

Os Créditos Extraordinários. Os Passivos Contingenciais – A Reserva de Contingência

Heraldo da Costa Reis
Prof. ENSUR/IBAM – FACC/UFRJ

A constante incidência, em diferentes áreas do nosso país, de enchentes, secas e outros fatos que nos entristecem, em que pesem serem realidades e não resultarem, na maioria das vezes, da ação volitiva do homem, traduzem problemas que afligem populações urbanas e não urbanas dos nossos Municípios, com efeitos graves sobre as finanças desses Municípios e, por extensão, às demais esferas governamentais.

Nestas horas, em vez de atacar ou de apontar erros dos governos, não importando a esfera em que se localizem, o que se deve é indicar caminhos que levem a soluções que possam, pelo menos, minorar as conseqüências funestas e prevenir para que fatos como os citados não venham a abalar o espírito do cidadão que, apesar do cumprimento de suas obrigações tributárias, vê-se dependendo da mobilização dos que se mostram solidários com o seu sofrimento, como se vem testemunhando ultimamente.

Que tipo, então, de enfrentamento se pode indicar para um problema atribuído quase que exclusivamente a alterações climáticas como os que vêm ocorrendo em várias regiões do país, afligindo a população brasileira?

A Lei Complementar nº 101/2000 dispõe no seu artigo 5º, III, sobre a obrigatoriedade da constituição de uma **reserva de contingência** orçamentária, cuja forma de utilização e montante, definidos com base na receita líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, destinadas ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Observe que a lei menciona duas situações distintas que podem ser atendidas pela **reserva de contingência**, quais sejam: passivos contingentes e outros riscos, e eventos fiscais imprevistos. Os primeiros podem decorrer da imprevisibilidade e os demais, das imprevisões.

Entretanto, não basta a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer a regra. Ela não tem a força de uma lei ordinária para poder dispor sobre a obrigação de se incluir tal programa de trabalho, como faz a própria Constituição da República no que respeita à obrigatoriedade de aplicações mínimas nas áreas da educação e da saúde.

Evidentemente, está-se falando de atuação governamental na área das políticas voltadas para o problema que ora se enfoca, as quais se refletirão no orçamento e nas finanças governamentais, o que implica conhecimento prévio da situação e dos recursos de que a administração poderá dispor para a concretização do objetivo de evitar que tragédias de proporções semelhantes, ou até mesmo em proporções menores, venham a ocorrer.

As ações resultantes das políticas estruturadas para o problema podem ser classificadas como seguem:

- a) as que se destinam a implementar soluções para a situação já existente;
- b) as que se destinam a prevenir e evitar tragédias como as que já se presenciou em ocasiões diversas.

Para as primeiras, a legislação pertinente indica o crédito extraordinário, conforme se verifica na Lei 4320/64, no capítulo dos créditos adicionais, e no art. 167, § 3º da Constituição da República, que implica providências urgentes por parte do Poder Executivo de qualquer esfera governamental, em ato próprio, o Decreto ou outro normativo definido em lei, para a sua abertura, quais sejam:

- caracterização do fato como calamidade pública ou situação de emergência, o que dependerá da sua extensão;
- diagnóstico dos efeitos do fenômeno identificado;
- definição das ações pertinentes à situação;
- previsão de custos para as ações que se fizerem necessárias ao atendimento da situação caracterizada;
- elaboração do programa de trabalho a ser executado;
- previsão, em dispositivo próprio no Decreto, de abertura do crédito extraordinário, de autorização para abertura de crédito adicional suplementar, com estabelecimento de limite em percentual ou em valor absoluto, caso as dotações provisionadas para as despesas sejam insuficientes para as respectivas realizações.

Evidentemente, por se tratar de uma situação de exceção, a realização dos gastos previstos no crédito extraordinário independe de outras formalidades exigidas pela legislação para a realização em situação normal, o que não significa que a administração se descuidará do necessário controle que deve manter sobre os gastos.

