

O ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA FLEXIBILIZAÇÃO, ATRAVÉS DOS CRÉDITOS ADICIONAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA

THE PUBLIC BUDGET AND ITS FLEXIBILITY, THROUGH ADDITIONAL CREDITS AS PUBLIC POLICY

EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y SU FLEXIBILIDAD, MEDIANTE CRÉDITOS ADICIONALES COMO POLÍTICA PÚBLICA

Márcio Luciano dos Santos Campos ⁱ  

Luis Hamilton Tarragô Pereira Júnior ⁱⁱ  

Resumo: O orçamento público além de ser considerado como uma ferramenta técnico-contábil e um instrumento de gestão, é considerado como uma política pública, pois ele é responsável pelo investimento nas diversas áreas de atuação dentro da esfera pública, tanto Federal, Estadual e Municipal. Para a adequação das diversas demandas advindas da sociedade, o orçamento público sofre alterações. Essas alterações que modificam o orçamento público são chamadas de créditos adicionais, que podem ser divididos em suplementar, adicional e extraordinário. O

ⁱPossui graduação em Ciências Contábeis pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC Campus Uruguaiana (1997). Especialização em Contabilidade Gerencial, pela Universidade da Região da Campanha - URCAMP (2011). Especialização em Gestão Pública Municipal, pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA - Campus Santana do Livramento (2018). Mestrado Profissional, em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA - Campus São Borja (2022). Atualmente está como Coordenador Administrativo na Universidade Federal do Pampa - Campus Itaqui. Tem experiência na área de Contabilidade e Gestão Pública.

ⁱⁱ Possui graduação em Gestão Pública pelo Centro Universitário Internacional (2016). Atualmente é efetivo da Universidade Federal do Pampa. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Organizações Públicas.- 2002 à 2004 - Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Saúde de Itaqui;- 2009 à 2010 - Presidente da Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura Municipal de Itaqui/RS; - 2013 à 2015 - Coordenador Administrativo do Campus Itaqui da UNIPAMPA;- 2015 à 2019 - Pró-Reitor de Planejamento e Infraestrutura da UNIPAMPA.Principais Características:- Pró-ativo;- Inovador;- Liderança;- Visão 360;- Efetivo.

artigo tem o objetivo de ampliar o conhecimento sobre os créditos adicionais, assim como suas classificações, a utilização e a fonte de recurso contida no orçamento público. A pesquisa se justifica tanto acadêmica como socialmente, no sentido de levar informações as pessoas que estudam o tema, como o gestor público e a sociedade, sobre a relevância do orçamento e dos créditos adicionais. Para a realização deste artigo, foi utilizada a abordagem qualitativa através de uma pesquisa bibliográfica. Levantaram-se informações extraídas de autores referenciados e por fim, fez-se uma análise das informações levantadas com o objetivo de explicar o que são os créditos adicionais. Chegando a conclusão que os créditos adicionais são ferramentas importantes no processo de ajuste do orçamento público, pelas razões que ele não é estático e precisa de atualização quando necessário. Pois assim, consegue atender novas demandas por serviços e políticas públicas, com eficácia e eficiência.

Palavras-chave: Orçamento. Crédito adicional. Política Pública.

Abstract: In addition to being considered a technical-accounting tool and a management instrument, the public budget is regarded as public policy, as it is responsible for investing in various areas of action within the public sphere, at both the federal, state, and municipal levels. To adapt to the diverse demands of society, the public budget undergoes changes. These modifications that alter the public budget are called additional credits, which can be divided into supplementary, additional, and extraordinary. The article aims to expand knowledge about additional credits, as well as their classifications, usage, and the resource source contained in the public budget. The research is justified both academically and socially, in the sense of providing information to those studying the topic, such as public managers and society, about the relevance of the budget and additional credits. For the realization of this article, a qualitative approach was used through bibliographic research. Information was gathered from referenced authors, and finally, an analysis of the collected information was conducted with the aim of explaining what additional credits are. The conclusion reached is that additional credits are important tools in the process of adjusting the public budget, as it is not static and needs updating when necessary. Thus, it can effectively and efficiently meet new demands for services and public policies.

Keywords: Budget. Additional credit. Public policy.

