

# A RESERVA DE CONTINGÊNCIA INSERTA NO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL: AS PECULIARIDADES DO FUNDO DE RESERVA

Filipe Guedes De Oliveira\*

Sumário: Introdução; 1. O orçamento público; 2. A estrutura do projeto de lei orçamentária anual; 3. A necessidade de formação da reserva de contingência orçamentária; 4. A relação entre a reserva de contingência e os restos a pagar; 5. Conclusão; 6. Referências bibliográficas.

## INTRODUÇÃO



o campo do direito orçamentário, insurgem diversos temas polêmicos a respeito de como serão utilizados os empenhos financeiros dotados no exercício financeiro.

O presente estudo visa a dissecação do instituto da reserva de contingência, inserta na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), uma vez que se trata de fundo que possui o escopo de suprimir os gastos cuja previsão de receitas não seja suficiente, em vista de eventos futuros e imprevisíveis.

Trata-se, pois, de provisão que possui o objetivo de suprir as insuficiências das previsões realizadas na Lei Orçamentária Anual, cujos gastos figuram-se inerentes ao Poder Público.

Para explicar as peculiaridades inerentes à reserva de contingência, torna-se imperioso tratar acerca do Orçamento Público e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (instrumento autenticador do orçamento público), para então adentrar no mérito da importância do instituto da reserva de contingência, bem como na sua relação com o instituto dos restos a pagar.

## 1. O ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Público pode ser conceituado como ato do Poder Legislativo que prevê e autoriza, ao Poder Executivo, dentro de um período de tempo, as despesas inerentes ao funcionamento dos serviços públicos, bem como a arrecadação de receitas criadas em leis<sup>1</sup>.

Nesse sentido, tem-se que o orçamento público deve possuir previsão legal, pela qual autorizará o Poder Executivo a lidar com as suas despesas e arrecadações de despesas, ficando os serviços públicos sujeitos às regras de utilização do orçamento público a eles inerentes.

Não se pode, pois, pensar em orçamento desvinculando-se da integração com o planejamento e a programação, uma vez que se trata de alocação de recursos de acordo com os objetivos estabelecidos.<sup>2</sup>

A atividade administrativa, por sua vez, possui grande intimidade com a necessidade de planejamento, a qual deve gerir os recursos públicos e o orçamento, para o fim de estruturar o desenvolvimento socioeconômico do País<sup>3</sup>.

Devido à importância do planejamento inerente ao orçamento público, tornou-se imperioso um cuidado redobrado para a sua liberação, para o fim de implementar as despesas com os serviços públicos e para promover a arrecadação das receitas.

Assim, delineou-se a necessidade de elaboração de uma Lei Orçamentária Anual, a qual deve implementar o planejamento, tornando possível a execução financeira e a previsão

---

<sup>1</sup> BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Rio de Janeiro, Forense, 1978, p. 396.

<sup>2</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte, 2001, p. 98.

<sup>3</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte, 2001, p. 99.

fiscal.

Após ultrapassados tais conceitos, impõe-se tratar acerca da estrutura do Projeto de Lei Orçamentária Anual, posto ser o instrumento autenticador do orçamento público.

## 2. A ESTRUTURA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Inicialmente, ressalta-se que a Reserva de Contingência, conforme será tratada adiante, é considerada medida obrigatória, que deverá constar do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Assim, frente à importância e à delicadeza dos assuntos atinentes ao orçamento público, impõe-se destacar que a sua previsão deve seguir certas formalidades, bem como seguir procedimentos que visem a sua liberação/utilização.

Nesse ponto, cumpre tratar acerca das especificidades do Projeto de Lei Orçamentária Anual, o qual deverá ser encaminhado, por meio de Lei Complementar, ao Congresso Nacional, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa<sup>4</sup>, bem como deverá ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000<sup>5</sup>.

A compatibilidade com o plano plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei de Responsabilidade Fiscal se justifica pela necessária harmonia do Projeto de Lei Orçamentária Anual com as regras e normas de vigência, sobretudo quando se refere ao orçamento público.

Quanto à estrutura do Projeto, nota-se obrigatória a presença de demonstrativo anexo que constate a compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas pre-

---

<sup>4</sup> Art. 35, § 2º, III, do ADCT da Constituição Federal de 1988.

<sup>5</sup> Art. 5º, caput da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

vistos no Anexo de Metas Fiscais<sup>6</sup>; de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária e financeira<sup>7</sup> e medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado<sup>8</sup>; e, por fim, de reserva de contingência, com base na receita corrente líquida, cuja forma de utilização e montante serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>9</sup>.

Nesse sentido, impõe-se, dentre os elementos que estruturam o Projeto de Lei Orçamentária Anual, a reserva de contingência, a qual se prestará para arcar com os riscos imprevistos.

