra que, atualmente, há uma quantidade considerável de instrumentos capazes de subsidiar o controle social sobre a gestão fiscal brasileira. No que se refere exclusivamente aos demonstrativos oficiais de transparência fiscal, Saintive (2015), em apresentação do Tesouro Nacional, relativa aos 15 anos de LRF, destacou que “segundo avaliação do FMI, realizada em 2005, o Brasil atingiu um nível alto de transparência fiscal”, decorrente, dentre outras, da produção e disseminação eletrônica de dados satisfatória, comparativamente a países de mesmo nível de desenvolvimento. Mais ainda, registra-se a constante evolução do conteúdo desses demonstrativos, inclusive em decorrência de atuações recorrentes dos órgãos de controle.

Entretanto, apesar do avanço na transparência fiscal e da quantidade de instrumentos atualmente existentes que podem subsidiar a análise da sociedade, vale reforçar novamente, o conhecimento geral da sociedade sobre o tema ainda é incipiente, revelando necessidade emergente de suprir tal lacuna. Para tanto, medidas como a realização de cursos por escolas de governo e a criação ou aperfeiçoamento de instrumentos que se utilizem de uma linguagem simples e acessível ao público em geral podem se mostrar eficazes nesse processo de evolução. Mais ainda, a tais medidas deve ser dada ampla publicidade em meios como redes sociais e mídia, amplamente acessíveis à população, além dos próprios sítios dos órgãos na internet.

A evolução em termos de controle social no âmbito fiscal mostra-se como uma potencial ferramenta para mitigar os problemas relativos ao desenho institucional brasileiro, apresentados ao longo do trabalho. Maior conhecimento da sociedade sobre o tema, sua participação e o efetivo controle levam o governo a adotar medidas mais adequadas na busca da gestão fiscal responsável, tema preconizado na LRF.

#### 4. CONCLUSÃO

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal no Brasil. Nesse sentido, e face aos recentes problemas econômicos e fiscais enfrentados pelo país, o presente trabalho analisou o atual desenho institucional da gestão fiscal brasileira e apontou fragilidades que confirmam a hipótese de que tal desenho não tem garantido a definição de projeções realistas a respeito das variáveis fiscais. Esse cenário tem resultado em recorrentes frustrações de receitas, contingenciamentos excessivos e alterações das metas inicialmente fixadas nas LDOs, contribuindo para uma trajetória insustentável para a dívida pública no longo prazo.

Ao longo do trabalho foi observado que essas frustrações de receitas são resultantes de excesso de otimismo do governo federal quando das projeções. Conforme demonstrado, de 2010 a 2015 a receita realizada esteve sempre abaixo do valor estimado, imprimindo necessidade constante de revisão das projeções e revelando elevado risco de não execução das despesas inseridas no orçamento.

Destacou-se, ainda, que as projeções de receitas são impactadas diretamente pelos parâmetros macroeconômicos constantes da grade de parâmetros elaborada pela SPE/MF. Em decorrência, comparou-se os parâmetros de PIB, IPCA, Taxas de Câmbio e Selic constantes dos PLOAs e estimados pelo mercado, ainda nos anos de 2010 a 2015, aos números efetivamente observados no período. Tal exame possibilitou concluir que as projeções definidas pelo mercado têm se mostrado mais aderentes ao realizado, confirmando o otimismo adotado pelo governo.

Passou-se, então, à análise do desenho institucional da gestão fiscal, ressaltando a participação de atores internos. Como resultado, concluiu-se pela necessidade de maior transparência do processo de elaboração e definição dos parâmetros constantes da Grade de Parâmetros, demonstrando a metodologia e identificando os responsáveis.

Mais ainda, verificou-se que apesar de ter participação relevante no processo, a Junta de Execução Orçamentária ainda não foi institucionalizada. Não há definição formal de sua composição, momentos e formas de atuação, e suas decisões não registradas em atas que permitam identificar o resultado da atuação dessa instância. Tal realidade fragiliza o desenho institucional e a transparência da gestão fiscal, ao passo que impossibilita a identificação da instância responsável pela definição das projeções utilizadas no processo. Além disso, este cenário possibilita a imposição de interesses particulares ou voltados para grupos específicos, impedindo, muitas vezes o crescimento econômico do país e a melhoria de vida da população.

