

CRÉDITOS ADICIONAIS E O ORÇAMENTO PÚBLICO DA UNIÃO

José Wilson Pereira de Lima Júnior [1]

RESUMO: O fortalecimento e o conhecimento dos instrumentos legais de planejamento na Administração Pública Federal são fundamentais para comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Uma das tarefas essenciais da gestão governamental é o planejamento. A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, conforme determina a Carta Magna brasileira. A proposta deste artigo é reunir um elenco possível de referenciais legais que apresentem de modo geral como a União deverá se organizar para a elaboração orçamento público e do crédito orçamentário inicial ou ordinário aprovado pela lei orçamentária anual, constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais, segundo a proposta de trazer para este trabalho uma abordagem sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e bibliografia referente ao assunto. Finalmente, conclui-se ser fundamental a participação da população, entidades empresariais, profissionais, acadêmicas e de pesquisa e dos agentes públicos nas tomadas de decisões para a elaboração, desenvolvimento, fiscalização e controle do orçamento público da União.

PALAVRAS-CHAVES: Administração Pública. Gestão Pública. Orçamento Público.

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é reunir um elenco possível de referenciais legais que apresentem de modo geral como a União deverá se organizar para a elaboração orçamento público e do crédito orçamentário inicial ou ordinário aprovado pela lei orçamentária anual, constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais, segundo a proposta de trazer para este trabalho uma abordagem sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e bibliografia referente ao assunto.

Este artigo aborda o assunto do orçamento público da União em uma esfera ampla, aferindo os instrumentos legais de sua aplicação.

Para efetivação deste artigo foram realizados levantamentos da legislação referente ao assunto e um levantamento bibliográfico sobre orçamento público no Brasil.

2. DEFINIÇÕES

De acordo com Brasil (2017), o Direito Financeiro “*tem por objeto a disciplina jurídica de toda a atividade financeira do Estado e abrange receitas, despesas e créditos públicos. O Direito Tributário tem por objeto específico a disciplina jurídica de uma das origens da receita pública: o tributo*” (sic).

As normas referenciais do direito tributário e do Direito Financeiro são a Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, Lei no 4.320, de 17 de março de 1.964, Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1.966 – CTN, Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2.000 – LRF e o Decreto no 93.872, de 24 de dezembro de 1.986.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 determina, nos incisos I e II do art. 24, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, direito financeiro e sobre orçamento.

O crédito orçamentário inicial ou ordinário é definido como aquele aprovado pela lei orçamentária anual, constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. O orçamento anual consignará importância para atender determinada despesa a fim de executar ações que lhe caiba realizar. Essa importância é denominada de dotação orçamentária.

A LOA é organizada no formato de créditos orçamentários, aos quais estão consignadas dotações. O crédito orçamentário é formado pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária, de modo que sejam executados os programas de trabalho da União, enquanto a dotação é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário.

A LOA é organizada no formato de créditos orçamentários, aos quais estão consignadas dotações. O crédito orçamentário é formado pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária, de modo que sejam executados os programas de trabalho da União, enquanto a dotação é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário.

De acordo com o Brasil (2017), as alterações qualitativas e quantitativas do orçamento viabilizam a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias ou para a criação de novos programas. Essas alterações são de responsabilidade conjunta dos órgãos central e setoriais e das unidades orçamentárias.

As dotações inicialmente aprovadas na LOA podem revelar-se insuficientes para a realização dos programas de trabalho ou pode ocorrer a necessidade de realização de despesa inicialmente não autorizada. Logo, a LOA poderá ser alterada no decorrer de sua execução por meio de créditos adicionais.

Os créditos adicionais são alterações qualitativas e quantitativas realizadas no orçamento. Segunda a Lei nº 4.320/1.964, os créditos adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (Art. 40 da Lei nº 4.320/1.964).

O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível (Art. 46 da Lei nº 4.320/1.964).

Segunda a Lei nº 4.320/1.964 em seu art. 41, temos as seguintes definições:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Os projetos de lei relativos aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum (Art. 166, caput, da CF/1.988).

As emendas parlamentares e aos projetos de lei de créditos adicionais são aplicadas as mesmas regras referentes ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, relacionadas ao processo orçamentário.

3. CRÉDITOS SUPLEMENTARES

Os créditos suplementares são os destinados a reforço de dotação orçamentária, devendo ser autorizados por lei e abertos por decreto do poder executivo. A abertura dos créditos suplementares depende da existência de recursos disponíveis e de exposição que a justifique (Art. 43, caput, da Lei nº 4.320/1.964).

A abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondente. Logo, a espécie de crédito incorpora-se ao orçamento, adicionando-se à dotação orçamentária que deva reforçar.

