

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 34 • nº 135

julho/setembro – 1997

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Emendas a projetos de lei de crédito adicional

FRANCISCO DE PAULA SCHETTINI

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Créditos adicionais. 2.1. Classificação. 2.2. Créditos extraordinários. 2.3. Créditos suplementares e créditos especiais. 3. Emendas a créditos suplementares e especiais: condições e limites. 4. Conclusões.

1. Introdução

Os créditos adicionais são instrumentos de ajustes nos orçamentos aprovados pelo Poder Legislativo e sancionados pelo Presidente da República. Tais créditos adicionais, segundo o art. 40 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, visam promover a adequação do orçamento às necessidades de execução pela autorização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Os projetos de crédito adicional visam alterar lei de iniciativa do Poder Executivo (arts. 84, XXIII e 165, III da Constituição Federal), donde se pode inferir que sua iniciativa cabe também privativamente ao Chefe desse Poder, obedecendo o princípio de que o acessório acompanha o principal. Esse entendimento é reforçado pela estrutura do texto do art. 166 da Constituição, que aborda simultaneamente os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais.

A Constituição distingue (art. 167, V e §§ 2º e 3º) os créditos extraordinários dos especiais e estes dos suplementares, sujeitando os dois últimos, contudo, aos mesmos requisitos: autorização legislativa e indicação de recursos correspondentes à autorização de gastos. A Lei Orçamentária Anual pode conter dispositivo que autorize a abertura de crédito suplementar por decreto, excepcionando a primeira das

Francisco de Paula Schettini é Bacharel em Administração de Empresas pela FACE/UFMG. Bacharel em Ciências Contábeis pela FACE/UFMG. Assessor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional de 1965 a 1991. Professor Titular da Fac. Ciências Econômicas da UFMG de 1958 a 1987. Diretor da Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados de 1992 a 1995.

condições mencionadas (art. 165, § 8º – CF).

A conceituação de cada um dos tipos de crédito adicional, contudo, é feita pela Lei nº 4.320/64, diploma legal que se insere no campo temático reservado pela Constituição à lei complementar prevista no seu art. 165, § 9º, suprimindo suas funções até que esta seja editada.

2. Créditos adicionais

2.1. Classificação

Os créditos adicionais, de acordo com o art. 41 da Lei nº 4.320/64, 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; e

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

2.2. Créditos extraordinários

Entendem alguns autores que, dentro da Seção II, Capítulo II do Título VI da Constituição, que trata especificamente das leis orçamentárias, a Lei Maior autorizaria o uso de medidas provisórias em um único caso, ou seja, para a abertura de créditos extraordinários nas hipóteses em que haja situações de relevância e urgência e desde que satisfeito o pressuposto da imprevisibilidade (art. 167, § 3º). Outros autores têm entendimento ainda mais restrito, afirmando que a menção ao art. 62 da Constituição seria apenas para fixar as condições para abertura de crédito extraordinário, devendo o mesmo ser aberto por decreto do Poder Executivo.

Nesta hipótese surge uma dúvida de natureza formal: pode o Congresso alterar a programação de despesa constante de medida provisória? O crédito extraordinário, por definição constitucional e legal, é para atender despesa imprevisível e urgente. Por mais ágil que seja o Legislativo na apreciação da MP, é de se supor que a despesa já tenha sido realizada. Como poderá então o Congresso alterar a destinação dos recursos? Por este e outros motivos que não nos cabe discutir neste trabalho, nos alinhamos dentre aqueles que defendem a segunda posição – créditos extraordinários devem ser abertos por decreto executivo.

Em qualquer hipótese, com uso de medida

provisória ou de decreto para abertura de créditos extraordinários, entendemos que não cabe ao Poder Legislativo alterar tais créditos, em virtude de suas características.