Resumen: Además de ser considerado una herramienta técnico-contable y un instrumento de gestión, el presupuesto público se considera una política pública, ya que es responsable de la inversión en diversas áreas de actuación en la esfera pública, ya sea a nivel federal, estatal o municipal. Para adaptarse a las diversas demandas de la sociedad, el presupuesto público sufre modificaciones. Estas modificaciones que alteran el presupuesto público se denominan créditos adicionales, que pueden dividirse en suplementarios, adicionales y extraordinarios. El objetivo del artículo es ampliar el conocimiento sobre los créditos adicionales, así como sus clasificaciones, uso y la fuente de recursos contenida en el presupuesto público. La investigación se justifica tanto académica como socialmente, en el sentido de proporcionar información a personas que estudian el tema, como el gestor público y la sociedad, sobre la relevancia del presupuesto y los créditos adicionales. Para la realización de este artículo, se utilizó un enfoque cualitativo a través de una investigación bibliográfica. Se recopilaron información de autores referenciados y, finalmente, se realizó un análisis de la información recopilada con el objetivo de explicar qué son los créditos adicionales. Se llegó a la conclusión de que los créditos adicionales son herramientas importantes en el proceso de ajuste del presupuesto público, ya que no es estático y necesita actualizarse cuando sea necesario. De esta manera, puede satisfacer nuevas demandas de servicios y políticas públicas con eficacia y eficiencia.

Palabras clave: Presupuesto. Crédito adicional. Política pública.

INTRODUÇÃO

Na sociedade brasileira, várias demandas emergem devido aos diversos pleitos vindos diretamente da população. Essas demandas podem ser de cunho social, político, econômico, tributário entre outros. E quando o governo observa que em determinadas áreas públicas, estão presentes problemas os quais causam desequilíbrio, é necessário buscar alternativas que minimizem tais problemas.

Em função da existência e do crescimento dos problemas públicos, surgem às políticas públicas como forma de abrandar os patamares dos problemas públicos em zero. Tais

problemas ficam visíveis em determinados momentos, dentro de parte do corpo social, assim o governo é chamado para mitigar essas situações e equalizar a vida no meio social.

Os governos, Federal, Estadual e Municipal, devem estar permanentemente atentos aos desequilíbrios sociais, pois sua intervenção é significativa para a normalidade e a manutenção do tecido social. E para a resolução dos problemas públicos, existem várias maneiras da política pública se manifestar, as quais podem ser leis, campanhas, prêmios, obras, multas, taxas, impostos etc, (SECCHI, 2019, p. 5) com o propósito de resolver uma escassez ou excesso observado dentro da sociedade.

Sendo assim, o orçamento público é considerado uma política pública, pois ele é responsável pela distribuição de recursos para a sociedade, nas suas diversas áreas de atuação, em que o governo materializa ações com o propósito de prestar serviços públicos de qualidade à sociedade. No orçamento público estão os planejamentos que o governo pretende efetivar, tanto na arrecadação de receitas, como na aplicação em despesas públicas.

Todavia o orçamento público, assim conhecido como Lei Orçamentária Anual (LOA), não é apenas uma peça contábil, técnica e jurídica. É também uma ferramenta de planejamento, pois aloca a programação e o destino pormenorizado no investimento dos serviços públicos colocados à disposição da população.

Por ser considerado o orçamento público, como uma ferramenta de planejamento, sua construção tem o objetivo de atingir uma finalidade e que essa seja desenvolvida com propostas de condução de um caminho que atenda as necessidades, por serviço público, da coletividade. Ele não é uma construção engessada e estagnada dentro de um determinado período financeiro. Pela atualização constante, dos problemas da sociedade, e que requerem atenção dos governos e principalmente de recursos para sua consecução, é necessário que ele possa ser atualizado quando necessário.

Portanto, surge uma modalidade de alterar a Lei Orçamentária Anual, que é a utilização de créditos adicionais. Os quais tem a função de movimentar e atualizar o orçamento público, mantendo em constante ligação com as novas demandas da sociedade.

O presente trabalho se justifica na transmissão de maiores conhecimentos, tanto ao gestor público como à sociedade, sobre a relevância do orçamento público e sua flexibilidade na utilização dos créditos adicionais. Não basta somente gastar em despesas públicas, é necessário gastar bem, e para que essa situação seja plena nos investimentos, é importante utilizar a eficiência, a eficácia e a efetividade na aplicação do gasto público.