Nota-se, portanto, a atenção dada pelo legislador aos gastos emergenciais na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que representam extrapolações do orçamento frente a eventos imprevisíveis que podem onerar sobremaneira o erário público.

### 3. A NECESSIDADE DE FORMAÇÃO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

Preliminarmente importa ressaltar que a palavra contingência é derivada do latim *contingentia*, cuja definição reporta ao desígnio de um futuro que poderá ser certo ou incerto<sup>10</sup>.

Fora utilizada tal expressão exatamente para retratar uma reserva política orçamentária de compensação financeira, que visa a supressão de gastos cuja previsão de receitas não seja suficiente, em vista de eventos futuros e imprevisíveis.

A reserva de contingência possui previsão no art. 5º, III,

---

<sup>6</sup> Art. 5º, I, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

<sup>7</sup> Art. 165, § 6º da Constituição Federal de 1988.

<sup>8</sup> Art. 5º, II, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

<sup>9</sup> Art. 5º, III, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

<sup>10</sup> MARTINS, Ives Gandra. NASCIMENTO, Carlos Valder. JESUS, Damásio de. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo, 2008, p. 49.

“b” da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o qual prevê:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

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, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

[...]

Assim, o fundo de reserva em destaque se presta para o atendimento de passivos futuros certos ou incertos e de riscos e eventos fiscais imprevistos, o que remonta a uma reserva orçamentária de urgência que visa o reestabelecimento do orçamento público, frente às adversidades contingentes.

Contudo, a supra apontada reserva não pode ser empenhada para qualquer despesa, devendo constituir fonte de recursos para abertura de créditos suplementares e especiais, cuja utilização deve ser coordenada por órgão responsável pela sua destinação, após esgotadas as demais possibilidades de cancelamento das dotações das despesas correntes e de capital<sup>11</sup>.

A título de conceituação, os créditos suplementares são aqueles destinados ao reforço de dotação orçamentária<sup>12</sup> e os créditos especiais dizem respeito àqueles destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica<sup>13</sup>.

Constitui, portanto, a reserva de contingência, provisão que possui o escopo de suprir as insuficiências das previsões realizadas na Lei Orçamentária Anual, cujos gastos figuram-se inerentes ao Poder Público.

---

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte, 2013, p. 686.

<sup>12</sup> Art. 41, I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

<sup>13</sup> Art. 41, II, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

A previsão constante da Lei de Responsabilidade Fiscal se faz pela obrigatoriedade de inclusão da reserva de contingência no Projeto de Lei Orçamentária Anual, posto ser medida assecuratória que visa garantir a não extrapolação do orçamento anual, em vista de eventual situação emergencial.

A construção de um fundo de reserva se faz necessária com vistas ao planejamento orçamentário, o que permite, ao longo do exercício financeiro, a diminuição da materialização dos riscos fiscais da arrecadação, a minimização da probabilidade das despesas obrigatórias ultrapassarem a sua previsão, bem como da dívida pública superar a sua previsão.

Portanto, minimizados os riscos, será autorizado o uso de receitas que compõem a reserva de contingência, no que se refere à utilização de despesas específicas, por meio da abertura de créditos adicionais<sup>14</sup>.

Entretanto, o instituto da reserva de contingência deve ser observado com certo cuidado, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>15</sup> prevê em seu art. 5º, § 4º a vedação de consignação na lei orçamentária anual de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

Tais vedações visam obstar um nível de discricionariedade pela Administração Pública que possa ensejar irregularidades na utilização do orçamento público, o que se apresentaria por uma finalidade imprecisa ou pela ausência de limitação da dotação.

Contudo, a mesma Lei de Responsabilidade Fiscal possibilita exceção a essa regra, a qual permite a consignação de dotação para o atendimento de passivos futuros, certos ou incertos, e de riscos e eventos fiscais imprevistos (art. 5º, III, “b” da LRF).

Assim, torna-se forçoso reconhecer que, embora exista

---

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte, 2013, p. 690-691.

<sup>15</sup> Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

a vedação de consignação na lei orçamentária anual de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada, a Lei de Responsabilidade Fiscal concede alto grau de discricionariedade ao Poder Executivo para definir quais serão as ações em que se aplicarão os recursos da reserva de contingência.

Destarte, tem sido o Poder Executivo autorizado pela Lei Orçamentária a se utilizar da reserva de contingência, mediante Decreto, para a abertura de créditos suplementares para reforçar dotações das mais diversas ações fiscais<sup>16</sup>.

#### 4. A RELAÇÃO ENTRE A RESERVA DE CONTINGÊNCIA E OS RESTOS A PAGAR

Preliminarmente, cumpre ressaltar que os restos a pagar dizem respeito às despesas empenhadas, contudo que não foram pagas no exercício financeiro, o que gera um saldo orçamentário.

