

CONCESSÃO DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES ATRAVÉS DE PORTARIAS

Raimundo Estácio Lopes Picanço¹
Paulo Sérgio Abreu Mendes²

RESUMO

O presente artigo tem como escopo analisar a possibilidade jurídica da delegação de competência para concessão de créditos adicionais suplementares previstos no artigo 43 da Lei nº 4.320/64. À vista disso, apresenta-se os seguintes questionamentos, Há possibilidade jurídica da delegação de competência para concessão de créditos adicionais suplementares previstos no artigo 43 da Lei nº 4.320/64? Nesse teor, com enfoque na perspectiva hipotético – dedutiva e qualitativa, foi estruturado com base em vasta pesquisa bibliográfica, documental, entrevista observações e o emprego das legislações e jurisprudências pertinentes, apartir dos seguintes objetivos específicos: Descrever os créditos adicionais, as formas legais de concessão, sua importância para a administração pública, com ênfase para a modalidade suplementar; conhecer o instituto da delegação de competência do poder executivo aos seus subordinados; Demonstrar a possibilidade jurídica de delegação de competência para abertura dos créditos adicionais suplementares e essa concessão ser através de portarias à luz do direito brasileiro. Constatou se que é possível a concessão dos créditos suplementares através de portaria emitida por ministro ou secretário de planejamento.

Palavras-chave: Orçamento público. Crédito suplementar. Delegação de competência. Concessão por portaria.

ABSTRACT

The scope of this article is to analyze the legal possibility of delegating powers to grant additional supplementary credits provided for in article 43 of Law No. 4,320/64. In view of this, the following questions are presented: Is there a legal possibility for the delegation of powers to grant additional supplementary credits provided for in article 43 of Law No. 4,320/64? In this content, with a focus on the hypothetical – deductive and qualitative perspective, it was structured based on extensive bibliographical and documentary research, interview observations and the use of relevant legislation and jurisprudence, based on the following specific objectives: Describe the additional credits, the legal forms of concession, its importance for public administration, with emphasis on the supplementary modality; know the institute of the delegation of powers of the executive power to its subordinates; Demonstrate the legal possibility of delegation of competence to open additional additional credits and this concession be through ordinances under Brazilian law. It was found that it is possible to grant additional credits through an ordinance issued by a planning minister or secretary.

Keywords: Public Budget. Supplemental Credit. Delegation of competence. Concession by Ordinance.

¹ Graduando em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Amapá – CEAP. Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Amapá - TJAP – Contador. E-mail: raimundoestacio@hotmail.com

² Docente do Centro de Ensino Superior do Amapá. Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas. Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é uma importante ferramenta de planejamento, utilizada pelos órgãos públicos, que serve principalmente para controlar as arrecadações e gastos públicos, durante um determinado exercício financeiro, que segundo art. 34 da 4.320/64 coincide com o ano civil. Entretanto, em todos os exercícios financeiros, há a edição de uma Lei Orçamentária Anual (LOA) nos termos do artigo 165, III, §5, com vigência dentro do ano. Essa por sua vez, fixa o montante de crédito (despesa) orçamentário que poderá ser utilizado durante o exercício. Porém, nem sempre esses créditos são suficientes, surgindo então a necessidade de abrir os créditos adicionais.

Esses créditos servem para completar o orçamento que se mostrar insuficiente e estão classificados em suplementares, especiais e extraordinários estabelecido no artigo

41 da lei 4.320 de 1964, que a depender da característica de cada um, poderá reforçar a despesas previamente fixada na LOA ou custear novas despesas.

Assim, o presente trabalho de pesquisa tem como escopo avaliar se há possibilidade dos créditos suplementares serem abertos através de portarias, já que segundo o art. 42 da lei 4.320/64, que dispõe que os mesmos “serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”. No entanto, o ordenamento jurídico brasileiro possui lacunas que poderão favorecer a concessão do referido crédito.

Com base nos preceitos legais, doutrinários e nos julgados reiterados dos tribunais superiores, espera se encontrar resultados positivos, quanto das possibilidades de aberturas de créditos suplementares por portarias. A pesquisa mostra se inovadora na temática abordada, apesar de ser de extrema importância para o desenvolvimento do sistema de execução das atividades públicas.

Neste sentido, o problema de pesquisa deste trabalho remete ao seguinte questionamento: Há possibilidade jurídica da delegação de competência para concessão de créditos adicionais suplementares previstos no artigo 43 da Lei nº 4.320/64?

Parte-se da hipótese que a legislação possui lacunas podendo facilitar a concessão de créditos suplementares através de portarias emitidas por secretários de finanças ou de planejamento, a depender da delegação de competência do chefe do executivo. Diante disso, vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 previu em seu artigo 84, parágrafo único, a possibilidade de delegação de competência de algumas atribuições de superior hierárquico á subordinados de nível menores. Além do mais, já existe entendimento da suprema corte neste sentido (RE 608.848).

