

Uma análise sobre as decisões do STF em ADIs de Medidas Provisórias sobre créditos extraordinários



Analysis about Brazilian Supreme Court decisions on ADIs and Provisional Measures on extraordinary credits.

Luis Sérgio Araújo <luis.araujo@planejamento.gov.br>
Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

Raon Dansa Motta <raon.motta@planejamento.gov.br>
Estagiário de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

Resumo Esse artigo analisa as controvérsias relativas a alterações de orçamento via crédito extraordinário autorizados por medida provisória. O tema é importante porque aborda uma faceta do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil onde se revela de maneira evidente a disputa pelo poder de autorizar despesas públicas. O artigo analisa em perspectiva as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs ajuizadas contra o Poder Executivo, procurando colocar em relevo as tendências do Supremo Tribunal Federal nesta matéria.

Palavras-chave Orçamento Público, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Medida Provisória, Crédito Extraordinário, Supremo Tribunal Federal.

Abstract *This article surveys the controversies about the changes in the budget via extraordinary credits authorized by provisional measures from the executive power. The subject is important because it approaches one facet of the relationship of the executive and legislative powers in Brazil which reveals in an evident way the disputes over the power of the purse. The essay analysis in*

perspective the Constitutional debate on the matter, seeking to highlight the tendencies of the Supreme Court.

Key-words *Federal Government Budget; Provisional Measure; Extraordinary Credits, Brazilian Supreme Court.*

Introdução

A autorização e abertura de créditos extraordinários por medida provisória é assunto polêmico. No cerne da controvérsia está uma das questões mais antigas da teoria e da prática do orçamento público: a disputa entre o Legislativo e o Executivo pelo poder de decidir sobre a utilização de recursos públicos – the power of the purse, termo utilizado na literatura estrangeira.

No Brasil essa disputa é uma constante ao longo da história desde o Império, havendo o pêndulo do poder oscilado entre Legislativo e Executivo nas diversas fases da história, correspondendo as fases de maior autoritarismo político com as de maior discricção do Executivo no campo orçamentário. Com a Constituição de 1988 observou-se um certo reordenamento no equilíbrio no sentido de diminuir prerrogativas excessivamente centralizadoras anteriormente atribuídas ao Poder Executivo pelo Ato Institucional nº 1, de abril de 1964.

Contudo, o ordenamento instituído a partir de 1988 permitiu o surgimento de interpretações divergentes quanto aos limites a serem observados pelo Poder Executivo na autorização de despesas sem a anuência prévia do Legislativo. O Poder Judiciário vem sendo demandado para dirimir as controvérsias e tem-se observado oscilações no entendimento dos ministros do Supremo Tribunal Federal - STF sobre a matéria.

Este artigo analisa a natureza dessa disputa à luz das controvérsias, suscitadas ao longo do período de vigência da Constituição de 1988. Tomando como referência as decisões do STF sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) acerca da matéria, serão analisados o entendimento e as fundamentações dos ministros do STF em suas decisões, tentando identificar as tendências prevaletentes.

Será abordada também a faceta política do assunto, os partidos políticos e suas posturas, ou mudanças de postura em relação ao tema, dependendo da sua posição eventual de apoio ou de oposição ao governo. Questionamentos serão levantados e modificações nas opiniões recentes serão comentadas.

O Crédito Extraordinário

Princípio básico de finanças públicas, que representa a essência do orçamento público, nenhuma despesa pública pode ser realizada sem autorização legislativa. A Lei Orçamentária Anual estabelece, para o período de um ano, como, em que, onde e sob responsabilidade de qual órgão devem ser aplicados os recursos arrecadados. O orçamento público é um plano de governo que guia e legitima as ações do Poder Público a curto e médio prazo. Para a construção desse plano orçamentário, a Constituição Federal define um conjunto de regras básicas em seu Capítulo II que trata sobre as Finanças Públicas - arts. 165 ao 169. A Lei 4.320/1964, que institui normas gerais de direito financeiro, estabelece também um conjunto de normas sobre elaboração e organização orçamentária. A partir de 1988, as Leis de Diretrizes Orçamentárias passaram a ser o principal instrumento de organização do orçamento público, sendo complementadas, a partir de 2000, pela Lei Complementar nº 101 e tendo como referência o Plano Plurianual – PPA, que define metas e diretrizes para o período de quatro anos.

