

CONCURSO PÚBLICO / TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Prova Discursiva P_2 – Questão 2

Aplicação: 14/11/2015

PADRÃO DE RESPOSTA

Espera-se que o(a) candidato(a) responda que é possível a aprovação de orçamento que apresente déficit fiscal.

A CF estabelece um conjunto sistemático de normas jurídicas que objetivam a fixação de parâmetros gerais de conduta e desenvolvimento da atividade financeira pelos distintos entes federativos. A sistematicidade e a racionalidade têm por objetivo orientar a atuação dos agentes públicos para a efetiva realização do bem comum, de forma a atender os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, descritos no art. 3.º da CF. Um dos aspectos primordiais inerentes à sistematização das finanças públicas consiste no planejamento da atividade financeira, que se concretiza mediante a elaboração e observância das leis orçamentárias previstas no art. 165 da CF, a saber: o plano plurianual, destinado a estabelecer as ações governamentais a médio prazo, assumindo a periodicidade de quatro anos; a lei de diretrizes orçamentárias, que concretiza os objetivos estabelecidos pelo plano plurianual para determinado exercício financeiro, orientando a programação financeira e a execução orçamentária; e, por fim, a lei orçamentária anual, que individualiza as despesas que serão realizadas e estima as receitas a serem obtidas no decorrer do exercício. Dessa forma, o planejamento da ação governamental e das políticas públicas com vistas a satisfação das necessidades públicas e a realização do bem comum torna-se atividade essencial para o Estado brasileiro plasmado pela CF.

O planejamento, como atividade prospectiva e ordenadora frente às contingências e incertezas futuras, exige a previsão, coordenação e consecução de objetivos determinados, assegurando ao gestor público condições adequadas para a tomada de decisões para a alocação de recursos financeiros destinados à cobertura dos gastos públicos a serem realizados, além da obtenção dos recursos necessários à satisfação dessas despesas, seja mediante o exercício do poder de tributar, seja pela exploração do patrimônio estatal, seja por meio do crédito público. (Carlos Valder do Nascimento. **Planejamento e Orçamento-Programa**. In: Ives Gandra da Silva Martins; Gilmar Ferreira Mendes; Carlos Valder do Nascimento. **Tratado de Direito Financeiro**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 287). Portanto, o orçamento público possui função eminentemente instrumental e planificadora, cumprindo-lhe indicar os projetos, planos, objetivos e metas do Estado, o que por definição constitui-se no orçamento-programa.

A partir da utilização da técnica orçamentária que vincula a atividade financeira do Estado às ações governamentais mediante prévio planejamento, obtenção de recursos financeiros e sua alocação em gastos anteriormente estimados, chega-se à gestão fiscal responsável. A responsabilidade fiscal encontra-se prevista no art. 1.º da Lei Complementar n.º 101/2000 — denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — e 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”. A gestão fiscal responsável é implementada mediante a observância de quatro parâmetros fundamentais: planejamento, transparência, precaução e equilíbrio.

O equilíbrio das contas públicas é princípio implícito da Constituição de 1988 em virtude das exigências de planejamento da atividade financeira, mas encontra-se expresso na LRF. Trata-se, por conseguinte, de norma jurídica de caráter geral e que informa a atuação do gestor público na condução da atividade financeira do Estado, impedindo-se que as despesas autorizadas na lei orçamentária não sejam superiores à previsão de receitas. O equilíbrio das contas públicas pressupõe, portanto, a compatibilidade entre a estimativa da receita e a previsão das despesas a serem realizadas no exercício fiscal, o que não impossibilita a existência de déficit. Com efeito, o equilíbrio das contas públicas não se vincula à premissa de que somente se admite a despesa na correlata proporção das receitas, uma vez que se coloca a possibilidade de realização de operações de crédito para a satisfação das despesas a serem executadas, observando-se a capacidade de pagamento da dívida e sua amortização em determinado período de tempo. Assim, o equilíbrio fiscal não corresponde a uma “equação matemática rígida, em que a diferença numérica entre o montante de receitas e de despesas deva ser sempre igual a zero, mas, sim, que essa equação tenha valores estáveis e equilibrados, a fim de permitir a identificação dos recursos necessários à realização dos gastos”. (Marcus Abraham. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**.

3.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 111). O art. 7.^o, § 1.^o, da Lei n.^o 4.320/1964 admite expressamente a possibilidade de déficit orçamentário, desde que sejam indicadas as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura. Não obstante, o déficit orçamentário não se revela como opção sistemática a ser utilizada pelos agentes públicos, pois a Constituição de 1988 estabeleceu parâmetros para o endividamento público, indicando aos agentes públicos as condições admitidas para a realização de operações de crédito, como se observa do art.167, II, III e V. A restrição à realização de despesas sem prévia dotação orçamentária ou autorização legislativa, bem como à assunção de dívida sem correspondência com a despesa de capital, são inequívocas orientações à preservação do equilíbrio orçamentário. De outro lado, a LRF estabelece diversos instrumentos para assegurar o princípio do equilíbrio fiscal, especialmente a fixação de limites de endividamento, garantindo-se, assim, a estabilidade financeira e a assunção dos objetivos firmados por meio do planejamento da atividade financeira, conforme se constata das disposições do art. 30 dessa norma geral de direito financeiro.

De fato, o crédito público revela-se como fonte de financiamento estatal, mas a sua obtenção deverá ter em consideração as condições financeiras do Estado para honrar as dívidas assumidas e impedir eventuais riscos decorrentes do comprometimento de sua capacidade de pagamentos. Assim, para conferir efetividade ao princípio do equilíbrio fiscal, a dívida pública precisa ser identificada e detalhada e ser associada a limites estabelecidos por resolução do Senado Federal, na hipótese da dívida pública consolidada, e do Congresso Nacional, para a dívida mobiliária federal, conforme estipulam os arts. 48, XIV, e 52, VI, VII, VIII e IX, da Constituição da República de 1988.

Portanto, pode-se afirmar que a adoção de déficits orçamentários é admissível no ordenamento jurídico brasileiro, mas sujeita-se a condicionamentos pertinentes ao controle e evolução do endividamento dos entes federativos, propiciando-se a adequação da dívida pública à sua capacidade de pagamentos e, assim, assegurando-se o equilíbrio das contas públicas.