2.3. Créditos suplementares e créditos especiais

Os créditos adicionais que comportam projeto de lei, objeto do presente trabalho, são os créditos suplementares e os especiais. Ambos os tipos de crédito, conforme o art. 42 da mencionada Lei nº 4.320/64, são autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

A classificação da lei leva em conta o alcance da modificação que se pretende operar na Lei Orçamentária Anual. Se a modificação é quantitativa, aumentando-se apenas o limite monetário dos gastos, mas não a programação da despesa já autorizada, o crédito é suplementar. Se a modificação é qualitativa, acrescentando-se uma programação nova às despesas já autorizadas, o crédito é especial. A distinção tem também a ver com o papel atribuído constitucionalmente aos Poderes da República no processo orçamentário e, particularmente, com a prerrogativa, indelegável, do Poder Legislativo no que diz respeito ao orçamento anual (art. 68, § 1º, III, da Constituição).

De fato, se a Lei Orçamentária Anual é matéria que o Congresso não pode delegar, há um limite (fixado no § 8º do art. 165 da Constituição) para as modificações que o Poder Legislativo pode autorizar o Poder Executivo a proceder no orçamento anual. Este limite, na sistemática orçamentária brasileira atual, está baseado nas noções de crédito suplementar e de crédito especial, que dizem respeito ao grau de modificação que se pretende operar no orçamento aprovado. Deste modo, a autorização para reforço quantitativo de dotações já aprovadas pelo Poder Legislativo e constantes da lei orçamentária anual pode ser também de natureza genérica e vir na própria Lei Orçamentária Anual.

Já as autorizações para novas despesas não autorizadas na lei orçamentária têm que ser específicas, por meio de projeto de lei, sob pena de comprometer-se o princípio da indelegabilidade acima referido. Nesses casos, a proposta do Poder Executivo deve ser acompanhada de justificativa pormenorizada que fundamente a proposta – que deve ser individualizada – por se tratar de programação não contemplada na Lei Orçamentária Anual e, conseqüentemente, não examinada ainda pelo Legislativo.

Daí a funcionalidade da distinção entre crédito suplementar e crédito especial. A distinção gera também efeitos quanto à vigência dos créditos orçamentários. A regra geral é a da anualidade, um dos princípios orçamentários esposados pelos teóricos da área. Os créditos especiais abertos nos últimos quatro meses do exercício, entretanto, podem vigorar no exercício seguinte, em havendo saldo não utilizado (art. 167, § 2º da Constituição). A exceção faz sentido, porquanto aquelas novas programações de despesa, abertas no último quadrimestre, poderiam não ter tido oportunidade de figurar na proposta orçamentária para o exercício seguinte.

Definidas as hipóteses em que cabe, portanto, a remessa de projeto de lei de crédito adicional para apreciação do Congresso Nacional, resta-nos discutir quais os limites à possibilidade de emendas a tais projetos. É verdade que a necessidade desses limites seria mais premente caso as leis que autorizam crédito adicional operassem, autonomamente, modificações no quadro orçamentário. Se assim fosse e não houvesse limite para a aprovação de emendas, seria possível, por meio de emendas a projeto de crédito adicional, efetuar-se uma alteração global no orçamento vigente, desfigurando-o e subvertendo o processo orçamentário, o que, naturalmente, não seria desejável. Mesmo sendo as leis de crédito adicional meramente autorizativas, como veremos a seguir, pode-se afirmar que é conveniente, ou talvez necessário, se impor limites à aprovação de emendas.

3. Emendas a créditos suplementares e especiais: condições e limites

É preciso ficar claro, em primeiro lugar, que as leis relativas a créditos suplementares e especiais, ao contrário da Lei Orçamentária Anual, não fixam de imediato as novas programações de despesas ou os novos valores, mas apenas autorizam o Poder Executivo a fazê-lo, mediante decreto executivo, dentro dos limites que estabelecer. Esta é a inteligência dos dispositivos sobre créditos adicionais constantes da Lei nº 4.320/64 (especialmente do art. 42)¹ e é uma das diferenças marcantes entre a Lei Orçamentária Anual e as leis que autorizam a abertura de créditos adicionais.

¹ Art. 42 da Lei nº 4.320/64: “Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”.

