



Francisco Alves dos Santos Júnior

Juiz Federal, 2ª Vara-PE, Professor Universitário



O desenho das Leis Orçamentárias brasileiras, que deve ser adotado por todas as Unidades da Federação, encontra-se na Constituição da República, cujo art. 165 torna obrigatória três grandes Leis nessa área, a saber: a Lei do Plano Plurianual, que tem a mesma duração do mandato do Chefe do Poder Executivo (atualmente, quatro anos) e trata de estimativas e despesas de capital e das que lhe são correlatas, bem como das despesas continuadas para períodos superiores a um ano; a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que tem que ser votada até junho de cada ano, porque nela são traçados os planos e metas para a Lei do Orçamento Anual que tem que ser votada até dezembro de cada ano, para ter validade no ano seguinte, Lei esta que, conforme incisos do § 5º do art 165 da Constituição da República, contém praticamente três orçamentos:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Esse desenho geral das Leis Orçamentárias é detalhado, de forma imperativa, para

todas as Unidades da Federação, em normas gerais da competência da União, via Lei Complementar (§ 1º do art. 24 da Constituição da República).

Caso a União omita-se na edição dessas normas gerais, as demais Unidades da Federação têm competência suplementar para editá-las e terão vigência enquanto não vier à luz as normas gerais da União, tratando da matéria em termos gerais (§§ 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição da República).

Essas normas gerais, a partir da Constituição de 1988, por força do inciso I do seu art. 163 e do § 9º do seu art. 165, só podem ser veiculadas em Lei Complementar da União, que tem um caráter nacional, vale dizer, não é uma Lei meramente federal, mas uma Lei da Federação, que vincula, obriga todas as Unidades da Federação.

A grande maioria das matérias indicadas nos dispositivos da Constituição da República, por último invocados, já se encontravam consignadas na Lei Ordinária Federal nº 4.320, de 1964, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro, traçando o modelo geral dos orçamentos públicos.

Essa Lei sofreu inúmeras alterações, inclusive as veiculadas pelo Decreto-lei nº 200, de 1967.

Atualmente, essa Lei, por tratar de matérias que só podem ser veiculadas em Lei Complementar, passou a ostentar esse status, de forma que doravante só pode ser alterada por Lei Complementar.



A sua grande alteração, depois da Constituição da República de 1988, adveio pela Lei Complementar nº 101, de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, pela qual se busca dar maior moralização à administração financeira da União e das demais Unidades da Federação, inclusive estabelecendo severas punições administrativas para os Administradores públicos que não a observem e prevendo, no seu art. 73, o advento de Leis penais tipificando nesse campo ilícitos que venham a praticar, merecendo destaque a Lei nº 10.028, de 2000, que ampliou e criou novos tipos de direito penal financeiro (relativos às finanças públicas).

Mas é concorrente a competência das Unidades da Federação para as três Leis Ordinárias inicialmente indicadas, quais sejam, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual (caput do art. 24 da Constituição da República) e é exclusiva a competência do respectivo Chefe do Poder Executivo para apresentação dos respectivos projetos (art.84-XXIII e art. 165, ambos da Constituição da República).

No entanto, no exercício dessa competência concorrente, as Unidades da Federação terão que observar a estrutura geral acima delineada.

Neste trabalho, nos centralizaremos apenas numa das inúmeras dotações orçamentárias que são consignadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei do Orçamento Anual, a denominada "Reserva de Contingência".

A Estruturação e Prática das Reservas de Contingências

No Brasil, essa dotação orçamentária foi prevista, inicialmente, de forma facultativa,

no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, atualmente com redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969, sendo que na Portaria nº 38, de 05.06.78, da então Secretaria do Planejamento-SEPLAN, foi criado para essa dotação código próprio no orçamento, sob nº 9.0.0.0.

Entendia-se que mencionada regra legal era dirigida apenas à União, porque instituída por esse Decreto-Lei, que vincularia apenas os Entes federais.

Mas, na atualidade, encontra-se prevista, de forma compulsória, no inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000, de forma que passou a ser obrigatória para todos os níveis de governo, em face do alcance nacional dessa Lei Complementar. Como vimos acima, trata-se de uma Lei da Federação e não de mera Lei Federal.

Reza a alínea "b" do inciso III do referido art. 5º dessa Lei Complementar que o projeto de lei do orçamento anual "III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinadas ao: b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos".

A alínea "a" desse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República e tinha ele a seguinte redação: "a) pagamento de restos a pagar que excederem as disponibilidades de caixa ao final do exercício, nos termos do art. 4º".

Nas explicações dadas para esse veto, entre outros argumentos alegou-se que essa alínea estaria contrariando o princípio que norteia a reserva de contingência, que é o princípio da prudência e acrescentou-se:

"A reserva de contingência deve representar proteção contra riscos e passivos contingentes capazes de ameaçar o equilíbrio orçamentário e, como tal, destinar-se a gastos novos, imprevistos".

Portanto, manteve-se na Lei Complementar nº 101, de 2000, a mesma idéia do art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, tratando a reserva de contingência como dotação orçamentária a ser indicada, agora obrigatoriamente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, claro, na Lei do Orçamento Anual para fazer frente a eventuais despesas para a qual não haja dotação orçamentária específica e que se façam necessárias durante a execução orçamentária no decorrer do exercício financeiro, buscando evitar inobservância do princípio do equilíbrio orçamentário e aumento de passivos para os exercícios subsequentes.

Obviamente, o uso das verbas dessa dotação orçamentária dar-se-á mediante transformação em créditos adicionais, previstos no art. 41 da Lei nº 4.320, de 1964 e, para tanto, terá que haver expressa autorização na Lei do Orçamento Anual ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou Lei orçamentária posterior a estas, desde que seja editada observando a estrutura indicada na introdução deste trabalho.

Como exemplo da forma de utilização da dotação orçamentária "reserva de contingência" pode-se citar a Lei nº 11.100, de 25.01.2005, que dispôs sobre o orçamento anual da União para o ano de 2005, cujo art. 4º autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, utilizando-se, para tanto, dentro outras, das verbas, das verbas da dotação orçamentária "reserva de contingência" (inciso I, alínea "c", e inciso III, alínea "a", todos do referido art. 4º).