Para o gestor público, este trabalho tem uma vultosa validade, pois traz de forma atualizada as utilizações dos créditos adicionais, como forma de flexibilidade do orçamento público. Não sendo considerado apenas um rol de contas de receitas e despesas, mas sim demonstrando a ferramenta de alteração das contas orçamentárias dentro do ajuste permitido pela legislação, assim considerada, essa ferramenta, como créditos adicionais.

Para a sociedade, assim como seus segmentos, o trabalho se torna significativo, pois esclarece de forma didática o entendimento acerca que o orçamento público não é somente um elenco de contas organizadas, mas também contas que podem ser alteradas e complementadas. Assim facilitando o processo de controle social pela sociedade, que se manifestam na participação dos conselhos municipais, nos observatórios de políticas públicas, nas organizações não governamentais (ONGs), nos sindicatos, partidos entre outros.

Assim como será relevante para os alunos que estudam Políticas Públicas, na UNIPAMPA – Campus São Borja, assim como para outros alunos das áreas das ciências sociais. Dessa forma levará aos alunos mais informações e entendimento acerca do tema tratado.

Portanto, o objetivo deste artigo é compreender o que são os créditos adicionais, assim como suas classificações, a utilização e a sua fonte de recurso contida no orçamento público.

Sendo assim, para o desenvolvimento deste trabalho foi utilizada uma abordagem qualitativa através de uma pesquisa bibliográfica, onde se buscou dentro do tema a ser explorado, créditos adicionais, a compreensão do seu funcionamento. O trabalho foi desenvolvido com a seguinte estrutura: inicialmente, elaborou-se o referencial teórico, onde trouxe conceitos de políticas públicas, orçamento público e créditos adicionais, onde se justifica a realidade a ser investigada por meio de autores referenciados, depois, descreve-se o percurso metodológico e levantam-se os dados do assunto através das pesquisas realizadas com o fim de diagnosticar sua realidade; por fim, faz-se uma análise das informações levantadas nos capítulos anteriores, com o objetivo de responder sobre os créditos adicionais.

DESENVOLVIMENTO

Neste trabalho serão abordados os conceitos que são trazidos acerca das políticas públicas, orçamento público e créditos adicionais. Esses conceitos são importantes trazer à

discussão, pois fundamentam o desenvolvimento deste trabalho e contribuem para que a sociedade perceba sua responsabilidade em participar da fiscalização das contas públicas e no processo do reconhecimento dos seus direitos e deveres diante da coisa pública.

POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas Públicas são necessárias para o enfrentamento das intercorrências sociais que permeiam a vida da população. Elas têm o propósito de mitigar determinado problema público que no contexto social é apresentada pelo conjunto ou parcela da sociedade.

A sociedade está permanentemente apresentando demandas em determinados seguimentos, pois o dinamismo da sociedade exige a intervenção do Estado, para que ele busque o equilíbrio social e a equidade necessária para a harmonização das pessoas que compõe a coletividade. Para que a intervenção estatal ocorra é necessário que o problema público a ser enfrentado esteja bem delineado, desta forma possibilitará a criação de políticas públicas que tenham o propósito de reduzir ou elidir os problemas que a sociedade apresenta para o governo.

Conforme Secchi (2016, p. 5), “O problema público está para doença, assim como a política pública está para o tratamento”. Ou seja, as políticas públicas são consideradas como os remédios para os problemas públicos, e estes requerem um olhar diferenciado pelos atores públicos, na forma de elaboração de soluções que possam minimizar ou reduzir parte dessas dificuldades.

Para a execução das políticas públicas, as quais são promovidas pelos governos, são necessários recursos públicos e para tanto, ele deve através do orçamento público, planejar suas consecuições. É o orçamento público, que contém os recursos que serão colocados à disposição da sociedade, na forma de serviços públicos e das políticas públicas.

Não é possível fazer política pública sem recurso financeiro. Toda vontade política pede um “preço” para se concretizar na prática. Toda a boa ideia que não considere os custos e a origem dos recursos está fadada a não se realizar. Por isso, quando falamos em políticas públicas, precisamos conhecer os limites e possibilidades do chamado orçamento público, que nada mais é do que o plano de utilização das receitas e despesas do poder público. (CHRISPINO, 2018, p. 45).