A necessidade de sanar tais fragilidades foi reforçada pelo recente Acórdão TCU nº 803/2017 – Plenário, o qual determina a institucionalização e o registro formal das decisões da JEO. Ressalta-se que apesar de atualmente, com a assunção do novo governo, em 2016, ter se observado a adoção de premissas mais realistas, a adequação do desenho institucional mostra-se imperativa para que essa realidade perdure, ou seja, para que aquele otimismo praticado não volte a ocorrer.

Por outro lado, em que pesem as fragilidades apontadas, o trabalho demonstrou que independentemente das suas correções, alguns atores externos ao processo, porém inseridos no desenho institucional, vêm contribuindo ou podem vir a contribuir para a gestão fiscal responsável no país.

Nesse sentido, foi apresentado o trabalho que vem sendo realizado e os primeiros resultados divulgados pela Instituição Fiscal Independente, do Senado Federal, a qual tem como foco combater a falta de realismo nas projeções macroeconômicas e fiscais e o baixo grau de transparência. Adicionalmente, foram apresentados os resultados recentes da atuação do TCU e a metodologia utilizada pela CGU para análise dos riscos envolvidos nas projeções constantes dos Relatórios de Receitas e Despesas Primárias do Governo Federal.

Foi destacado, ainda, que no campo da gestão fiscal brasileira pouco se avançou em termos de controle social. Mostrou-se que apesar do avanço na transparência fiscal e da quantidade de instrumentos atualmente existentes, que podem subsidiar a análise da sociedade, esta, de modo geral, não tem conhecimento em níveis que permitam exercer controle social satisfatório. Desse modo, revelou-se necessária a disseminação do tema, bem como da sua importância, por meio da criação ou aprimoramento de instrumentos já existentes, os quais devem ser dotados de linguagem simples e acessível.

Conclui-se, portanto, que há necessidade de correção das fragilidades apontadas ao longo do trabalho, de modo a evitar que interesses de curto prazo, apoiados em projeções otimistas, impactem a situação do país no longo prazo. Tal evolução, acompanhada do fortalecimento da participação dos atores externos ao processo, tende a reforçar o desenho institucional da gestão fiscal brasileira, estabelecendo um ambiente de controle a partir do qual os tomadores de decisão são conduzidos a pautarem suas decisões de acordo com a principal diretriz buscada pela LRF, qual seja, de uma gestão fiscal responsável, abandonando assim o recorrente otimismo das projeções visto nos últimos anos.

Nesse sentido, observa-se como potencial tema a ser tratado em trabalhos futuros a realização de estudo visando analisar o fortalecimento do desenho institucional da gestão fiscal no Brasil após a implementação de tais mudanças. Registra-se que os eventuais trabalhos sobre

o tema podem abordar aspectos como a verificação do nível de aderência das projeções realizadas pelo governo tanto em relação aos valores efetivamente observados, quanto em face daqueles definidos pelo mercado.

Além disso, o presente trabalho iniciou uma discussão a respeito da transparência fiscal no país, tema este que deve ser melhor explorado em trabalhos futuros. Nesse caso, salienta-se que a transparência fiscal deve ir além de meras publicações ou disponibilizações de dados sobre o orçamento e os gastos do governo na internet, partindo então para uma evolução em termos de educação fiscal. Desse modo, estudos futuros podem avaliar o quanto o país tem evoluído nesse quesito, buscando identificar o grau de entendimento e acompanhamento dos cidadãos sobre o tema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acórdão TCU nº 746/2017 – Plenário. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1465020169.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>. Acesso em 16/05/2017.

Acórdão TCU nº 746/2017 – Plenário. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/2258520168.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>. Acesso em 16/05/2017.

Acórdão TCU nº 803/2017 – Plenário. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/3022820166.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>. Acesso em 16/05/2017.

Acórdão TCU nº 940/2011 – Plenário. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A940%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>. Acesso em 30/01/2017.

ALMEIDA, Maíra; RANGEL, Henrique. **Os Efeitos Sistêmicos na Teoria Institucional**. Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições (LETACI). 2011. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=540393ae7f8b7a7f>. Acesso em 21/04/2017.