O objetivo geral deste trabalho foi analisar a possibilidade jurídica da delegação de competência para concessão de créditos adicionais suplementares previstos no artigo 43 da Lei nº 4.320/64.

Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) Descrever os créditos adicionais, as formas legais de concessão, sua importância para a administração pública, assim como também, suas classificações, legitimidades e período de duração, com ênfase para a modalidade complementar; b) Conhecer o instituto da delegação de competência do poder executivo aos seus subordinados nas esferas Federal, Estadual e Municipal e c) Demonstrar a possibilidade jurídica de delegação de competência para abertura dos créditos adicionais

suplementares e essa concessão ser através de portarias à luz do direito brasileiro.

O tema se mostra de fundamental importância para a desburocratização das atividades públicas, no que tange, principalmente, a execução orçamentária das receitas e despesas públicas. Promovendo, desse modo, a celeridade no desempenho das tarefas dos órgãos governamentais, especialmente, nas que diz respeito aos serviços prestados pela administração pública no âmbito Federal, Estadual e Municipal.

Além do que, se trata de uma situação corriqueira enfrentada pelos gestores públicos, principalmente ordenadores de despesas. Por isso, torna-se necessário pesquisar a existência da possibilidade de comprovação do referido tema, pois diante tal confirmação os mesmos poderão solicitar a abertura dos créditos suplementares diretamente aos ministros ou secretários de governo que abrirão por portaria, sem ter que passar pelo chefe do executivo.

A escolha do tema se deu em decorrência de uma motivação acadêmica especificamente durante as aulas de direito financeiro, em que vários questionamentos não foram compreendidos no decorrer das lições o que suscitou em estímulo para a escolha do tema. Somando a este fato, tem se a ocorrência de cujo pesquisador é atuante, profissionalmente, do direito financeiro no que tange a execução de receitas e despesas públicas, trabalha no departamento financeiro do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, assim, sendo de extrema valia esses esclarecimentos para a rotina de seu labor.

Esta pesquisa se justifica também pelo fato do assunto se relacionar a concessão de créditos suplementares através de portarias, que até então, só se conhece essa concessão por meio de decreto do executivo, com intuito de preencher uma lacuna aberta pela falta de pesquisa sobre essa variável. De modo a contribuir para a compreensão do mesmo e suas teorias, além do que, será de grande relevância jurídica dessa discussão, pois acrescenta ao ordenamento jurídico um estudo minucioso contendo novos conhecimentos na seara do direito financeiro.

O presente estudo tem a problemática de não ter doutrina pacificada abordando o tema, por isso utilizou-se como base a discussão teórica dos doutrinadores pertinentes ao direito financeiro, assim como, as legislações pertinentes e os entendimentos dos tribunais, por meio dos procedimentos abordados na pesquisa, de cujo foco é a concessão de crédito complementar através de portarias.

A abordagem da pesquisa foi qualitativa não se preocupando com os números e sim com o aprofundamento e de como ela será compreendida pelas pessoas. Os pesquisadores que a utilizam, procuram explicar o porquê das coisas.

Portanto, trata-se de um estudo bibliográfico, com enfoque do método hipotético-dedutivo e qualitativo, sob o procedimento da revisão de artigos científicos, sendo realizada uma análise através da leitura e interpretação da pesquisa bibliográfica.

Para uma abordagem mais prática, sobre objeto desta pesquisa, este trabalho foi complementado pela realização de uma entrevista com o Senhor Línikes Gabriel Lima da Silva, Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Amapá, Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Consultor Técnico do

Gabinete da Secretaria Municipal de Administração de Santana.

Este trabalho está estruturado com essa introdução, três capítulos e considerações finais. No primeiro capítulo abordou se os conceitos dos créditos adicionais. No segundo capítulo discute-se a delegação de competência do Chefe do Executivo, por fim, no terceiro capítulo evidencia-se as experiências e as práticas vivenciadas.

2 CRÉDITOS ADICIONAIS

Para que o governo possa cumprir com suas obrigações financeiras é preciso que o legislativo autorize, mediante a Lei Orçamentária Anual (LOA), dotação orçamentária para um exercício financeiro e esse por sua vez, funciona como limitador de gastos públicos, pois somente com a utilização desse crédito é possível o desembolso das finanças públicas de maneira balanceada. Assegurando, dentro do ano civil, um equilíbrio financeiro entre o total de receita prevista com total de gastos fixados.

Nos ensinamentos de Baleeiro (1997, p. 411 apud SOUZA, 2002, p. 02), leciona que:

o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Assim, numa visão mais clássica, o orçamento público é um instrumento que por um lapso temporal, o poder legislativo autoriza o poder executivo, assim como os demais poderes, em respeito a política de “freios e contra pesos”, a execução das despesas públicas, além de outros fatores de natureza econômica estabelecida no país.