O orçamento público, sob o ponto de vista técnico e contábil, que são arroladas a previsão da receita e a fixação das despesas. Ou seja, através de uma classificação que obedece

às legislações que tratam o tema, como a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964ⁱⁱⁱ e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000^{iv}, tem-se no orçamento público o balizador para que a receita arrecadada seja aplicada na despesa pública.

ORÇAMENTO PÚBLICO

O Estado tem a função de ser um facilitador na promoção e na prestação de serviços públicos para a coletividade. E para a execução dos serviços públicos, são necessários recursos, os quais sejam gerados pela sociedade e administrados pelo Estado. Por isso surge a necessidade da existência do orçamento público.

No entendimento da Lei 101, de 04 maio de 2000, a Lei Orçamentária Anual (LOA), também conhecida como simplesmente orçamento público é onde estão dispostas as receitas que se arrecadam e as despesas que são investidas nos serviços públicos. Através do orçamento público, podem ser construídos vários planos, projetos e atividades, que atendam as solicitações decorrentes da sociedade e assim demonstrando que a LOA além de ser uma peça técnica também é considerada uma ferramenta de gestão. Aguiar traz o conceito sobre orçamento público como,

A Lei Orçamentária Anual ou Orçamento Anual é o Programa de Trabalho de Governo planejado e transparente, de natureza político-administrativa, expresso em termos quantificados dos serviços, obras e investimentos a serem realizados, e dos valores financeiros que serão recolhidos do patrimônio dos particulares e de outras fontes de receita, aprovado por lei (AGUIAR, 2005, p. 46).

O Orçamento anual é uma lei de iniciativa do poder executivo, aprovada pelo legislativo, a qual descreve o planejamento do governo, no atendimento das políticas públicas

ⁱⁱⁱ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Ver mais em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm.

^{iv} Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Ver mais em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

e na manutenção dos serviços públicos. O seu conteúdo é a estimativa das receitas que se arrecadam e a fixação das despesas, destinadas aos serviços públicos (AGUIAR, 2004).

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964 explica que estimativa da receita é a previsão do que se pretende arrecadar aos cofres públicos, através dos tributos^v, os quais são advindos do consumo e do patrimônio dos contribuintes. Enquanto que a fixação da despesa é o limite de gastos no investimento em serviços e políticas públicas, prestados à sociedade. Também Jacintho se manifesta sobre o orçamento público, assim o conceituando,

[...] O orçamento público em sua expressão mais ampla, é a definição da política econômico-financeira, para cada exercício financeiro, e o programa de trabalho do Governo, em qualquer de seus níveis (JACINTHO, 1989, p. 63).

Pelo conceito acima, o orçamento público é um programa de trabalho, ou seja, um instrumento de gestão da política econômico-financeira do governo, que obedece ao exercício financeiro, que começa no dia 01 de janeiro e termina em 31 de dezembro do mesmo ano. Não basta ser apenas uma ferramenta que discrimine as receitas e despesas públicas, todavia, ser um mecanismo de atenção e solução aos problemas sociais. De uma forma que este mecanismo tenha primazia em atender os serviços que a sociedade necessita com eficiência, eficácia e efetividade.

CRÉDITOS ADICIONAIS

A Lei Orçamentária Anual, por mais que seja aprovada pelo Legislativo, não é uma peça inflexível, ou seja, ela no decorrer de sua execução, pode sofrer alterações em especial nas despesas, demonstrando que elas podem ser alteradas. Esse procedimento ocorre dentro do período financeiro, pois o orçamento público é uma extensão direta das necessidades da

^v Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Ver mais em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm#:~:text=Art.%203%C2%BA%20Tributo%20%C3%A9%20toda,mediante%20atividade%20administrativa%20plenamente%20vinculada.

sociedade, portanto, quando ela requer algum serviço público que não está contemplado no orçamento público, é necessário alterá-lo e ajustar às novas demandas da sociedade.

No art. 40, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, descreve “São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.” Conforme a referida lei as despesas que ficaram com saldos insuficientes para sua realização assim como para as despesas que não foram inseridas dentro da LOA, é permitido utilizar os créditos adicionais para efetivar a alteração e adequação da nova realidade. Consoante com Jacintho, assim descreve os créditos adicionais,

Nenhum orçamento é perfeito.