A lei do orçamento fixa desde já a despesa: o Poder Executivo faz posteriormente apenas o detalhamento dessa despesa, após sua sanção, descendo ao menor nível classificatório existente. Já isso não acontece com a lei que autoriza a abertura de crédito adicional, porquanto o Poder Executivo pode deixar de baixar o decreto que abre o crédito, deixando de utilizar a autorização concedida. Esta é uma hipótese remota, pois tais leis resultam de projetos que são da iniciativa privativa do Presidente da República, mas teoricamente existe tal possibilidade. Não se encontra também sentido na hipótese de veto em projeto de créditos adicionais, uma vez que a autorização concedida não obriga o Executivo a utilizá-la. Tal não é o caso da lei do orçamento, cujos créditos estão automaticamente abertos com a sanção da lei, dentro dos limites e nas especificações constantes da lei.

Em decorrência do que acima ficou exposto, podemos tirar duas linhas de raciocínio. A primeira diz respeito à própria possibilidade de emendas aos pedidos de autorização para abertura de créditos adicionais. Se a lei de crédito adicional é meramente autorizativa (não se discute aqui natureza do crédito orçamentário, mas da lei que autoriza sua abertura), há sentido em emendar o respectivo projeto? Ou seja, se o Executivo pede autorização para fazer algo, há sentido em o Legislativo dizer: “ao invés de autorizar que faça isso, autorizo a fazer aquilo”? A pergunta é válida porque uma autorização não obriga o seu destinatário a fazer ou a deixar de fazer coisa alguma. Entretanto, pode o legislador, observada a finalidade geral da autorização solicitada, desejar limitar-lhe o alcance, especificar melhor o seu objeto ou sua forma de execução, enfim, efetuar modificações nos termos da autorização pleiteada. Em conclusão, sendo admissíveis emendas a pedidos de autorização, em geral, são também admissíveis emendas aos pedidos de autorização para abertura de créditos adicionais, pois o Legislativo pode pretender autorizar gasto diferente daquele solicitado pelo Executivo.

A segunda linha de raciocínio é a seguinte: admitida a possibilidade de emendas aos pedidos de autorização de créditos adicionais, deve esta ser limitada? A essa segunda pergunta é forçoso também responder positivamente: a possibilidade de emendas aos pedidos de autorização para abertura de créditos adicionais deve ser limitada. A resposta se prende a duas questões: uma de natureza constitucional, como

tentaremos demonstrar a seguir e a outra de relacionamento entre os Poderes da República. Se se admite a possibilidade de emendas é porque o Legislativo tem a expectativa de que o propósito nelas contido seja acolhido, caso contrário estaria o Legislativo, deliberadamente, exercendo uma atividade desvinculada de sua missão constitucional. Os projetos de crédito adicional, como qualquer projeto de lei, não poderiam ser submetidos ao crivo do Poder Legislativo para simples homologação ou rejeição, sendo portanto indiscutível a possibilidade de apresentação de emendas, início do processo de atuação do Legislativo. O que não se pode perder de vista é que, podendo o Poder Executivo deixar de usar a faculdade que lhe é concedida, a única política conseqüente seria a de evitar que a autorização concedida seja inteiramente fora dos propósitos de quem a pediu. Daí a conveniência de se estabelecer limites ao poder de emendar projetos de crédito adicional pelos parlamentares.

O § 3º do art. 166 da Constituição Federal diz o seguinte:

“As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:...”

Embora os projetos relativos a crédito adicional não modifiquem imediatamente o orçamento anual, é deles que emergirá a fonte legal do decreto que efetuar a modificação. Desta forma, é justificável que a expressão “projetos que o modifiquem” seja entendida como “projetos que modifiquem o orçamento anual”, compreendidos aí os projetos relativos a créditos adicionais.

De maneira que, se o constituinte não foi expresso ao estender aos projetos de crédito adicional as limitações da possibilidade de emendas relativas à lei orçamentária, não se poderia entender, numa interpretação sistemática da matéria orçamentária contida na Constituição, que pudessem ser aprovadas emendas a projetos de crédito adicional que estariam vedadas no projeto de lei original, ou seja, no projeto de lei orçamentária anual.

Aos projetos de lei relativos a crédito adicional, portanto, se aplicam, além de outras fixadas em lei ou regulamentos, as restrições constantes do mencionado § 3º do art. 166 da Constituição. De acordo com tal dispositivo constitucional, somente poderão ser aprovadas emendas que:

“I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orça-

mentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei”.