O orçamento anual resulta de um processo de planejamento que pressupõe as intenções e as prioridades da coletividade, além de refletir também o acordo político sobre como serão gastos os recursos extraídos da sociedade. A princípio, idealmente, deveria ser cumprido sem modificações. Todavia, no passar do exercício financeiro, em virtude das adversidades e imprevistos, pode ocorrer a necessidade de efetuar ajustes no orçamento, uma vez que não é possível prever com exatidão os eventos que afetam a realização da receita e a execução da despesa pública. Para a efetivação desses ajustes ou alterações do orçamento, existe a figura do crédito adicional que são “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (Lei 4.320/1964, art. 40).

São três as espécies de crédito adicional: suplementar, especial e extraordinário e cada um destes tem suas características, finalidades, forma de autorização, modos de abertura e origem de recursos. Na terminologia orçamentária, o termo “autorização” corresponde ao ato que concede à autoridade o direito de realizar o crédito adicional, enquanto que o termo “abertura” refere-se ao ato que realiza materialmente a alteração do crédito adicional. Geralmente a autorização e a abertura do crédito adicional são instituídos pelo mesmo ato legal, mas não é obrigatório que seja assim. Uma exceção ocorre quando a própria lei orçamentária autoriza créditos suplementares até determinados valores, proporcionais aos valores alocados em categorias específicas, os quais poderão ser abertos posteriormente por decreto presidencial. A lei também condiciona a abertura dos créditos à existência de recursos disponíveis e elenca quatro possibilidades para a origem dos recursos: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; os provenientes de excesso de arrecadação; os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.



Os créditos suplementares têm por objetivo atender às despesas insuficientes dotadas na LOA, isto é, quando há necessidade de suplementar recursos para algo já previsto na lei. Já os créditos especiais servem para atender as despesas não contempladas na LOA, ou seja, quando não há dotação prévia que ampare a realização da despesa.

O terceiro tipo de crédito adicional é o extraordinário, tipo bem particular porque pode ser aberto por medida provisória, ou seja, sem autorização legislativa prévia. Por esse motivo só deve ser aberto para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, “como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, conforme exposto no § 3º, do art. 167 da Constituição Federal. Os créditos extraordinários serão analisados pelo Poder Legislativo em momento posterior, quando muitas vezes a decisão já produziu seus efeitos e não há mais como reverter o processo, daí o seu caráter polêmico.

O crédito extraordinário tem como uma de suas características diferenciadas a facultatividade da indicação de seus recursos, o que representa mais um elemento para reforçar o seu caráter discricionário e, por consequência, polêmico. Atualmente, a abertura de créditos extraordinários vem sendo acompanhada da indicação de recursos pelo governo federal, mesmo essa informação sendo facultativa.

A problemática das Medidas Provisórias

A Constituição Federal de 1988 trouxe duas mudanças em relação à Constituição anterior, no que tange o crédito extraordinário: ampliou as situações que podem ser atendidas por esse tipo de crédito e estabeleceu a medida provisória como instrumento de autorização e abertura. Até 1988, os créditos extraordinários só podiam ser autorizados em casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Após a promulgação de atual Constituição, esse parâmetro se tornou exemplificativo – antes era taxativo –, e fez com que vários motivos para a abertura de crédito extraordinário pudessem ser alegados sob o argumento de serem imprevisíveis e urgentes. Esta situação propiciou o campo fértil para a controvérsia.

