

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE DÉFICIT

Autoria:

Sidnei Di Bacco

Advogado

Didaticamente, pode-se reduzir o conteúdo da Lei de Responsabilidade Fiscal a um princípio bastante simples e de grande força persuasiva: princípio da vedação de déficit.

Quer o legislador, em síntese, que a despesa não seja maior que a receita, situação que historicamente vem ocorrendo em inúmeros municípios brasileiros, gerando déficits sucessivos que, somados, às vezes são superiores à arrecadação anual do município, quase impagáveis.

Em inúmeras passagens o legislador encarece a necessidade de equilíbrio nas contas públicas, entre outras:

Art. 1º. (...)

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

Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

§ 3º. A lei de diretrizes orçamentárias 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.

A proibição de déficit não é absoluta. O que se quer, na verdade, é prevenir déficits imoderados, que não poderão ser compensados com um superávit equivalente.



A receita mensal dos municípios é sazonal, sofrendo variações durante o ano, geralmente sendo maior nos primeiros meses do ano, onde se concentra o pagamento do IPTU, e no final do ano, com o aquecimento da economia ocasionado pela maior circulação de dinheiro no mercado por causa do pagamento do décimo terceiro e do aumento do consumo em razão das festas de final de ano.

A despesa também é variável, porém em menor grau. As despesas com a manutenção da máquina administrativa (despesas de custeio, principalmente despesas com pessoal) em geral representam a maior fatia da despesa dos municípios, sendo constante durante todo o ano e maior no final do ano, quando há o pagamento do décimo terceiro ao funcionalismo. Por outro lado, as despesas de capital, principalmente investimentos (execução de obras e compra de imóveis, máquinas e equipamentos), dependem do ritmo de execução dos programas de governo.

Em razão do comportamento variável da receita e da despesa mensais durante o ano, é natural a ocorrência de superávits (receita maior que a despesa) em alguns meses e déficits (despesa maior que a receita) em outros. Aliás, as ARO (operações de crédito por antecipação da receita orçamentária) servem justamente para suprir as ocasionais deficiências de caixa geradas por déficits durante o exercício financeiro (art. 38, "caput", LRF).

Assim, o que verdadeiramente importa é o exercício financeiro terminar equilibrado em 31 de dezembro, sem restos a pagar para o exercício seguinte. Os eventuais déficits gerados durante os meses de baixa receita devem ser compensados com os superávits produzidos em meses mais favoráveis.

Para gerenciar o comportamento variável da receita e da despesa a Lei de Responsabilidade Fiscal oferece ao administrador instrumentos bastante úteis e de adoção obrigatória.

Para acompanhar a receita devem ser estabelecidas e cumpridas metas bimestrais de arrecadação:

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Para o acompanhamento da despesa exige-se o estabelecimento de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso e a adoção de limitação de empenho e movimentação financeira:

Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

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.

A programação da despesa não é novidade, pois a Lei 4320/1964 a ela se refere nos seguintes termos:

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei do Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48. A fixação de cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

A efetiva adoção e aplicação dos instrumentos acima elencados evitará a ocorrência de déficits ao final do exercício, despesas sem cobertura em 31 de dezembro (caixa e bancos), os chamados restos a pagar.

Especialmente grave é a ocorrência de restos a pagar no último ano do mandato:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida



integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

O descumprimento do artigo acima está tipificado como crime no Código Penal (nova redação dada pela Lei de Crimes Fiscais):

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro, ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Se a falta de efetividade da Lei 4320/1964 deu-se pela inexistência de sanções, como afirmam alguns estudiosos, isso certamente não sucederá com a Lei de Responsabilidade Fiscal, face à intensidade das penas agora previstas.