Por mais que se demore em cálculos para fixação de despesas, há falhas humanas, há influência da inflação, há ocorrências inesperadas que determinam outras despesas e por isso sempre haverá despesas não computadas no orçamento ou insuficientemente dotadas. (JACINTHO, 1989, p. 67)

O orçamento público no momento de sua execução pode sofrer alteração, pois tem influência de diversos cenários, como falha na previsão de receita ou fixação da despesa, ou até mesmo na ocorrência de eventos inesperados que se abatem sobre a sociedade, forçando a administração pública rever a aplicação de recursos via orçamento. Portanto, para ajustar essas situações, a legislação tem a constituição dos créditos adicionais, que são os reforços orçamentários em determinadas despesas ou novas dotações^{vi} para despesas não previstas.

Portanto, no decorrer do exercício financeiro, podem ser celebrados ajustes dentro do orçamento público conforme determina a Lei nº 4.320/64, a qual classifica em três tipos de créditos adicionais,

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. (BRASIL, 1964, s/p)

^{vi} Dotação é a quantidade de recursos alocados em nível de objeto de despesa ou elemento de despesa, ou ainda elemento econômico. (AGUIAR, 2004, p. 57)

Consoante a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, o crédito adicional suplementar são reforços de dotações orçamentárias de despesas que já constam na LOA. Esses créditos suplementares servem para dar um auxílio a uma determinada despesa que não possui saldo suficiente. Um exemplo de abertura de crédito adicional suplementar é quando está previsto a despesa com a folha de pagamento dos servidores no orçamento anual, porém, chega o momento que o saldo é insuficiente para a execução total desta despesa. Assim se faz necessário à abertura de crédito adicional suplementar, da diferença que está consignado no orçamento público e do valor que é necessário para cobrir a despesa com a folha de pagamento.

A Lei 4320/64, explica que o crédito especial são inclusões de dotações orçamentárias não previstas na LOA. Os créditos especiais amparam as despesas que não estão contempladas dentro da Lei Orçamentária Anual, e se materializam através de autorizações pelo Poder Legislativo. Um exemplo de abertura de crédito especial pode ser a construção de uma escola, a qual não foi prevista na lei do orçamento público. E se essa despesa não consta na LOA, deve ser elaborado um projeto de lei pelo executivo e enviado ao Legislativo para aprovar o referido projeto de lei. Após a aprovação pelo legislativo o executivo emite um decreto para utilização do crédito e deixar de acordo com a legislação.

Ainda a Lei 4320/64, conceitua que o crédito extraordinário tem por finalidade colocar recursos nas despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra ou calamidade pública, ou seja, as quais não podem esperar para serem atendidas e que não podem ser previsíveis. Exemplos de crédito adicional extraordinário podem ser as ocorrências de fortes chuvas, terremotos, pandemia, como a COVID-19, entre outras.

Pelo caráter urgente da despesa, o crédito adicional extraordinário é aberto e executado primeiramente no poder executivo e depois é encaminhado ao legislativo para sua aprovação. Enquanto os créditos adicionais suplementares e especiais são primeiramente aprovados pelo poder legislativo e depois executado pelo poder executivo.

Para abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais, o executivo necessita informar as fontes de recursos, conforme prescreve o art. 43 da Lei 4.320 de 17 de março de 1964,

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 (BRASIL, 1964, s/p.).

Para a abertura dos créditos tanto suplementares como especiais é necessário que seja indicada a fonte de recursos, ou seja, da onde devem sair os recursos orçamentários que servirá de suporte tanto para complementar parte do saldo faltante ou para criar nova despesa pública (AGUIAR, 2004). Nos quadros deste artigo, eles são construídos com dados fictícios, apenas para efeito didático. No quadro 01 é apresentada a utilização dos créditos adicionais suplementares e especiais e suas respectivas fontes de recursos.

Quadro 01 – Resumo das fontes de recursos dos créditos adicionais

Fontes de Recursos	Créditos Adicionais	Créditos Adicionais
Superávit financeiro	Suplementar	Especial
Excesso de arrecadação	Suplementar	Especial
Anulação total ou parcial de dotação orçamentária	Suplementar	Especial
Operações de crédito	Suplementar	Especial

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A fonte de recurso denominada superávit financeiro, é a diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro. Esse recurso representa disponibilidade financeira que sobrou de um ano para o outro, em relação às finanças de curto prazo, assim reconhecidas por um período de 360 dias, após a data de encerramento do balanço patrimonial (AGUIAR, 2004).