Segundo Harada (2013, p. 69) além do orçamento público representar um plano de ação governamental, ele também “é uma lei ânua, de efeito concreto, estimando as receitas e fixando as despesas, necessária à execução da política governamental”. Nesse sentido, orçamento público é um planejamento anual da administração pública que se formaliza através de lei e que é utilizado estrategicamente para equilibrar seus ingressos e dispêndios financeiros.

Ainda para Harada (2013, p. 71), “Ninguém pode governar sem orçamento”. Assim fica evidente a importância desse plano para administração pública, pois se trata de uma ferramenta indispensável para a gestão governamental.

Nessa seara e para Leite (2019, p.158) “A Lei Orçamentária Anual (LOA) contém créditos orçamentários. Esses créditos referem-se a valores que visam a atender as despesas do exercício financeiro”.

Assim, a LOA estabelece o quantitativo de gastos que os órgãos públicos podem ter durante o exercício anual. Não podendo de forma alguma ultrapassar esse limite sobre pena de infringir o princípio da anualidade orçamentária descrito no artigo 2º da Lei 4.320/64 que aduz: “Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de (...) e anualidade.”

Dessa forma, no entendimento de Carneiro (2019, p.109) o orçamento público é também “(...) pautado no princípio da legalidade, e que as leis orçamentárias não podem conter dispositivos estranhos ao orçamento, contudo, tal exigência

não pode significar um engessamento das despesas públicas”.

Diante disso, não podem as leis orçamentárias virem carregadas de instrumentos que não fazem parte do orçamento, em desobediência ao princípio da exclusividade emoldurado no art. 165, § 8º da CRFB/88, que in verbis:

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

No entanto, apesar da legislação constitucional vedar expressamente qualquer mecanismo que não seja previsão de receita e fixação de despesa, essa situação não pode ser no todo pautado de rigidez, pois não poderá de forma alguma atrapalhar a execução das despesas públicas.

Neste diapasão, e ainda para os ensinamentos de Carneiro (2019, p.109) estabelece que:

(...) podem ocorrer, ao longo do exercício financeiro, situações que merecem uma alteração imediata no orçamento. Nesse sentido, o Direito Financeiro, através da Constituição Federal de 1988, prevê a abertura dos créditos Orçamentários Adicionais.

Assim, diante de situações imprevisíveis no decorrer do exercício o orçamento público poderá sofrer algumas modificações, com amparo legal no Constituição Federal de 1988, essas poderão ocorrer mediante créditos adicionais.

Também neste mesmo sentido Leite, (2019, p.158) leciona que “(...) que durante a execução orçamentária, alguns “ajustes orçamentários” devem ser realizados, até porque é impossível que previsões humanas, normalmente imperfeitas, antevêm com precisão todas as receitas e todas as despesas que se sucederão no exercício subsequente.

Neste contexto, o planejamento das despesas e receitas orçamentárias para o exercício financeiro subsequente dificilmente é alcançado, pois se trata de previsões humanas tanto da previsão das receitas quanto da fixação das despesas, carecendo em muitos casos de algumas adequações que, para as despesas, foram denominados pela legislação pátria de créditos adicionais.

Para um melhor entendimento a respeito dos créditos adicionais, especiais e extraordinários, Carvalho (2008, p. 84) leciona que “Na definição de orçamento, o termo “crédito” significa uma autorização para realizar gastos ou despesas públicas e não se confunde com recursos financeiros”.

Os créditos orçamentários funcionam como uma licença para a execução dos gastos, pois a lei não permite o desembolso de recurso financeiro sem a prévia autorização do legislativo, forma utilizada para controlar os recursos públicos. Esse alvará de desembolso não se confunde com as finanças, pois se trata apenas de autorização para utilizar esse financeiro.

Portanto, ainda para Carvalho (2008, p. 82) os “Créditos adicionais são autorizações de despesas não computados ou insuficientemente dotada ou programadas na lei orçamentária anual”. Assim, esses créditos são mecanismos criados pela legislação brasileira para dá suporte ao orçamento público quando ele não é suficiente para o

exercício financeiro, pois são elementos novos adicionados à lei orçamentária.

Dessa forma, também entende Leite (2019, p.158) que evidencia de forma clara: “Os créditos adicionais são necessários quando as dotações, inicialmente previstas na LOA, revelam-se insuficientes para os programas nela previstos, ou quando há necessário de realização de despesas nela não autorizada”.

As previsões de receitas e fixações de despesas da lei Orçamentária Anual (LOA), podem ou não se concretizar, haja vista se trata de estimativas anuais, pois quando determinadas previsões forem menores do que o necessário para execução das despesas, durante o exercício financeiro ou quando surgem alguns gastos que não estavam previamente contidos na LOA, abre-se os créditos adicionais (LEITE, 2019).