Quanto ao instrumento e forma de autorizar o crédito extraordinário, até 1988 estes eram autorizados por decreto do Poder Executivo. Após a Constituição de 1988 entendeu-se que o instrumento para autorização de créditos extraordinários é a medida provisória. Esta conclusão decorre da leitura do § 3º do art. 167, quando diz que deve ser observado o disposto no art. 62.

Constituição Federal:

Art. 167:

...

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

Art. 62, antes da Emenda 32/2001:

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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Alguns entendem que o mais apropriado seria o decreto presidencial como ocorreu em todo período pré-1988, sem necessidade de autorização do Legislativo, como já estabelecia a primeira norma sobre o assunto, a Lei 854 de 1850, art. 4º (Império): “casos típicos de créditos extraordinários, quais sejam: os de epidemia, ou qualquer outra calamidade pública, sedição [...] rebelião, e outros desta natureza, o governo poderá autorizar previamente a despesa, dando imediatamente conta desta ao Poder Legislativo.”

Mais ainda, o art. 44 da Lei 4320/64 diz que “Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo”. Arízio Viana argumenta no seu livro “Orçamento Brasileiro” que

“O crédito extraordinário deve ser aberto pelo Executivo. É da essência do governo, do poder que administra, em determinada emergência, calamidade, ou necessidade de ordem pública, dispor de recursos para agir imediatamente em salvação da coletividade. Esteja ou não em funcionamento o Legislativo, não precisa o Executivo de pedir-lhe autorização para assim proceder. Mas, é da essência do regime democrático dar o Executivo contas ao Legislativo. Após a abertura do crédito extraordinário, o Executivo fará as devidas comunicações

ao Legislativo, a fim de justificar e de comprovar as despesas que, em caráter extraordinário, houver realizado” (Viana, 1950: 146).

A abertura de créditos extraordinários por medidas provisórias vem gerando debates desde então. As controvérsias giram em torno de interpretações do art. 42, III, da Lei 4320/64, do art. 167 § 3º, da CF e da Emenda Constitucional 32/01, que modificou o art. 62 da Constituição, que trata da edição de medidas provisórias. A Lei 4320 é taxativa quanto aos casos em que pode ser utilizado o crédito extraordinário: somente para atender a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, muito embora o significado desses tipos de eventos não seja tão óbvio.

Lei 4.320/1964

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.

A Emenda Constitucional 32/2001 modificou o art. 62 para incluir um rol de proibições para edição de medidas provisórias. Entre elas, está o item d) que proíbe medidas provisórias para matérias sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares. Porém uma ressalva é feita, quanto ao previsto no art. 167, § 3º, ou seja, no caso de atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

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.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

...

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

...

planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Portanto, a EC 32 criou certa complexidade na interpretação desta matéria. Alguns alegaram que seria inconstitucional editar créditos extraordinários por medida provisória, tendo em vista a vedação do art. 62, § 1º, d. Contudo, por uma simples leitura atenta dos dispositivos citados, com a nova redação, pode-se verificar sem dificuldades que a Constituição autoriza o crédito extraordinário, e desta vez, dá a entender que o instrumento e forma é a medida provisória, uma vez que cita expressamente o crédito extraordinário ao proibir medidas provisórias que tenham como matéria o orçamento e créditos adicionais e logo adiante fazer a ressalva para o art. 167, § 3º (despesas imprevisíveis e urgentes como guerra, comoção interna ou calamidade).