Apresentação Seminário sobre Ciclo do Planejamento Governamental e Gestão Orçamentária. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Bruno César Grossi de Souza. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/web/pt-br/noticias/-/asset\\_publisher/LviHFVBrASPU/content/seminario-sobre-ciclo-do-planejamento-governamental-e-gestao-orcamentaria-e-realizado-na-enap/586010/pop\\_up;jsessionid=5880D0038EE0CF95C8A7E98FA503EEE2?\\_101\\_INSTANCE\\_LviHFVBrASPU\\_viewMode=print](http://www.enap.gov.br/web/pt-br/noticias/-/asset_publisher/LviHFVBrASPU/content/seminario-sobre-ciclo-do-planejamento-governamental-e-gestao-orcamentaria-e-realizado-na-enap/586010/pop_up;jsessionid=5880D0038EE0CF95C8A7E98FA503EEE2?_101_INSTANCE_LviHFVBrASPU_viewMode=print). Acesso em 17/02/2017.

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Claudia (Org.). **Controle social do orçamento público**. São Paulo, Instituto Pólis, 2003. 112p. (Publicações Pólis, 44). Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/1003/1003.pdf>. Acesso em 08/04/2017.

BIJUS, Paulo Roberto Simão. **Instituições Fiscais Independentes: subsídios para a implantação de um imperativo fiscal no país**. 2015. Série Orçamento em Discussão nº 15 – Senado Federal. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/508609>. Acesso em 11/03/2017.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Volume 1. Editora UnB. 1998.

BRASIL. Constituição Federal de 1988 – CF/1988.

BRASIL. Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

BRASIL. Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015 - LDO/2015).

BRASIL. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017 - LDO/2017).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. ENAP, Editora 34, Brasília-DF, 1998.

Focus – Relatório de Mercado, 24 de setembro de 2010. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20100924.pdf>. Acesso em 07/02/2017.

Focus – Relatório de Mercado, 25 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20090925.pdf>. Acesso em 07/02/2017.

Focus – Relatório de Mercado, 26 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20140926.pdf>. Acesso em 07/02/2017.

Focus – Relatório de Mercado, 27 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20130927.pdf>. Acesso em 07/02/2017.

Focus – Relatório de Mercado, 28 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20120928.pdf>. Acesso em 07/02/2017.

Focus – Relatório de Mercado, 30 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20110930.pdf>. Acesso em 07/02/2017.

Fundo Monetário Internacional. *Case Studies of Fiscal Councils – Functions And Impact*. FMI, 2013.

GONTIJO, V. **Orçamento Impositivo e o Contingenciamento de Emendas Parlamentares**. Estudo Técnico nº 10/2013. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. 18 de julho de 2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=11&op=0&vcodigo=IA57&t=ipca-indice-geral-grupos-produtos-servicos>. Acesso em 07/02/2017.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – Taxa de Câmbio Nominal. Disponível em: <http://ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38389>. Acesso em 07/02/2017.

LISBOA, Marcos de Barros. **Instituições e crescimento econômico**. Volume 9 / número 18 / janeiro 2011. ISSN 1677-4973, p. 67.

Manual de Elaboração dos Relatórios Bimestrais. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2016/relatorio-de-avaliacao-fiscal/manual-de-elaboracao-dos-relatorios-bimestrais](http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-<u>anuais/orcamento-2016/relatorio-de-avaliacao-fiscal/manual-de-elaboracao-dos-relatorios-bimestrais</u>). Acesso em 25/02/2017.

Mensagem Presidencial – Projeto de Lei Orçamentária 2010. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2010/projeto-de-lei-orcamentaria-anual-2010/Mensagem\\_Presidencial.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-<u>anuais/orcamento-2010/projeto-de-lei-orcamentaria-anual-2010/Mensagem_Presidencial.pdf</u>). Acesso em 06/02/2017.

Mensagem Presidencial – Projeto de Lei Orçamentária 2011. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2011/orcamento-2011/PLOA-2011/Mensagem\\_Presidencial\\_web\\_31\\_08.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-<u>anuais/orcamento-2011/orcamento-2011/PLOA-2011/Mensagem_Presidencial_web_31_08.pdf</u>). Acesso em 06/02/2017.

Mensagem Presidencial – Projeto de Lei Orçamentária 2012. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/ploa-2012/Mens\\_Presidencial\\_PLOA2012.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-<u>anuais/orcamento-2012-1/ploa-2012/Mens_Presidencial_PLOA2012.pdf</u>). Acesso em 06/02/2017.

Mensagem Presidencial – Projeto de Lei Orçamentária 2013. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/ploa-1/Mensagem\\_Presidencial\\_PLOA2013.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-<u>anuais/orcamento-2013-1/ploa-1/Mensagem_Presidencial_PLOA2013.pdf</u>). Acesso em 06/02/2017.