Neste sentido, o artigo 40 da lei 4.320/64 aduz que: “São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.” A legislação infraconstitucional, além de conceituar os referidos créditos, traz em seu artigo 41 as suas classificações que in verbis,

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.

O rol dos créditos adicionais, além de taxativo também é exauriente, sendo que cada um possuem especificidades distintas para agregar ao orçamento, o suplementar é quando já está previamente fixada a despesa na LOA e no decorrer do exercício necessitou-se complementar o crédito, o especial, por sua vez, é para custear despesas novas que surgiram durante o exercício que não estava prevista na lei e o extraordinário também se trata de despesas novas e imprevistas, porém são aquelas que demandam de situações rápidas, inadiáveis e improrrogáveis como calamidades públicas, conforme §3º do artigo 167 da CF/88. (BRASIL, 1988)

De acordo com Lochagin (2012, p.119) cada modalidade de créditos adicionais possuem um determinado período de validade, assim aduz:

A vigência dos créditos adicionais fica adstrita ao exercício financeiro em que foram abertos, salva expressa disponibilidade legal em contrário a respeito dos especiais e extraordinários (art. 45, Lei 4.320,64). A expressão disposição em contrário, toda via, ocorre no plano constitucional: de acordo com o art. 167, §2º, da Constituição, “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 no limite de seus saldos, serão incorporados ao Orçamento do exercício financeiro subsequente.

Dessa forma, os créditos suplementares possuem vigência até 31 de Dezembro do respectivo exercício financeiro, nos termos do art. 167, §2º, da Constituição não importando a data de sua abertura, já os especiais e extraordinários poderão ter prazo maiores a depender da data de suas concessões, pois se forem abertos nos últimos quatro meses do exercício financeiro, eles poderão ser

reabertos no exercício financeiro subsequente.

Neste sentido, Carneiro (2019, p.111) doutrina que” (...) a abertura do crédito suplementar, que terá sempre vigência dentro do exercício financeiro, depende da existência de recurso disponíveis”. Assim, o autor reforça a ideia de que o referente crédito possui existência limitada dentro do exercício que o criou.

Também para Monteiro (2020, p. 25) “A abertura de créditos suplementares serve como reforço da dotação orçamentária, isto é, reforço de despesa pré-existente na LOA, podendo ser autorizado pela própria lei, dando-se a abertura por decreto do Executivo.”

Como visto, no texto da lei orçamentária anual poderá vir um percentual estabelecendo um limite para abertura de créditos suplementares, que no decorrer do ano financeiro o chefe do executivo, através de decreto, os concedem às unidades gestoras para execução de suas despesas.

Neste diapasão, é importante a ponderação de Leite (2019,p. 160) que reforça dizendo:

a abertura de créditos suplementares visa objetivos mais simples, como corrigir erros no momento de elaboração da peça orçamentária, ao se prever gastos menores do que de fatos seriam, bem como remediaras normais impreviões do processo de planejamento.

Esse crédito suplementar atua como mecanismo de correção nas falhas do planejamento orçamentário, no que tange a fixação de gastos públicos de valores abaixo do que o necessário para o exercício financeiro. Assim, como o custeio de despesas impreviáveis. Essa modalidade de crédito também possui amparo legal na Constituição Federal de 1988, estabelecendo que: “Art. 167. São vedados: V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.” (BRASIL, 1988).

Isto posto, a abertura dos referentes créditos só podem ocorrer com a permissão prévia do poder legislativo, só ele mediante lei anual concederá esses valores, para que o poder executivo possa abri-lo se executar suas despesas, além disso, deverá ser indicado a fonte dos recursos.

As fontes de recursos para abertura dos créditos suplementares estão no rol, exauriente, do artigo 43 da lei n. 4.320/64 (BRASIL, 1964), que in verbis:

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.

Como se vê, o dispositivo da lei vem indicando quatro possibilidades de fontes de recursos para se obter o referido crédito, que no decorrer do exercício financeiro poderá ocorrer qualquer uma, individual ou coletiva, com exceção do superávit financeiro que é apurando em balanços do ano anterior.

3 DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO

A competência para exercer ou não determinada função é atribuída pela legislação, porém quando diz que alguém é incompetente para executar de determinada tarefa não quer dizer que ele não sabe ou que não possui experiência para tal, mas sim que a lei não atribuiu a ele essa responsabilidade. No entanto, a delegação de competência se dá quando um órgão ou autoridades titular de um poder ou atribuição, delega competência a outro órgão ou autoridades de nível hierarquicamente menor, alguma parte de seus poderes e atribuições (MUCCI, 2018).

Nesse sentido, para Paulo e Alexandrino (2018, p. 629),

A função típica do poder executivo é administrar, compreendendo não só a função de governo, relacionada às atribuições políticas e de decisão, mas também a função meramente administrativa, pela qual são desempenhadas as atividades de intervenção, fomento e serviço público.