A única polêmica que persiste refere-se ao conceito de despesas imprevisíveis e urgentes do art. 167, § 3º e também sobre a quem compete definir se determinada despesa é ou não “imprevisível e urgente”. É em torno destas controvérsias que giram os argumentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre o tema. O crédito extraordinário tem vigência imediata, produzindo efeitos muitas vezes irreversíveis. Evidentemente que na interpretação do conceito de “imprevisível e urgente” incide forte viés político. Isto explica porque a maioria das ADIs sobre esse tema serem oriundas de partidos políticos de oposição ao governante que editou as respectivas medidas provisórias. A complexidade aumenta quando se considera que uma situação de urgência pode ser oriunda de um processo de planejamento inadequado anterior, o que justifica o pleito como urgente, mas não exime o administrador pela falha de planejamento.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), é um instrumento jurídico utilizado no chamado controle direto da constitucionalidade das leis e atos normativos. ADIs que tratam sobre medidas provisórias e abertura de crédito extraordinário estão constantemente na pauta de julgamento dos Ministros. Neste trabalho são analisadas seis ADIs, sendo ajuizadas da seguinte maneira: uma pelo Partido dos Trabalhadores – PT, quatro pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, e uma pela Associação do IBAMA. Para compreender melhor as decisões que o STF toma em relação a estes assuntos, analisaremos uma por uma, procurando entender melhor as características específicas de cada ADI.

A ADI 1496, que julgou a Medida Provisória 1513 de 1996, é um exemplo de como nos tempos pré-Lula as ADIs relativas à edição de medida provisória a cerca de crédito extraordinário normalmente eram consideradas constitucionais e quem as ajuizava, na maioria das vezes, era a oposição, assim como atualmente. Essa MP abria crédito no valor de 106 milhões de reais e teve o Partido Comunista do Brasil – PC do B como requerente. O resultado era o esperado para a época: “(...) o Tribunal não conheceu a ação, ficando, em consequência, prejudicado o pedido de medida liminar”. Considerada constitucional a MP, o dinheiro foi gasto pelo Ministério dos Transportes.

ADI 3712

A ADI 3712, ajuizada contra a MP 290/06 foi requerida pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e abria crédito no valor de R\$ 1.775.849.258, alegando motivos como “Manutenção da malha rodoviária federal”, “Implantação da unidade de enriquecimento de urânio” e “Formação de astronautas”. Tinha como base o discurso de que a obtenção de crédito extraordinário, nesse caso, maculava o que é escrito no § 3º do art. 167 da CF. Segue o argumento:

“Por óbvio, este não é o caso de despesas com publicidade institucional, com formação de astronautas, com monitoramento e avaliação dos projetos de investimento, com remuneração de agentes pela recuperação de haveres e operacionalização do seguro de crédito à exportação ou com conservação preventiva e rotineira de rodovias, que são objeto de créditos abertos pela medida provisória guerreada” (nota do partido).

A decisão da Corte neste caso foi a de arquivar o processo, pois na visão do Ministro Relator Cezar Peluso, não é dever do STF avaliar se há ou não urgência e imprevisibilidade nos motivos para a obtenção do crédito, isso seria dever do Chefe do Executivo. Nas palavras de Peluso: “É, com efeito, entendimento aturado e velho deste Tribunal que lhe não é lícito controlar ou estimar o juízo de urgência e relevância, que autoriza a edição de medida provisória pelo Poder Executivo, posto que atinente à matéria orçamentária”.

O placar da votação não foi nada apertado, tendo votado pela inconstitucionalidade da ação o Ministro Marco Aurélio e os demais (César Peluso, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Carmén Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber e Luiz Fux) pelo resultado obtido.

ADI 4048

A ADI 4048, contra a Lei 11.658/08 (MP 405 de 2007), proposta também pelo PSDB, e que abria crédito em valor de R\$ 5.455.677.660, tendo como destinação “Prevenção, preparação e enfrentamento para a pandemia de Influenza” (por diversos ministérios) e “Aquisição de imóveis para cartórios eleitorais” (por parte da Justiça Eleitoral). Baseou-se no mesmo discurso usado na ADI 3712, o de que não são respeitados os pressupostos constitucionais de urgência e relevância (art. 62) e nem os de urgência e imprevisibilidade (art. 167), visto que o crédito requerido tinha como destino diversos Ministérios e até a Justiça Eleitoral. Num julgamento apertado (6 votos contra 5), o STF decidiu considerar que a MP 405/07 não estava de acordo com os requisitos, mas, como a ação já estava prejudicada, houve decisão liminar, presentes os requisitos da fumaça do bom direito e do *periculum in mora*, . Em nota postada em seu site, o STF conclui que

“após analisar pareceres da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República que apontaram a prejudicialidade da ação, a ministra Ellen Gracie concluiu que com o término do exercício financeiro de 2008 foi encerrada também a vigência dos créditos extraordinários previstos na MP. Como a ADI ficou prejudicada pela perda de objeto, a ministra determinou o arquivamento da ação”.