A relação entre a reserva de contingência e os restos a pagar advém, inicialmente, de previsão legislativa, pela qual a Lei de Responsabilidade Fiscal previa, em seu art. 5º, III, “a”, o pagamento de restos a pagar como destinação da reserva de contingência.

Nota-se que os dois institutos não se compatibilizam, posto que a reserva de contingência corresponde a uma dotação orçamentária de “emergência” e os restos a pagar figuram intimamente ligados à disponibilidade financeira para realização de pagamentos.

A doutrina, representada pelo Autor Weder de Oliveira<sup>17</sup>, explica que a incorreção técnica utilizada pela norma em destaque se apresentou pela comumente utilização pelos parlamentares e pelos agentes da Administração Pública da ex-

---

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte, 2013, p. 691.

<sup>17</sup> OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte, 2013, p. 692

pressão “pagamento de restos a pagar”, para se referir à liberação de recursos financeiros para a execução de ações no exercício seguinte ao do empenho da despesa.

Nesse sentido, restou vetado o art. 5º, III, “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a reserva de contingência deve se apresentar como proteção aos riscos e passivos futuros, certos ou incertos (contingentes), com capacidade para ameaçar o equilíbrio orçamentário.

Em verdade, a reserva de contingência deve observar o princípio da prudência na alocação de receitas do exercício seguinte, buscando o equilíbrio financeiro, uma vez que se destina à suplementação de dotações, exclusivamente para gastos novos e imprevistos.

Assim, o conceito de reserva de contingência não possui qualquer relação com o conceito de saldo financeiro orçamentário, o que justificou fosse vetada a alínea “a” do inciso III, do art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, frisa-se que, conforme já delineado, em sendo a proposta orçamentária encaminhada ao Poder Legislativo em período prefixado de 4 (quatro) meses antes de encerrado o exercício financeiro, demonstra-se impraticável a previsão do montante das despesas que seriam futuramente executadas sem a correspondente cobertura financeira.

Portanto, não há que se utilizar a reserva de contingência para a destinação ao pagamento de restos a pagar que excederem as disponibilidades de caixa ao final do exercício financeiro.

## 5. CONCLUSÃO

Como base conceitual, tratou-se, inicialmente, de falar sobre o conceito adotado de orçamento público, o qual fora retratado pelo ato do Poder Legislativo que prevê e autoriza ao Poder Executivo, dentro de um período de tempo, as despesas



inerentes ao funcionamento dos serviços públicos, bem como a arrecadação de receitas criadas em leis.

Após, não seria possível dar prosseguimento ao estudo sem que fosse demonstrada a estrutura da forma instrumental de autenticação do orçamento público, qual seja o Projeto de Lei Orçamentária Anual, o qual deve ser encaminhado, por meio de Lei Complementar, ao Congresso Nacional, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa, bem como ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000.

Ultrapassados os retrodestacados pontos, restou por adentrar ao assunto referente à Necessidade de Formação da Reserva de Contingência Orçamentária, uma vez que se trata de importante instituto previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A necessidade da reserva de contingência orçamentária se demonstra pelo surgimento de passivos futuros, certos ou incertos, e de riscos e eventos fiscais imprevistos, que podem acarretar sérios danos ao orçamento público.

Assim, embora constatada a relação entre o instituto da reserva de contingência e a vedação de consignação na lei orçamentária anual de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada, destaca-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal possibilita alto grau de discricionariedade quanto à utilização da reserva em questão, uma vez que o Poder Público vem sendo autorizado pela própria lei orçamentária à abertura de créditos suplementares.

Ademais, nota-se certa confusão acerca da relação entre a reserva de contingência e os restos a pagar.

Quanto ao tema, nota-se que restou vetado o art. 5º, III, “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a reserva

de contingência deve se apresentar como proteção aos riscos e passivos futuros, certos ou incertos (contingentes), com capacidade para ameaçar o equilíbrio orçamentário, e não para o pagamento das despesas empenhadas que não foram pagas no exercício financeiro.

Na realidade os dois institutos não são compatíveis entre si, não havendo razões para se utilizar a reserva de contingência para a destinação ao pagamento de restos a pagar que excederem as disponibilidades de caixa ao final do exercício financeiro.

Por fim, destaca-se que a reserva de contingência possui irreparável importância para o orçamento público, sobretudo pelas diversas peculiaridades que a tornam um instituto que merece elevada atenção na esfera do Direito Orçamentário, uma vez incumbido de se prestar quando da ocorrência de fatos contingentes, suscetíveis de ameaçar o equilíbrio orçamentário existente.



## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Brasília, 1988. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >. Acesso em: 10 abr. 2015.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providên-

cias. Brasília, 2000. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

MARTINS, Ives Gandra. NASCIMENTO, Carlos Valder. JESUS, Damásio de. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.