Dessa forma, segundo estes autores o poder executivo no âmbito de sua função típica, atua de duas maneiras: uma inerente a chefia de Estado que são as tratativas política e decisões no âmbito das relações internacionais e a outra como chefia de governo, nesta as ações são voltadas exclusivamente para a administração da máquina pública nacional, tal qual, por exemplo o desempenho de diversas atividades administrativas, como a execução orçamentária, liberação de créditos adicionais, arrecadação de receita e pagamento de despesas públicas e outros.

Por conseguinte e de acordo com Paulo e Alexandrino (2018) com a aprovação da EC 32/2001, passou-se a vigorar os chamados decretos autônomos, estes por sua vez, não possuem o cordão de regulamentar determinadas leis e sim de versar sobre as matérias do inciso VI do art. 84 da CF/88 e essas matérias poderão ser objeto de delegação por parte do chefe do executivo. (BRASIL, 1988)

Nessa seara, Marinela (2019, p. 339) afirma que existem dois tipos de regulamento o executivo e o autônomo e explica que:

o regulamento executivo completa a lei, contendo norma para sua fiel execução (art. 84, IV, CF) esse ato não pode inovar a ordem jurídica (...). De outro lado, tem – se o regulamento autônomo, também denominado independente, que consiste em um ato que inova a ordem jurídica, pois estabelece norma sobre matéria não disciplinada em lei.

É importante destacar que os regulamentos são formalizados através de decretos do chefe do executivo. No entanto, o regulamento executivo objetiva apenas garantir a fiel execução da lei, não podendo trazer nenhuma novidade, enquanto o regulamento autônomo, por sua vez, poderá trazer matérias novas que não estão previamente descritas em lei.

Ainda nos ensinamentos de Marinela (2019, p. 340), “somente é admitido, atualmente, pela corrente majoritária os regulamentos autônomos que estiverem devidamente disciplinados na Constituição Federal, ou seja, os das hipóteses do art. 84, VI, da CF”.

Neste diapasão, Mello (2016, p. 355), leciona que:

(...) neste mesmo art. 84, VI, já agora na letra “b”, está contemplado um caso em que é permitido ao executivo expedir ato concreto de sentido contraposto a uma lei, pois ali se prevê a possibilidade de o presidente da república

extinguir cargos vagos. Como os cargos públicos são criados por lei, sua extinção por decreto, tal como ali prevista, implica desfazer o que por lei fora feito.

Assim, o regulamento autônomo há uma restrita hipótese, em que um decreto expedido pelo chefe do executivo, tem o poder de desfazer algo que foi criado por lei, ou em alguns casos concretos, poderá até mesmo se contrapor a uma legislação, porém nos limites da constituição federal. Por sua vez, Meirelles (2013, p.190) adverte que:

Os decretos autônomos ou independentes não substituem definitivamente a lei: suprem, apenas, a sua ausência, naquilo que pode ser provido por ato do executivo, até que a lei disponha a respeito, Promulgada a lei, fica superado o decreto.

É importante frisar que o regulamento autônomo, apesar de ter uma pequena força normativa, não substitui a lei, pois somente preenche lacunas legais em determinados atos do executivo, produzindo efeito até que seja criada uma legislação pertinente para tal situação.

Nessa seara, importante as ponderações de Carvalho Filho (2018, p.113).

A constituição federal, no art. 84, depois de enumerar os poderes do presidente da república, admite, no parágrafo único, a delegação aos Ministros de Estado de algumas das funções originalmente atribuídas à mais alta autoridade do país. O fato, por conseguinte, significa que a competência para as demais funções se configura como indelegável.

Reforçando o entendimento, o autor advoga que a Constituição Federal de 1988 trouxe um artigo exclusivo que trata das competências privativas do chefe do executivo federal e que entre o rol contido no dispositivo algumas podem ser delegadas e as outras não.

Avista disso, o inciso VI, combinado, como parágrafo único do art. 84 da constituição de 1988, aduz que:

VI- dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações. (BRASIL, 1988).

No tocante a previsão legal da CF/88, as imputações contidas no inciso VI, poderão ser delegadas pelo gestor máximo do executivo federal há alguns de seus subordinados. Assim, muitas atividades de sua competência administrativa poderão ser desempenhadas, geralmente, por gestores com cargos inferiores.

Ainda para Carvalho Filho (2018, p. 113),

Em algumas circunstâncias, pode a norma autorizar que um agente transfira a outro, normalmente de plano hierárquico inferior, funções que originalmente lhe são atribuídas. É o fenômeno da delegação de competência. Para que ocorra é mister que haja norma expressa autorizadora, normalmente delei. Na esfera federal, dispõe o art.12 do Decreto-lei nº 200, de 25.2.1967 (o estatuto da reforma administrativa federal) que é possível a prática da delegação de competência, (...)