O Congresso Nacional, ao aprovar a Resolução nº 2, de 1995 – CN, que “dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo”, diz no seu art. 16 que as emendas aos projeto de lei orçamentária anual e aos projetos de créditos adicionais que proponham inclusão ou acréscimo de valor somente poderão ser aprovadas pela Comissão caso obedeçam às referidas restrições constitucionais e ainda:

a) não sejam constituídas de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e

b) não contrariem as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela Comissão.

No seu art. 19 a mencionada Resolução estabelece também limitação quantitativa ao poder de emendar:

“Cada parlamentar poderá apresentar até vinte emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual e projetos de lei de créditos adicionais, excluídos deste limite aquelas destinadas ao texto de lei e ao cancelamento parcial ou total de dotações orçamentárias”.

Ao aprovar o seu Regulamento Interno, em 16-9-93, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização inseriu em seu art. 51 as seguintes limitações às emendas aos projetos de lei relativos a créditos adicionais, além das mencionadas anteriormente:

“Art. 51. As emendas a projeto de lei de crédito adicional não poderão ser admitidas²:

I – no caso de crédito suplementar:

a) quando criarem subprojeto ou

Revista de Informação Legislativa

subatividade novos em relação ao programa de trabalho constante da Lei Orçamentária Anual vigente no exercício, atualizada pelos créditos adicionais abertos;

b) quando alocarem recursos para subprojeto ou subatividade constante de unidade orçamentária não contemplada no referido projeto;

c) quando se destinarem a reforço de contrapartida de empréstimos externos, observado o disposto no art. 48, § 1º, *a*, deste Regulamento;³

II – no caso de crédito especial:

a) quando se destinarem a contrapartida a empréstimos externos novos, observado o disposto no art. 48, § 1º, *a*;

b) quando criarem subprojetos ou subatividades novos em unidade orçamentária não contemplada no projeto de lei”.

Os dispositivos acima nos indicam que as emendas a projetos de lei de crédito suplementar somente poderão destinar recursos a subprojetos e subatividades existentes na Lei Orçamentária Anual e constantes do programa de trabalho das unidades orçamentárias contempladas no referido projeto. Por outro lado, nos casos de créditos especiais, a restrição se estende apenas a unidades orçamentárias não contempladas no projeto de lei. Em ambos os tipos de crédito, as emendas não podem pretender destinar recursos a contrapartidas de empréstimos externos.

Isto nos leva à conclusão imediata de que o projeto de lei de crédito suplementar não pode se transformar em crédito especial (letra *a* do inciso I do mencionado art. 51). Não está expresso, contudo, o inverso: seria possível transformar projeto de lei de crédito especial em crédito suplementar? Numa interpretação sistemática do processo orçamentário, deve-se afirmar que não, pois se estaria retirando do Presidente da República a iniciativa que lhe é privativa, conforme demonstramos anteriormente. Há quem defenda, contudo, a tese de

² Regulamento Interno da Comissão Mista, art. 50, § 1º: “As emendas inadmitidas, entendidas como tais as que conflitem com o disposto nos arts. 165, § 8º, 166, § 3º, e 167, incisos IV, VII e IX da Constituição Federal ou que se enquadrem nas situações indicadas no art. 51 deste Regulamento...”

³ Esse dispositivo se refere a correção de erro ou omissão.

que, em não existindo vedação expressa, pode o Legislativo transformar um projeto de lei de crédito especial em crédito suplementar.

Além das limitações constitucionais e daquelas estabelecidas na Resolução nº 2/95 – CN e no Regulamento da própria Comissão, é oportuno lembrar que há um outro tipo de limitação que decorre necessariamente do próprio processo orçamentário relativo a créditos adicionais. Entre as fontes de recursos que podem ser usadas para a abertura de créditos adicionais, de acordo com a Lei nº 4.320/64, está o cancelamento de dotações orçamentárias já existentes, como registramos anteriormente. Entretanto, enquanto essas dotações não são efetivamente canceladas, por meio do decreto de abertura do crédito adicional, elas continuam válidas e existentes no mundo jurídico orçamentário, podendo dar cobertura à realização de despesas, mediante o competente empenho. Em vista disso, o Poder Executivo, ao solicitar autorização para abertura de crédito adicional propondo cancelar determinadas dotações, expede ordem no sentido de bloquear as mesmas. Se assim não fizesse, correria o risco de, quando obtivesse a autorização legislativa, não ter mais dotação para cancelar.

