

# O Processo Orçamentário no Brasil: o Uso de Medidas Provisórias para Autorizar a Abertura de Créditos Extraordinários



Conceição de Maria Silva Coser

Com a aprovação da Constituição Federal de (CF) 1988, a abertura do crédito extraordinário passou a ser veiculada, por meio de medida provisória (MP) expedida, pelo Chefe do Poder Executivo, não mais prevalecendo os mandamentos contidos, na Lei nº 4.320, de 1964. Entretanto, lançar mão de medida provisória, para abertura de crédito extraordinário, a fim de cobrir gastos previsíveis, configura autêntico desvio de finalidade (ROCHA, MARCELINO, SANTANA, 2012). De acordo com AMARAL Jr. (2004), a doutrina tem entendido que a CF 1988 adotou a medida provisória, como instrumento de abertura dos créditos extraordinários, ao dispor no artigo 62 que:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I- relativa a: [...]

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º.

Os créditos extraordinários são abertos, por MP, no caso federal e nos demais entes subnacionais que possuem tal instrumento, em suas Constituições e Lei Orgânicas, e, nos que não o possuem, por decreto do Poder Executivo, que deve dar ciência imediata dos mesmos ao Poder Legislativo.

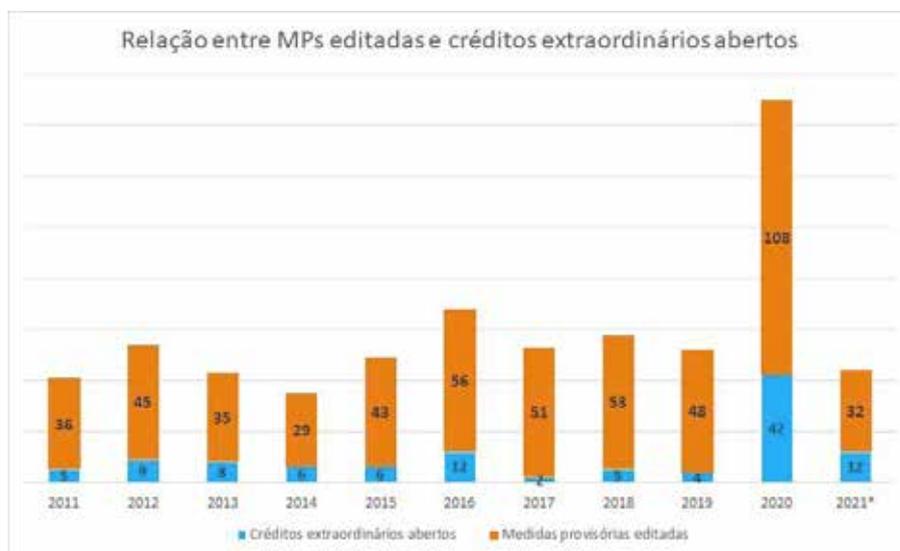
Para o Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade (ADIN), o uso de MPs, pelo Chefe do Poder Executivo, para abrir crédito extraordinário, deve acontecer, quando ocorrer um estado de necessidade que obrigue o Estado a adotar providências imediatas de caráter legislativo, inalcançáveis, conforme as regras ordinárias do ato de fazer leis, em face do prolongamento de tempo ou que fatalmente decorreriam do atraso na concretização da prestação legislativa.

Conforme o STF, o que legitima o Chefe do Executivo a antecipar-se, de modo cautelar, ao processo legislativo ordinário, editando-se medidas provisórias pertinentes, é o fundado receio, por ele demonstrado, de que a morosidade da prestação legislativa provoque grave lesão de difícil reparação ao interesse público. A banalização da utilização de MPs, pelo Governo Federal, para fixar gastos públicos, é um procedimento condenado, pelo parlamento e, mais recentemente, pelo Poder Judiciário, por meio da ADIN nº 4.048, de 2008. Mesmo assim, o Executivo, em muitos casos, utiliza a edição de Medidas Provisórias (MPs), que são mais céleres, argumentando-se urgência e imprevisibilidade. Entretanto, essa prática possui aspectos negativos, entre eles, o aumento dos riscos de má administração do dinheiro público.

A extensa utilização de MPs é defendida, pelo Poder Executivo, por causa da celeridade que traz ao processo decisório, pela quase certeza da aprovação da política pretendida, pela impressão de governabilidade e pela presteza que confere às ações do Executivo. Nota-se o aumento, com grande intensidade, na definição de despesas obrigatórias de caráter continuado, renúncias de receitas e despesas correntes, apesar do discurso do Executivo a favor do controle dos gastos públicos.

Levantamento feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), até 2017, e também no portal da Presidência da República, de 2018 a 2021, mostra que houve significativo aumento de edição MPs, com matérias orçamentárias, conseqüentemente aumentando-se as despesas primárias. Essa ação pode ter afetado de forma direta, as metas fiscais dos exercícios financeiros. Conforme demonstrado, no gráfico a seguir, foram editadas 536 MPs no período. Dessas, 105 foram para abertura de créditos extraordinários. Observem que temos um pico, em 2020, por conta da pandemia, mas o Poder Executivo cancelou R\$ 75,91 bilhões, em créditos extraordinários previstos nessas MPs, para o combate à pandemia de coronavírus em 2020.