Além disso, possui no ordenamento jurídico o Decreto – lei nº 200/67 que dispõe sobre a organização da administração federal, trazendo regras específicas de como o executivo poderá se organizar administrativamente. Além disso, em seu artigo 12, para melhorar o desempenho e agilidade das atividades administrativas, reforçou ainda mais a possibilidade de delegação de competência.

Neste contexto, os artigos 11, 12 e parágrafo único do decreto-lei 200 de 25.2.1967, esclarece como mais precisão a possibilidade de delegação de competência por parte do chefe do executivo, dispondo que:

Art.11.A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, como objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Art.12. É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação. (BRASIL, 1967).

Conforme regramento legal, no âmbito do poder de administrar, o gestor máximo do executivo poderá incumbir determinados subordinados de executar algumas competências de sua responsabilidade. E esse mecanismo de descentralização administrativa proporcionará uma maior agilidade nas execuções das atividades públicas, como os serviços prestados, decisão mais objetivas e célere.

Para Paulo e Alexandrino (2018, p. 378) “no que tange ao princípio da organização legal dos serviços públicos, o regramento contido no artigo 84, VI, “a”, poderá se estender as demais esferas por simetria”.

Dessa maneira, também se posicionou o Supremo Tribunal Federal entendendo que é possível a aplicação do princípio da simetria no artigo 84, XXV, Parágrafo único da CF/88, de acordo com BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso Extraordinário 633009/GO. Constituição Federal. Partes Min. Lewandowski e Estado de Goiás. DJE-185 DIVULG 26-09-2011 PUBLIC 27-09-2011 EMENT VOL-02595-02 PP-00246. Relator

Partes Min. Lewandowski. 13 de Setembro de 2011. Que aduz:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. GOVERNADOR DO ESTADO. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. SECRETÁRIO ESTADUAL. ART. 37, XII, E PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ART. 84, XXV, E PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO IMPROVIDO.

I – Esta Corte firmou orientação no sentido da legitimidade de delegação a Ministro de Estado da competência do Chefe do Executivo Federal para, nos termos do art.84,XXV, e parágrafo único, da Constituição Federal, aplicar pena de demissão a servidores públicos federais. Precedentes. II – Legitimidade da delegação a secretários estaduais da competência do Governador do Estado de Goiás para, nos termos do art. 37, XII e parágrafo único, da Constituição Estadual, aplicar penalidade de demissão aos servidores do Executivo, tendo em vista o princípio da simetria. Precedentes. III – Agravo regimental improvido.

Assim, o chefe dos executivos das esferas Estaduais, Distritais e Municipais também poderão, com base no

princípio da simetria, aplicar o dispositivo do parágrafo único do artigo 84 da Constituição Federal de 1988.

Nesta seara, é importante as ponderações de Cléver e Kenicke (2015, p. 10) a respeito do princípio da simetria que esclarece:

O referido princípio emergiu no controle de constitucionalidade das Constituições, leis e atos normativos estaduais. Cuida-se de construção jurisprudencial derivada da interpretação realizada pelo Supremo Tribunal Federal do artigo 25 da Constituição e do artigo 11 do ADCT. Com esse princípio, além das normas de reprodução obrigatória e daquelas que preordenam ou organizam os entes federados como um todo na Constituição Federal, a jurisprudência da Corte inaugurou outra limitação à autonomia dos Estados membros.

Este princípio estabelece que os regramentos aplicados pelos estados-membros deverão respeitar os princípios constitucionais, com reprodução obrigatória de algumas normas federais. A suprema corte através das ações de constitucionalidade busca que as normas dos estados sigam fielmente a Constituição Federal.

4 EXPERIÊNCIAS E AS PRÁTICAS VIVENCIADAS

Para uma abordagem mais prática, sobre objeto desta pesquisa, foi entrevistado o senhor Línikek Gabriel Lima da Silva, Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Amapá, Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Consultor Técnico do Gabinete da Secretaria Municipal de Administração de Santana.

Além do mais, no período de 2015 a 2019 foi Coordenador de Planejamento, Orçamento e Modernização Administrativa da Prefeitura Municipal de Macapá (PMM), e no ano de 2020 assumiu o cargo de Subsecretário de Planejamento e Orçamento também da PMM. Ele relata suas experiências a respeito das Concessões dos Créditos Suplementares durante as suas gestões.

A entrevista aconteceu no dia 23 de novembro de 2021, na cidade de Macapá, no Estado do Amapá, por meio do whatsapp, em decorrência do período de pandemia do Corona Vírus, em que se encontra o mundo, em particular, o país.

Foi perguntado ao senhor Línikek Gabriel Lima da Silva, como era feito a concessão dos créditos suplementares na Prefeitura Municipal de Macapá, durante sua gestão?