Quadro 02 – Ativo financeiro x passivo financeiro

Balanço Patrimonial – 2022			
Ativo	Valor	Passivo	Valor
Ativo Financeiro	3.000,00	Passivo Financeiro	1.700,00
Disponível	3.000,00	Retenções de terceiros	800,00
Caixa	1.000,00	Restos a pagar	900,00
Bancos c/movimento	2.000,00		
Ativo não-financeiro	2.000,00	Passivo não-financeiro	3.300,00

Ativo Compensado	1.500,00	Passivo Compensado	1.500,00
Total do Ativo	6.500,00	Total do Passivo	6.500,00

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

O quadro 02 demonstra a origem do recurso denominado superávit financeiro. Neste exemplo hipotético, para a apuração do valor do superávit financeiro, relativo ao ano de 2023 é necessário diminuir o saldo do ativo financeiro, no caso R\$ 3.000,00, do passivo financeiro, no valor de R\$ 1.700,00, relativo ao balanço patrimonial apurado em 31 de dezembro de 2022, no caso o ano anterior ao atual. A diferença apurada, que importa em R\$ 1.300,00, pode ser utilizada no ano de 2023, como fonte de recurso para a abertura de crédito adicional suplementar e especial.

A fonte de recurso excesso de arrecadação é o saldo positivo das diferenças, que estão acumuladas mês a mês, entre a receita prevista e a arrecadada. Partindo que o orçamento é uma previsão da receita, o que significa que por ser previsão é algo que pode ou não se concretizar em sua totalidade. Ao longo do exercício pode ocorrer o aumento da arrecadação, além do inicialmente previsto, portanto, esse excedente da receita arrecadada pode ser utilizado como fonte de recurso para abertura de crédito adicional suplementar ou especial. O quadro 03 serve como exemplo didático para explicar o excesso de arrecadação que ocorre no orçamento público.

Quadro 03 – Excesso de arrecadação

Mês	Receita Prevista	Receita Arrecadada	Excesso de Arrecadação
Janeiro	R\$ 1.000,00	R\$ 1.100,00	R\$ 100,00
Fevereiro	R\$ 1.000,00	R\$ 1.100,00	R\$ 100,00
Março	R\$ 1.000,00	R\$ 1.200,00	R\$ 200,00
Abril	R\$ 1.000,00	R\$ 1.200,00	R\$ 200,00
Maio	R\$ 1.000,00	R\$ 1.300,00	R\$ 300,00
Junho	R\$ 1.000,00	R\$ 1.300,00	R\$ 300,00
Julho	R\$ 1.000,00	R\$ 1.400,00	R\$ 400,00
Agosto	R\$ 1.000,00	R\$ 1.400,00	R\$ 400,00
Setembro	R\$ 1.000,00	R\$ 1.500,00	R\$ 500,00
Outubro	R\$ 1.000,00	R\$ 1.500,00	R\$ 500,00
Novembro	R\$ 1.000,00	R\$ 1.600,00	R\$ 600,00
Dezembro	R\$ 1.000,00	R\$ 1.600,00	R\$ 600,00

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Conforme o quadro 03, na segunda coluna, demonstra-se a receita prevista, na terceira coluna a receita arrecadada e na quarta coluna a diferença entre o que foi previsto no orçamento e o que de fato foi arrecadado. Essa diferença positiva, pois se arrecadou mais do que foi previsto, pode ser utilizado como fonte de recurso para abertura de crédito adicional, tanto suplementar como especial.

Outra fonte de recursos é a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, significando que para a abertura de crédito adicional, pode-se utilizar parte do crédito orçamentário de uma despesa ou até mesmo sua totalidade. Esse procedimento acontece reduzindo parte do saldo de uma despesa, conhecida como dotação orçamentária, que já está contida na Lei Orçamentária Anual. Isto é, em termos técnicos é realizar a redução de parte ou total da despesa que seria utilizada na aquisição de uma mercadoria, bem, serviço ou obra, e alocar para outra despesa. Importa destacar que para a efetivação de tal procedimento não poderá haver despesa em processo de liquidação ou situação de já liquidada (AGUIAR, 2004).