De acordo com Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado (Conorf), esse montante autorizado por medidas provisórias (MPs) foi anulado, no final do ano passado, porque os ministérios não fizeram o empenho das despesas, até o dia 31 de dezembro. Daí fica uma pergunta: Essas MPs eram realmente necessárias?



Fontes: Elaboração própria. Artigo TCE. Presidência da República (BRASIL, 2021).

A edição excessiva de MPs, por parte do Poder Executivo, como mecanismo retificador do orçamento público, no Brasil, apresenta alguns aspectos adversos, como o aumento de riscos da ocorrência da malversação do dinheiro público, além de prejudicar o acompanhamento, monitoramento e a fiscalização. por parte do Poder Legislativo e demais órgãos de controle, já que foge do definido nos planejamentos orçamentários.

O processo orçamentário é fundamental, para a consecução das ações do Estado, e possui a possibilidade da utilização de mecanismos retificadores. O Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) é uma proposição destinada a dispor, sobre matéria orçamentária de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, analisada pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), que sobre ela emitirá parecer, e apreciada pelo Congresso Nacional. No entanto, devido à inexatidão de ajustes, na programação financeira, assim como em decorrência do descompasso que existe, entre o período de elaboração do orçamento e a sua execução efetiva, podem acontecer episódios que não foram previstos, na confecção da peça orçamentária, e que devem ser absorvidos no orçamento do exercício.

Tais episódios são descritos, por Pires (2002), como falhas ou omissões, e, para corrigi-los, é essencial lançar mão dos denominados mecanismos retificadores do orçamento. Esses **mecanismos retificadores** são conhecidos como créditos adicionais e são previstos, na Lei nº 4.320, de 1964, e na Constituição. Os créditos adicionais podem ser classificados, conforme art. 41 da Lei nº 4.320, de 1964, como:

a) suplementares - aqueles destinados ao reforço de dotação orçamentária já existente. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados, por Lei e abertos por Decreto do Executivo. O art. 7º, inciso I, da Lei nº 4.320, e a Constituição Federal, através do art. 167, autorizam a inclusão, no orçamento, de dispositivo que permita ao Executivo abrir créditos suplementares, até determinado limite, que normalmente varia entre 20% e 25% do total da despesa fixada no orçamento. Os créditos suplementares, por serem destinados a atender insuficiências, no orçamento, com este se confundem, acompanhando a sua vigência, ou seja, extinguem-se no final do exercício (art. 45 da Lei nº 4.320, de 1964).

b) especiais - os destinados a despesas para as quais não haja dotação específica. Os créditos especiais, por se referirem a despesas novas, não gozam dessa facilidade, sendo sempre autorizados previamente, por Lei e abertos por Decreto do Executivo.

A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis, para atender à despesa, e será precedida de exposição justificada (art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964). Os créditos suplementares, por serem destinados a atender insuficiências, no orçamento, com este se confundem, acompanhando a sua vigência, ou seja, extinguem-se no final do exercício (art. 45 da Lei nº 4.320, de 1964).

c) extraordinários - os destinados a atender despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Os créditos extraordinários serão abertos, por Decreto do Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo (art. 44 da Lei nº 4.320, de 1964). Os créditos especiais e extraordinários poderão ter vigência, até o final do exercício subsequente, quando o ato da autorização for promulgado, nos últimos quatro meses do exercício, e reabertos nos limites de seus saldos. Portanto, se autorizados, até 31 de agosto, vigorarão, até o término do exercício; se autorizados após essa data, poderão ser reabertos, pelo saldo, e vigorarão até o final do exercício subsequente.

O crédito extraordinário está presente, no ordenamento jurídico brasileiro, desde o ano de 1850, quando a Lei nº 589, de 9 de setembro de 1850, definiu as primeiras diretrizes, sobre a sua abertura. Conforme aquele dispositivo, o Poder Executivo, sem prévia autorização do parlamento, poderia abrir créditos extraordinários **somente no caso de epidemia ou qualquer outra calamidade pública, insurreição, sedição, rebelião e outros dessa natureza**. Apesar dessas restrições, no ano de 1892, o Congresso da época já via o uso do crédito extraordinário como um modo de burlar autorizações orçamentárias ordinárias (PEREZINO, 1999).

O crédito extraordinário representa um dos mais antigos modos dos instrumentos de ajuste orçamentário do Direito Orçamentário do Brasil, sendo as primeiras referências a sua utilização inseridas em atos do tempo do Império. Esse instrumento emergiu, ao lado dos créditos suplementares, destes distinguindo-se pela exigibilidade dos pressupostos de imprevisibilidade e urgência. (SANCHES, 2000)

De acordo com uma pesquisa, realizada pelo TCU, UNB e UFGO, (ROCHA, MARCELINO E SANTANA, 2012), intitulada "Orçamento Público no Brasil: A Utilização do Crédito Extraordinário como Mecanismo de Adequação da Execução Orçamentária Brasileira", publicada em 2012, que buscou identificar e analisar as razões e os principais fatores que levam o Governo Federal a utilizar, sistematicamente, o crédito extraordinário e também levantar o entendimento existente, quanto ao significado dos pressupostos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência, além de avaliar a aderência dos créditos extraordinários abertos a esses pressupostos, apurou-se que o termo imprevisibilidade estaria relacionado a um evento que foge à capacidade humana de prever, uma situação anômala, excepcional e inesperada.