Ele respondeu de forma bem simples, porém objetiva que:

Até março de 2017, a abertura de créditos adicionais suplementares, com autorização na Lei Orçamentária Anual, ocorria por meio de Decreto do Poder Executivo Municipal. A partir de abril do mesmo ano, o prefeito do município delegou competência ao Secretário Municipal de Planejamento para que procedesse com as adequações orçamentárias via portaria. Registre-se que essa abertura de crédito se limitava às anulações de dotação, bem como para os excessos de arrecadação e aos superávits financeiros. Os créditos especiais e extraordinários seguiam sendo abertos por decreto.

Outro questionamento feito foi, qual a vantagem para a administração pública, se a concessão dos créditos suplementares fossem feitas por portarias, emitidas pelo Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Macapá?

Respondeu relatando que:

O fluxo que envolve o movimento no sistema, a edição do documento de abertura de crédito, assinatura e publicação no Diário Oficial do Município melhorou muito e ficou menos moroso, como quando era feito por meio de decreto, porque em função do volume de alterações, que sempre buscavam a melhor aplicação do recurso público e prestação do serviço público, custava tempo a finalização desse processo, sobretudo pela necessidade de assinatura do prefeito. Por ser mais rápido e pelo preparo da equipe da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA), confiou-se o procedimento ao Secretário e seus agentes, desburocratizando, por assim dizer, as alterações.

Foi também perguntado à ele “qual a discussão jurídica que levou a adoção dessa delegação de competência? O entrevistado respondeu que: “a discussão era sobre a possibilidade de o chefe do Poder Executivo Municipal poder delegar a competência da abertura de créditos, no limite mencionado na resposta da questão 1, pelo Secretário Municipal de Planejamento, por meio de portaria.”

E por fim, foi perguntado se foi consultado alguém ou outro setor para adoção da delegação de competência? Houve resistência?

Respondeu dizendo que:

Pesquisou-se acerca do tema no Portal do Governo Federal, à empresa detentora do software de gestão contábil, orçamentária e financeira utilizado pela Prefeitura de Macapá, que possui expertise para isso, bem como à equipe de economistas da Prefeitura.

A resistência existiu por parte da equipe de economistas efetivas da SEMPLA, não porque elas estivessem erradas na sua interpretação, mas pelo fato de a abertura dos créditos em comento se dar, regra geral, por decreto, nos termos da Lei 4.320/64.

Por fim, com base, dentre outros, no permissivo contido no Art. 222, XVII da Lei Orgânica de Macapá, adotou-se a nova prática.

Neste contexto, observou-se claramente que as experiências vivenciadas pelo entrevistado está de acordo com o que foi abordado nas seções anteriores, demonstrando que, a competência para conceder os créditos suplementares poderão ser delegadas. Além disso, verificou-se também que, se esses créditos orçamentários forem concedidos por autoridades hierarquicamente inferior ao chefe do executivo, o processo de execução de despesas e as prestações dos serviços públicos se tornam mais rápido e eficiente.

E não menos importante, notou-se também que o artigo 222, XVII da lei orgânica de Macapá, legislação em que, o entrevistado, informou que foi usada para fundamentar a delegação de competência ao Secretário de Planejamento da Prefeitura de Macapá, é de reprodução obrigatória do texto da Constituição Federal de 1988 e pelo princípio da simetria também se aplica aos demais entes da federação.

4.1 DOCUMENTO DE APLICAÇÃO PRÁTICA DA CONCESSÃO DE CRÉDITO SUPLEMENTAR POR PORTARIA



PREFEITURA DE MACAPÁ - GOVERNO MUNICIPAL
GABINETE DO PREFEITO

DECRETO Nº 772/2018 – PMM

Delega competências à(o) Secretária(o) Municipal de Planejamento e Coordenação Geral-SEMPLA/PMM e dá outras providências.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ, Estado do Amapá, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no que dispõe o Artigo 222, XVII, da Lei Orgânica do Município de Macapá, e;

Considerando o disposto no Art. 47, da Lei 2.267/2017 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de Macapá para o Exercício Financeiro de 2018.

DECRETA:

Art. 1º DELEGAR competência à(o) Secretária(o) Municipal de Planejamento e Coordenação Geral-SEMPLA/PMM, para promover, através de Portaria, a abertura de créditos adicionais suplementares autorizados nas Leis Orçamentárias Anuais.

Parágrafo único. A abertura de créditos adicionais de que trata o caput dar-se-á por em razão de:

- I – anulação parcial ou total de dotações;
- II – excesso de arrecadação;
- III – superávit financeiro.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Palácio LAURINDO DOS SANTOS BANHA, em Macapá-AP, 19 de ABRIL de 2018.