Assim sendo, embora possa o Legislativo oferecer emenda suprimindo fontes de cancelamento apresentadas pelo Executivo, seria insubsistente a emenda que intentasse substituir as dotações apresentadas como fonte de cancelamento por outras não constantes das propostas do Executivo, visto que enquanto o projeto tramita no Congresso elas poderão ser comprometidas de modo irreversível.

Cabe aqui uma indagação final: pode o Legislativo alterar o valor global da proposta de crédito adicional remetida pelo Poder Executivo? Nós entendemos que sim, mas dentro das limitações fixadas nos atos mencionados. A redução do valor proposto pelo Poder Executivo parece-nos perfeitamente admissível, uma vez que o Legislativo não concorde com o aumento de despesa prevista na Lei Orçamentária ou a criação de nova despesa ou, ainda, com o cancelamento de determinadas dotações.

Quanto ao aumento do valor proposto, por se tratar de crédito autorizado no decorrer do exercício financeiro, poder-se-ia apontar como recursos para tal acréscimo, nos termos do § 1º do art. 43 da mencionada Lei nº 4.320/64, o *superavit* financeiro apurado em balanço

patrimonial do exercício anterior⁴ e os provenientes de excesso de arrecadação⁵. A hipótese, contudo, é inviável face ao disposto no inciso II do art. 16 da Resolução nº 2/95 – CN, que estabelece apenas os recursos provenientes de anulação de despesa como fonte para aprovação de emendas a projeto de lei de crédito adicional.

4. Conclusões

Como os projetos de lei de crédito suplementar e de crédito especial autorizam o Poder Executivo a abrir os respectivos créditos, seria oportuno reafirmarmos que a única política conseqüente seria a de evitar que a autorização para a abertura de crédito adicional viesse a ser concedida fora dos propósitos de quem a pediu. Válida tal premissa, afigura-se de toda conveniência que se estabeleçam limites ao poder de emendar os projetos de crédito adicional, como ocorre com os projetos de lei orçamentária anual.

As primeiras limitações são de natureza constitucional, que exigem que as emendas a projeto de lei de crédito adicional sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, indicando os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais ou sejam relacionadas com correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto.

A Resolução nº 2, de 1995, do Congresso Nacional, estabelece adicionalmente que as emendas a projetos de lei de crédito adicional que proponham inclusão ou acréscimo de valor somente poderão ser aprovadas quando não forem constituídas de várias ações, que devam ser objeto de emendas distintas, e quando não contrariarem as normas desse Ato e as fixadas pela Comissão Mista, sobretudo as constantes do Regulamento Interno desta.

O Regulamento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, seja no caso de crédito especial, seja no caso de crédito suplementar, não admite emendas que aloquem recursos em subprojeto ou subatividade de unidade orçamentária diferente das contempladas no projeto originário do Poder Executivo ou quando destinarem recursos a contrapartida de empréstimos externos. Nos casos de crédito suplementar, tal Regulamento veda, ainda, emendas que proponham criar subprojeto ou subatividade novos em relação ao programa de trabalho constante da Lei Orçamentária Anual.

Nos casos de créditos extraordinários, pela sua singular natureza, de se referir a despesas de grande urgência, que por tal razão acabam sendo executadas antes de qualquer apreciação pelo Legislativo, entendemos não caber ao Parlamento nenhuma ação no sentido de emendá-los, sejam estes abertos na forma tradicional de decreto ou com base em medida provisória, instrumento que consideramos desnecessário e inadequado para a sua viabilização.

⁴Art. 43, § 2º, da Lei nº 4.320/64: “2º – Entende-se por *superavit* financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro,...”

⁵Art. 43, § 3º, da Lei nº 4.320/64: “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”.