Quanto à expressão urgência, o seu significado foi descrito como uma necessidade de ação rápida e imediata do Estado para fazer frente a despesas inadiáveis. Ainda com base nessa mesma pesquisa, apurou-se que,

praticamente 100% dos créditos extraordinários abertos por medida provisória, entre 1995 e 2010, não obedeceram aos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência. Apenas, em 2000 e 2009, é que esse percentual ficou abaixo de 96%. Esse resultado corroborou o sentimento do STF de que os pressupostos da imprevisibilidade e da urgência não estariam sendo observados na abertura de créditos extraordinários. Essa desobediência é preocupante, na medida em que pode configurar crime de responsabilidade, praticado pelo Presidente da República, por atentar contra a lei orçamentária, como previsto no artigo 85, inciso VI, da CF 1988. Por fim constatou-se, ainda, forte influência política, na alocação dos recursos públicos, em detrimento a um processo de escolha que possuísse bases racionais, bem como indícios da prática do orçamento repetitivo, descritos por Caiden e Wildavisky (2003, *apud* ROCHA, MARCELINO E SANTANA, 2012).

Para finalizar, vale pontuar que os créditos extraordinários não são alcançados pela Emenda Constitucional nº (EC) 95, de 2016 (Teto de Gastos). Esse Novo Regime Fiscal impôs uma série de limitações, aos gastos públicos, pelas próximas duas décadas, estabelecendo-se novas formas de cálculo e fixando-se limites do que poderá ser gasto pelos órgãos e poderes abrangidos.

A EC 95, de 2016, também exclui algumas despesas primárias da base de cálculo e dos limites estabelecidos no art. 107. De acordo com o § 6º:

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I – transferências constitucionais estabelecidas, no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

**II – créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;** (grifo nosso)

III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Esse novo Regime Fiscal impôs limites, apenas, para as despesas primárias, entendidas como aquelas que modificam o resultado primário, alterando-se o endividamento líquido do governo no exercício correspondente. As despesas primárias se referem aos gastos com pessoal, previdência social, saúde, educação, assistência social, entre outros. As despesas financeiras, que não afetam o resultado primário e servem para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, estão excluídas das limitações da Emenda.

De acordo com estudo feito, em 2017, pelo Tribunal de Contas do Ceará, os créditos extraordinários, não se incluem, nos limites da EC 95, de 2016, por ser uma categoria que não admite restrições financeiras. Mas há que se considerar, no entanto, que a intenção do constituinte de retirar tais dispêndios da contenção imposta, pela EC, pode representar uma ameaça às contas públicas, já que os créditos extraordinários representariam uma forma “fácil” de escape aos limites estabelecidos.

O estudo do TCE/CE, afirma ainda que, nesse cenário de contenção de gastos, a hipótese a que se quer chegar é a de que os créditos extraordinários podem servir como um escape aos limites fixados pela Emenda Constitucional. E explica, dizendo que uso irrestrito dos créditos extraordinários já ocorre, há muito tempo, mesmo em condições econômicas favoráveis e em gestões razoavelmente responsáveis. Ele alega que, na época, em 2017, em circunstâncias, como forte crise econômica, inúmeros escândalos de corrupção e diversas reformas legislativas (fiscal, previdenciária, trabalhista), a tendência já era de aumento, na demanda por recursos, e que a abertura de crédito extraordinário era uma das poucas formas de obtenção “fácil” de dinheiro público.

O ponto do teto de gastos é que alija o Legislativo da edição de créditos extraordinários e, mais ainda, da possibilidade de extrapolação do teto, pois essa modalidade de proposição é de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, como em qualquer regime parlamentarista que se preze. Assim, o devido processo legislativo orçamentário é caracterizado por uma restrição exclusiva, para o Poder Legislativo, enquanto preserva o poder legiferante do Poder Executivo. (PEDERIVA 2021).

Por fim, acredito que é urgente a necessidade de implementação de um controle mais criterioso para a abertura dos créditos extraordinários. De acordo com o que observamos, em estudos realizados até aqui, ficou demonstrado que, nos moldes atuais, a fiscalização nesse sentido não é suficiente, para coibir ou ao menos diminuir a utilização desse tipo de crédito de maneira inadequada. Ademais, é importante ressaltar que não temos muitas fontes para pesquisar o assunto. Os artigos e estudos mais recentes datam, de 2017, e, de lá pra cá, muita coisa aconteceu. Assim, é nosso objetivo continuar estudando o tema, que será foco do trabalho de conclusão da pós-graduação em Orçamento Público.