Quadro 04 – Demonstração da redução das dotações

LOA – Despesas - Original	Redução	LOA – Despesas - Aplicação
Material de consumo (material de laboratório) R\$ 5.000,00	R\$ 5.000,00	Material de consumo (material de escritório) R\$ 5.000,00
Serviços de terceiros Pessoa Jurídica (Telefone) R\$ 10.000,00	R\$ 2.500,00	Serviços de terceiros Pessoa Jurídica (Energia elétrica) R\$ 2.500,00
Obras (construção de escola) R\$ 100.000,00	R\$ 30.000,00	Obras (construção de posto de saúde) R\$ 30.000,00

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

No quadro 04 é demonstrado na primeira coluna as despesas que estão contempladas dentro da Lei do Orçamento Anual, na segunda coluna o valor da redução dessas mesmas despesas e na terceira coluna, os valores que servem para a abertura de crédito adicional e a aplicação nas novas despesas. Significa que para abrir os créditos adicionais, que são os valores da segunda coluna, devem ser reduzidos valores das despesas da Lei do orçamento anual, que é a primeira coluna.

No primeiro exemplo hipotético do quadro 04, existia na Lei do orçamento anual para investimento em material de consumo de laboratório um saldo de R\$ 5.000,00, todavia, foi reduzida a totalidade desta dotação (crédito orçamentário), para servir como fonte de recurso na utilização de outra despesa, assim denominada de material de consumo de escritório. Enquanto o segundo exemplo, foi reduzido parcialmente o valor de R\$ 2.500,00 da despesa serviços de terceiros pessoa jurídica telefone e transferido para a despesa serviço de terceiros pessoa jurídica energia elétrica. E no terceiro exemplo, conforme a Lei do orçamento anual, a qual tinha previsto o valor de R\$ 100.000,00, para a obra de construção de uma escola, porém, foi reduzido o valor em R\$ 30.000,00 e transferido para outra despesa denominada obra de construção de um posto de saúde.

É assim que ocorre a abertura dos créditos adicionais, com a anulação parcial ou total de determinadas despesas e a utilização desses valores para outras despesas que faltaram saldo ou que não foram previstas no orçamento público.

A última fonte de recursos é a que tem origem nas operações de crédito, as quais tem procedência de empréstimos e financiamentos decorrentes de lançamento de títulos da dívida pública, lançados no mercado financeiro ou de contratos celebrados com instituições financeiras de crédito. Isso exprime que o Executivo, toma recursos emprestados com agentes financeiros e utiliza essa fonte de recurso para a abertura de crédito tanto suplementar como especial.

ANÁLISE DE DADOS

Os créditos adicionais são formas de realizar alterações nas dotações do orçamento público (Lei do Orçamento Anual). Dessa forma o orçamento público não é uma estrutura estática, pois a existência dos créditos adicionais, que se dividem em suplementar, especial e extraordinário, podem redesenhar os investimentos nas despesas e políticas públicas, já definidas em lei aprovada pelo Poder Legislativo.

Quadro 05 – Resumo dos créditos adicionais

Crédito Suplementar			
Autorização Legislativa	Finalidade	Período de vigência	Recursos

Autorização prévia em lei especial ou já tenha inclusão na LOA.	Reforço de dotações que já existentes.	No exercício financeiro de abertura, com vedação de sua prorrogação.	Indicação de recursos disponíveis para a abertura.
Crédito Especial			
Autorização Legislativa	Finalidade	Período de vigência	Recursos
Autorização prévia em lei especial	Atendimento de novas dotações (despesas).	No exercício financeiro de abertura, porém, se autorizado nos últimos 4 meses, pode ser prorrogado no ano seguinte pelo seu saldo.	Indicação de recursos disponíveis para a abertura.
Crédito Extraordinário			
Autorização Legislativa	Finalidade	Período de vigência	Recursos
Sem necessidade.	Atendimento de despesas urgentes e imprevistas.	No exercício financeiro de abertura, porém, se autorizado nos últimos 4 meses, pode ser prorrogado no ano seguinte pelo seu saldo.	Sem necessidade de indicação de recursos.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

O quadro 05 exprime as informações acerca dos créditos adicionais, de uma forma resumida, porém, com os conhecimentos necessários para quem for utilizar os referidos créditos. É necessário que o setor responsável que elabora a LOA, e as leis que lhe alteram tenham a compreensão para distinguir cada tipo de crédito adicional.