Os créditos suplementares terão vigência limitada ao exercício em que forem autorizados. A LOA poderá conter autorização ao Poder Executivo para abertura de créditos suplementares até determinada importância ou percentual, sem a necessidade de submissão do crédito ao Poder Legislativo.

São autorizados por lei (podendo ser a própria LOA ou outra lei especial), porém são abertos por decreto do Poder Executivo. Nos casos em que haja necessidade de outra lei específica, são considerados autorizados e abertos com a sanção e publicação da respectiva lei.

4. CRÉDITOS ESPECIAIS

Os créditos especiais são os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, devendo ser autorizados por lei e abertos por decreto do poder executivo. A abertura dos créditos especiais depende da existência de recursos disponíveis e de exposição que a justifique (Art. 41-43 da Lei nº 4.320/1.964).

A abertura de crédito especial é vetada sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondente. Os créditos especiais não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, casos em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderão vigor até o término do exercício financeiro subsequente. Então, a reabertura do crédito é facultativa, limitada ao saldo remanescente, e novo ato da Administração Pública deverá reabri-lo.

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues, em duodécimos, até o dia 20 de cada mês. O artigo ainda ressalta que será na forma da lei complementar, que ainda não foi editada (art. 168 da CF/1.988).

5. CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Os créditos extraordinários são os destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, tais como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme rol exemplificativo apresentado pelo art. 167 da CF/1988.

A indicação da fonte de recursos é facultativa, ou seja, não depende da existência de fontes de recursos disponíveis para a sua abertura. Eles serão abertos por medida provisória, no caso federal e de entes que possuem tal instrumento, e por decreto do Poder Executivo para os demais entes, dando imediato conhecimento deles ao respectivo Poder Legislativo.

Os créditos extraordinários não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, casos em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderão vigor até o término do exercício financeiro subsequente. Logo, a reabertura do crédito é facultativa, limitada ao saldo remanescente, e novo ato da Administração Pública deve reabri-lo (Art. 167, § 2º, da CF/1.988).

O crédito extraordinário decorre de uma situação urgente e imprevisível e deve possuir uma dotação limitada, não admitindo valores indeterminados. Caso se verifique que o valor foi insuficiente, um novo crédito deve ser aberto.

6. FONTES PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

Para a abertura dos créditos suplementares e especiais deve-se verificar a existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa. Ela deve ser precedida de exposição justificada.

A Lei nº 4.320/1.964 determina que:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

De acordo com o art. 166 da CF/1.988, temos como fonte de recursos:

§ 8.º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

O Decreto-Lei nº 200/1.967 define como fonte de recursos para créditos adicionais à reserva de contingência:

Art. 91. Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a

determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orçamentária Anual conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, será estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Então, poderá ser utilizada para abertura de créditos adicionais, desde que definida na lei de diretrizes orçamentárias.

Por fim, a Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor – RPPS poderá ser utilizada durante o exercício, caso necessário, para a abertura de créditos adicionais com o objetivo de atender a compromissos desse regime.

7. CONSIDERAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1.988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 determina que:

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

O art. 167 da CF/1.988 estabelece diversas vedações em matéria orçamentária. Essas vedações visam proteger a sociedade brasileiras e direcionam para a gestão responsável dos recursos públicos. Logo, evitam que a administração orçamentária fique à mercê de interesses exclusivamente de governantes.

8. CONCLUSÃO

A proposta deste artigo foi reunir um elenco possível de referenciais legais que apresentem de modo geral como a União deverá se organizar para a elaboração orçamento público e do crédito orçamentário inicial ou ordinário aprovado pela lei orçamentária anual, constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais, segundo a proposta de trazer para este trabalho uma abordagem sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 e bibliografia referente ao assunto.

Finalmente, é de suma importância a participação da população, entidades empresariais, profissionais, acadêmicas e de pesquisa e dos agentes públicos nas tomadas de decisões tomadas pelo poder público para a elaboração, desenvolvimento, fiscalização e controle do orçamento público da União.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1.988**. Brasília, 1.988. Disponível: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em: 01.04.2.021.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 200, DE 25 de fevereiro de 1.967**. Brasília, 1.967. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view . Acesso em: 07.04.2.021.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1.964**. Brasília, 1.964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm . Acesso em: 02.04.2.021.

BRASIL. **Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1.966**. Brasília, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm . Acesso em: 02.04.2.021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000**. Brasília, 2.012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm . Acesso em: 04.10.2.018.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Brasília, 2.017. Disponível: <http://www.orcamentofederal.gov.br> . Acesso em: 01.04.2.021.

[1] Pós-graduado em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional (Uninter) e graduado em Engenharia Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Engenheiro Civil;