Uma vez atendida a situação, o Chefe do Poder Executivo deverá preparar a respectiva prestação de contas – cuja composição será formada pelo ato de abertura e pelos documentos comerciais comprobatórios das despesas realizadas –, e apresentá-la ao Poder Legislativo respectivo da unidade Federativa para submetê-la ao crivo e aprovação daquele órgão, para a transformação em lei.

A vigência do crédito extraordinário vai da data da sua abertura ao dia 31 de dezembro do exercício financeiro de origem, salvo se o ato de abertura se der em um dos últimos quatro meses desse exercício, quando, então, poderá ter a sua vigência estendida para o exercício seguinte para o qual poderá ser transferido.

É certo que a situação excepcional produzirá efeitos negativos sobre a receita da entidade governamental, o que implicará providências da sua administração no sentido de absorver o impacto sem prejudicar a execução de outros gastos necessários à manutenção e funcionamento das suas atividades administrativas. Daí os gastos do crédito extraordinário poderem ser absorvidos pela **reserva de contingência**, que deverá estar já autorizada no orçamento do exercício financeiro para o qual fora elaborado, de acordo com as normas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou em lei ordinária, conforme se recomendou.

Outras providências poderão ser adotadas no sentido de preservar o equilíbrio nas contas governamentais, tais como redução de gastos de menor prioridade e, constatada a possibilidade, não assumir novas obrigações de pagamento.

Para as ações classificadas no item b, no que respeita às situações decorrentes de alterações climáticas, já há estudos que indicam caminhos da prevenção, o que leva a refletir sobre as justificativas da não inclusão de programas de trabalho no orçamento para esse tipo de problema. Em realidade, defende-se aqui um planejamento prévio e sério, que envolva todas as situações-problema que possam vir a ocorrer no Município. No que respeita à situação aqui enfocada, são necessários alguns passos para que as ações governamentais possam constar já do orçamento governamental, tais como se descreve a seguir.

Primeiro, dependendo da região em que se localize, tem-se que diagnosticar a natureza do problema que se quer enfrentar – seca ou enchente – e o período em que se concretiza. Após a identificação das causas do problema, estruturar as possíveis ações preventivas (contenção de encostas, construção de moradias ou de represas ou açudes, e outras...) as quais serão programadas com metas de curto, médio e longo prazos, nas respectivas execuções, incluído os recursos destinados à mão de obra, equipamentos, materiais e outros itens que possibilitem evitar, prevenir ou, pelo menos, minimizar os castigos que a natureza vem aplicando a parcelas cada vez maiores da população.

É evidente que se fala de um programa de trabalho que deve ser elaborado obrigatoriamente pelas esferas governamentais envolvidas e de forma integrada. Entretanto, sabe-se que um plano não pode ser executado apenas porque se quer, ainda que incluídos os recursos já mencionados. Necessária se faz a previsão de recursos financeiros que possibilitarão a execução do programa. Mas, aqui, chega-se a um dilema: de onde tirar esses recursos? Instituir impostos? Taxas de prevenção de secas ou de enchentes? Buscar os recursos nas transferências constitucionais ou em outras fontes? A decisão cabe à esfera governamental responsável pelo programa de trabalho.

No que respeita à vinculação de parcelas de impostos ao programa de trabalho de prevenção de que se trata neste texto, deve-se observar o prescrito no art. 167, IV, da Constituição Federal, o que não impede o Congresso de votar uma Emenda no sentido de instituir a vinculação, como ocorre com as demais vinculações ali autorizadas.

Concretizada, por lei, a vinculação de certas receitas ao programa de trabalho, a gestão financeira das entidades envolvidas cuidará de formalizar o Banco onde os recursos financeiros serão depositados para a formação do lastro financeiro necessário aos pagamentos das obrigações surgidas com a execução do programa de trabalho.

Conclui-se, portanto, que, apesar da nobreza dos gestos de solidariedade que se constata nas ocasiões de sofrimento e dor de parcelas da população, estes não podem ser a ajuda principal para aqueles que forem vitimados por qualquer imprevisto. Os poderes públicos, sim, é que possuem os mecanismos disponíveis para, pelo menos, atenuar as consequências que possam advir de situações como as que serviram de motivação para a elaboração deste texto.