Enquanto no crédito adicional suplementar e especial, deve existir a autorização prévia pelo poder legislativo, o extraordinário é aberto diretamente pelo poder executivo. Esse entendimento de abertura pelo poder executivo dos créditos extraordinários, é necessário, pois são relativos às despesas urgentes e imprevistas. O que exige uma ação rápida por parte do poder executivo na resolução de determinada situação e que não pode aguardar o procedimento normal, que seria a apreciação pelo legislativo, pois este pode demorar muito tempo para a aprovação, colocando em risco parcela da população.

O crédito adicional suplementar requer a necessidade de ser aberto e executado totalmente dentro de exercício financeiro, que começa em 01 de janeiro e termina em 31 de dezembro do mesmo ano. Ao passo que os créditos adicionais especiais e extraordinários podem

ser abertos dentro do exercício financeiro atual e se forem abertos dentro dos últimos quatro meses, podem ser executados parte no atual exercício financeiro e parte no ano seguinte pelo saldo da diferença entre o que foi executado e o valor faltante.

Em relação à indicação de recursos para cobrirem os créditos adicionais, se faz necessário indicar somente para o crédito suplementar e especial, pois o extraordinário não há necessidade de informar a fonte de recursos. Por não ter a necessidade de informar a fonte de recurso na abertura do crédito adicional extraordinário, não significa que o gestor não deva primar pelo controle das contas públicas, mas futuramente deve procurar formas de dar equidade no orçamento público, com reduções em outras despesas, ou aumento de receitas, para suportar o gasto realizado com a abertura do crédito extraordinário. Dessa forma primando pela equidade das receitas com as despesas orçamentárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público é uma ferramenta do planejamento público, que atua no sentido de operacionalizar políticas públicas e manutenção dos serviços públicos. Os créditos adicionais constituem-se como uma importante ferramenta de rearranjo orçamentário ao longo de sua consecução, o que consolida como peça orgânica de gestão pública, atenta ao dinamismo social, em que o objetivo principal é atender as demandas sociais.

Os diferentes mecanismos de créditos adicionais utilizados possibilitam ao gestor público consagrar a peça orçamentária como ferramenta de eficiência, eficácia e, sobretudo, efetividade, sempre em atenção à sociedade. Por esse motivo, a relevância da utilização dos créditos adicionais, quando necessário, para a ampliação do raio de utilização do orçamento público em suas áreas de atuação.

Assim sendo através deste artigo foi possível conhecer de uma forma didática o que são os créditos adicionais, suas classificações, a utilização e a sua fonte de recurso contida no orçamento público. Por esse motivo o orçamento público não é uma ferramenta estática e sim atualizável, tanto do ponto de vista da gestão como da técnica contábil. Pois ele consegue ajustar as políticas e serviços públicos conforme a necessidade da sociedade.

Também o tema crédito adicional é um excelente assunto para a apropriação de informações pela sociedade, pois através do conhecimento, que a população poderá utilizar as informações obtidas para exercer um papel de fiscalizador das contas públicas. Não obstante,

as ONGs, sindicatos, partidos, entre outros devem utilizar esse conhecimento produzido, para realizar a fiscalização da esfera pública.

O presente estudo não se encerra aqui, pois tanto orçamento público, como os créditos adicionais, contemplam recursos que estão à disposição da sociedade, e essa em todo momento requer novos serviços e políticas públicas. Portanto, os atores públicos devem estar atentos às mudanças, para que elas sejam ajustadas as novas realidades dentro da legislação, e assim permitindo novos estudos sobre o tema discutido ao longo deste trabalho. Esses novos estudos devem contribuir tanto com os autores deste estudo, com as ONGs, sindicatos, partidos políticos, conselhos municipais e à sociedade.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro**: a Lei nº 4.320 – comentada ao alcance de todos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 01 mar. 2023.

BRASIL, **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm#:~:text=Art.%20%C2%BA%20Tributo%20%C3%A9%20toda,mediante%20atividade%20administrativa%20plenamente%20vinculada. Acesso em: 01 mar. 2023.

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 providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 01 mar. 2023.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

JACINTHO, Roque. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Ática, 1989

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendações e soluções. 1. ed., 2. Reimpressão. São Paulo: Cengage, 2019.