CLÉCIO LUÍS VILHENA VIEIRA
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ

Fonte: Gabinete da Prefeitura Municipal de Macapá

O decreto nº 772/2018 – PMM, comprova de forma cristalina que as argumentações contida ao longo da pesquisa, apresentam conformidades, já que a Prefeitura Municipal de Macapá no ano de 2018, aplica de forma prática a abertura de créditos adicionais suplementares por portaria. Pois esse decreto delega competência para tal, ao Secretário de Planejamento da referida Prefeitura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concessão do crédito suplementar é uma ferramenta do direito financeiro utilizada para complementar a dotação orçamentária dos órgãos da administração pública durante um determinado exercício financeiro, que nos termos do artigo 43, §1º, I a IV, precisa de indicação de fonte de recurso financeiro.

De acordo com a doutrina e as legislações infraconstitucionais esse crédito seria autorizado por lei a aberto por decreto do executivo. No entanto, com o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001, em que altera o artigo 84 da CF/88, introduzindo no inciso VI do referido artigo os decretos autônomos, os quais possuem força normativa primária e são delegáveis. Possibilitou-se com isso, a concessão dos créditos suplementares através de portarias.

Com a delegação de competência, nos termos do parágrafo único do artigo 84 da Constituição federal, o chefe do executivo tem a discricionariedade de atribuir ao gestor

hierarquicamente inferior responsabilidade privativa sua, como de delegar mediante decreto autônomo a competência para o Secretário de Planejamento ou de Finanças por exemplo, de conceder os referidos créditos suplementares.

Entende-se a doutrina e a jurisprudência, que a delegação de competência do parágrafo único do artigo 84 da Constituição Federal é norma de reprodução obrigatória, estendendo-se desse modo aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios.

Conforme a pesquisa, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Macapá, desde abril de 2017, passou a adotar a modalidade de concessão dos créditos suplementares por meio de portaria emitida pelo secretário de planejamento da PMM. Haja vista, o Prefeito da época ter delegado competência, para concessão do crédito ao referido Secretário.

Constatou-se ainda, que se a concessão for feita, por gestores hierarquicamente inferior ao chefe do poder executivo, se torna mais dinâmica e instantânea, já que, os secretários ou ministros possuem responsabilidades menores do que presidentes, governadores e prefeitos. Com isso, os processos de execução de despesas públicas tornam-se mais célere e desburocratizadas.

Diante do exposto, a hipótese inicialmente formulada, que era: “a lei possui lacunas que possam facilitar a concessão de créditos suplementares através de portarias emitidas por secretários de finanças ou de planejamento, a depender da delegação de competência do chefe do executivo”, foi totalmente confirmada, pois o ordenamento jurídico brasileiro possui possibilidades capazes de conceder créditos suplementares através de portarias.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. Rev. Atual. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso: 13 Jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso: 13 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 608.848/ Goiás**. Relator: Min. Teori Zavascki. Segunda Turma. Supremo Tribunal Federal. Jus. 17.12.2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5253488>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal 2ª Turma. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. Constitucional nº 633009 AgR / GO – Goiás**: Relator. Ministro Ricardo Lewandowski. Publicado do Diário da Justiça Eletrônico: 27/09/2011.p. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;turma.2:acordao;re:2011-09-13;633009-4127153>. Acessado em: 15 Jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal 2ª Turma. **Recurso Extraordinário Constitucional nº 6608.848 AgR / GO - Goiás**: Relator. Ministro Teori Zavascki. Publicado do Diário da Justiça Eletrônico: 17/12/2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5253488>. Acessado em: 15 Jun. 2021.

CARNEIRO, Cláudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública: teoria, prática e mais 800 exercícios**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **Federalismo, centralização e princípio da simetria**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 20, n. 4548, 14 dez. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45081>. Acesso em: 13 jun. 2021.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A flexibilidade da Execução Orçamentária**. 2012. 169p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde2908201311525/publico/Dissertacao_Mestrado_Definitiva_Gabriel_Loretto_Lochagin.pdf. Acesso em: 03 jun. 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTEIRO, Cássia Raquel Lira. **Orçamento Público Municipal: Uma Análise dos Determinantes para Abertura de Créditos Adicionais Suplementares nos Municípios da Paraíba**. Monografia apresentada ao Curso de Ciências Contábeis, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/17402>. Acesso em: 28 Maio, 2021.

MUCCI, Caroline Oliveira Souza. **A responsabilidade do gestor público municipal e seus desafios na execução de políticas públicas no caso de delegação de competências.** Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de PósGraduação da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/21541/1/CT_GPMI_VI_2018_03.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado.** 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SOUZA, Carla Mariane de Oliveira. Universidade de Salvador -UNIFACS. **Revista Jurídica.** Salvador, Dezembro, 2002. Disponível em: https://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_de_zembro2002/corpodiscente/carlamariane.doc#:~:text=Conclus%C3%A3o,atentar%20contra%20a%20lei%20or%C3%A7ament%C3%A1ria. Acesso em: 04 Out. 2021