Mensagem Presidencial – Projeto de Lei Orçamentária 2014. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2014/arquivos-PLOA/Mensagem%20Presidencial\\_2014\\_WEB.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-<u>anuais/orcamento-2014/arquivos-PLOA/Mensagem%20Presidencial_2014_WEB.pdf</u>). Acesso em 06/02/2017.

Mensagem Presidencial – Projeto de Lei Orçamentária 2015. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/ploa/mensagem\\_presidencial\\_2015\\_2](http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-<u>anuais/orcamento-2015-2/ploa/mensagem_presidencial_2015_2</u>). Acesso em 06/02/2017.

MILESKI, Helio Saul. **Transparência do Poder Público e sua fiscalização**. Interesse Público. Porto Alegre, 2002.

Monitor Fiscal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – SF e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/monitor-fiscal-1>. Acesso em 08/04/2017.

Necessidades de Financiamento do Governo Central – Metodologia de Cálculo do Superávit Primário. Tesouro Nacional. Disponível em: [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/mnf\\_gv\\_central.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/mnf_gv_central.pdf). Acesso em 06/02/2017.

NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2015: subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016: PL nº 1/2015 - CN (Mensagem nº 0098/2015). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/510386>. Acesso em 06/02/2017.

Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2016: Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 – PLN nº 2/2016-CN (Mensagem nº 144/2016). Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/ldo/2016/elaboracao/projeto-de-lei/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-no-4-2016/at\\_download/file](https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/ldo/2016/elaboracao/projeto-de-lei/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-no-4-2016/at_download/file). Acesso em 07/02/2017.

Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2014: subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015: PL nº 3/2014 - CN (Mensagem nº 80/2014, na origem). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/516251>. Acesso em 06/02/2017.

Orçamento da união em foco: parâmetros, resultados fiscais e execução. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Ano 3, nº 1, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniaoemfoco>. Acesso em 08/02/2017.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. *Independent fiscal institutions. Government at a Glance 2013*. Paris, 2013.

Portal da Secretaria de Política Econômica – SPE. Grade de Parâmetros Macroeconômicos para Processo Orçamentário. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-macroeconomica/grade-de-parametros-macroeconomicos-para-o-processo-orcamentario>. Acesso em 06/02/2017.

Portal da Transparência do Governo Federal – Controle Social. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/>. Acesso em 08/04/2017.

Portal da Transparência do Governo Federal – Controle Social – Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/OrcamentoParticipativo.asp>. Acesso em 08/04/2017.

Portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – O que é contingenciamento? Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>. Acesso em 30/01/2017.

Portal do Orçamento Federal – Orçamentos Anuais. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-aneais>. Acesso em 30/01/2017.

Portal do Tesouro Nacional – Planejamento Fiscal. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-o-planejamento-fiscal>. Acesso em 30/01/2017.

Portal do Tesouro Nacional – Relatório de Cumprimento de Metas. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-de-cumprimento-de-metas>. Acesso em 30/01/2017.

Portaria nº 220, de 25 de junho de 2014. Aprova os Regimentos Internos das unidades integrantes da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/regimento-interno>. Acesso em 17/02/2017.

Prisma Fiscal – Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda – SPE/MF. Disponível em: <https://www.spe.fazenda.gov.br/prisma-fiscal>. Acesso em 08/04/2017.

Relatório Anual do Tesouro Nacional 2015 – maio de 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/RATN+Vers%C3%A3o+Final/a5b09e66-57ab-4a33-aef3-62d84dd606b9>. Acesso em 08/02/2017.

Relatório de Acompanhamento Fiscal – fevereiro de 2017 – nº 1. Instituição Fiscal Independente. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/RAF\\_fev2017](http://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/RAF_fev2017). Acesso em 12/03/2017.

Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º bimestre de 2016. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-anuais/orcamento-2016/relatorio-de-avaliacao-fiscal/relatorio-avaliacao-1o-bimestre\\_21bi.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-anuais/orcamento-2016/relatorio-de-avaliacao-fiscal/relatorio-avaliacao-1o-bimestre_21bi.pdf). Acesso em 25/02/2017.

Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 2º bimestre de 2013. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/relatorio-de-avaliacao-orcamentaria/Relat\\_Avaliacao\\_2\\_bim\\_2013.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/relatorio-de-avaliacao-orcamentaria/Relat_Avaliacao_2_bim_2013.pdf). Acesso em 06/02/2017.

Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 2º bimestre de 2015. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/relatorio-2obimestre.pdf>. Acesso em 06/02/2017.

Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 2º bimestre de 2016. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-anuais/orcamento-2016/relatorio-de-avaliacao-fiscal/relatorio-de-avaliacao-2bim-2016.pdf>. Acesso em 06/02/2017.

Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - Fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-anuais/orcamento-2014/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/relatorio-avaliacao-do-decreto-de-programacao-fev-2014.pdf>. Acesso em 06/02/2017.

Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - Programação Orçamentária e Financeira de 2012. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/relatorio-de-avaliacao-orcamentaria/RelatorioAvaliacaoDecProg2012.pdf>. Acesso em 06/02/2017.

Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de 2011 - fevereiro de 2011. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-anuais/orcamento-2011/relatorio-de-avaliacao-orcamentaria/Relatorio\\_de\\_avaliacao\\_de\\_receitas\\_despesas.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-anuais/orcamento-2011/relatorio-de-avaliacao-orcamentaria/Relatorio_de_avaliacao_de_receitas_despesas.pdf). Acesso em 06/02/2017.

Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – Exercício de 2011. Fevereiro de 2012. Disponível em: [http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/lei\\_responsabilidade/metas\\_fiscais/rel\\_IIIquadr\\_2011.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/metas_fiscais/rel_IIIquadr_2011.pdf). Acesso em 08/02/2017.

Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – Exercício de 2012. Fevereiro de 2013. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/documents/10180/200113/2012\\_III\\_Quadrimestral.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/documents/10180/200113/2012_III_Quadrimestral.pdf). Acesso em 08/02/2017.

Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – Exercício de 2013. Fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/38240/2013.IIIQuadrimestral.pdf/d46f1609-1761-437d-9025-d6c570e14929>. Acesso em 08/02/2017.

Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – Exercício de 2014. Fevereiro de 2015. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/21611/CESEFrelatorio\\_quadrimestral\\_26032014.pdf/8de40e9b-bda4-4415-9616-e6ca595506c5](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/21611/CESEFrelatorio_quadrimestral_26032014.pdf/8de40e9b-bda4-4415-9616-e6ca595506c5). Acesso em 08/02/2017.

Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – Exercício de 2015. Fevereiro de 2016. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/446753/DPF\\_Relatorio\\_Meta\\_Fiscal\\_Quadr\\_2015/d13f654a-ece1-43e0-a637-d19f1a3e58f0](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/446753/DPF_Relatorio_Meta_Fiscal_Quadr_2015/d13f654a-ece1-43e0-a637-d19f1a3e58f0). Acesso em 08/02/2017.

Relatório de Avaliação do Primeiro Bimestre de 2010 - março de 2010. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2010/relatorio-de-avaliacao-orcamentaria/Relat\\_Avaliacao\\_1\\_bimestre.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2010/relatorio-de-avaliacao-orcamentaria/Relat_Avaliacao_1_bimestre.pdf). Acesso em 06/02/2017.

Relatório Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU nº 201317455 – Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP). Disponível em: <http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?rel=7293>. Acesso em 08/02/2017.

Relatório Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU nº 201405755 - Secretaria de Política Econômica (SPE/MF). Disponível em: <http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?rel=6710>. Acesso em 17/02/2017.

Relatório Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU nº 201601621 - Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP). Disponível em: <http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?rel=9369>. Acesso em 13/04/2017.

Resolução Senado Federal nº 46 de 1º de novembro de 2016. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=250965&norma=270367>. Acesso em 11/03/2017.

SAINTIVE, Marcelo Barbosa. **15 anos da LRF – Instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal e Controle Social**. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/CPU\\_Instrumentos\\_de\\_Transparencia\\_da\\_Gestao\\_Fiscal\\_e\\_Control\\_Social\\_STN\\_versaofinal/21bb9867-a722-4e26-ae90-279c0652d962](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/CPU_Instrumentos_de_Transparencia_da_Gestao_Fiscal_e_Control_Social_STN_versaofinal/21bb9867-a722-4e26-ae90-279c0652d962). Acesso em 09/04/2017.

SALTO, Felipe. **O papel da Instituição Fiscal Independente**. Janeiro de 2017. Disponível em: <http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,o-papel-da-instituicao-fiscal-independente,10000097557>. Acesso em 12/03/2017.

SEGUNDO, Rinaldo. **Breves considerações sobre o Orçamento Público**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 8, nº 35, 18 de novembro de 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4505>. Acesso em 08/02/2017.