Mesmo havendo sido arquivada a Ação, a decisão do Supremo neste caso representou uma mudança na postura, que até então vinha mantendo a posição anterior de que não compete ao Judiciário controlar ou estimar juízo de relevância e urgência nestes casos.

ADI 4049

No caso da ADI 4049, contra a Lei 11.656/08 (MP 402/07), ajuizada mais uma vez pelo PSDB, houve novamente uma divergência entre os ministros do STF. Os ministros Carlos Ayres Britto (relator da ação), Cármen Lúcia Antunes Rocha, Ellen Gracie, Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Celso de Mello defendem que a obtenção de crédito extraordinário deve obrigatoriamente seguir os preceitos escritos na Constituição Federal, votando assim a favor da inconstitucionalidade da lei. Ayres Britto indagou sobre o real enquadramento do crédito obtido, afirmando que construções como “manutenção da malha rodoviária federal” não são imprevisíveis, são gastos ordinários já dentro do plano de governo, e ainda disse: “O imprevisível é o que está fora de cálculo, do normal”. O ministro relator chamou de “escancarada inadequação aos pressupostos constitucionais” alguns gastos: a de modernização do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT), a de gestão e administração do programa “Corredor Araguaia–Tocantins” e a de implantação de perímetros de irrigação, entre outras. O questionamento vai além, com o ministro Celso de Mello chegando a afirmar que com essa primazia do Executivo em editar Medidas Provisórias, há de ter cuidado para não “submeter ou deslocar para a Presidência da República o poder de agenda sobre as deliberações do Congresso Nacional pelo bloqueio da pauta” e que “o presidente da República culmina por interditar o exercício pelo Congresso Nacional da sua função típica, que é legislar”.

Por outro lado, os ministros Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cezar Peluso e Menezes Direito não crêem que haja motivos suficientes para suspender a lei, indeferindo assim a ação. Ricardo Lewandowski reafirmou que a tarefa do Judiciário é uma e a do Executivo é outra, e disse que eles não devem “sentar-se na cadeira presidencial e começar a examinar item por item as despesas urgentes, não urgentes, relevantes, não relevantes, porque não é esse o papel do Judiciário”. E afirmou que gastos com tratamento de água e esgoto, manutenção de vias, entre outras são “medidas que se supõem urgentes, relevantes e imprevisíveis por se tratarem de saúde pública”.

O Ministro Celso de Mello, ao comentar sobre as decisões do julgamento da ADI 4048, disse que só entre janeiro de 2007 e abril de 2008 foram editadas 23 Medidas Provisórias relativas à obtenção de créditos extraordinários, em um valor aproximado de 62 bilhões e 500 milhões de reais, ressaltando que “tem-se na prática, em razão do notório abuso de créditos ditos extraordinários, um verdadeiro orçamento paralelo”.

Celso de Mello afirmou que entre o período de 5 de outubro de 1988 até hoje, o Executivo, valendo-se de MPs, legislou duas vezes mais que o Congresso, no mesmo período. Desde a redemocratização até hoje, os presidentes da república, entre edições e reedições, promulgaram sozinhos Medidas Provisórias equivalente ao dobro de Decretos-leis promulgados por todos os Gerais que nos presidiram durante a Ditadura Militar. De Mello ainda aponta que: “Nesse período, os generais presidentes editaram ao longo de 21 anos 2.272 decretos-leis em proporção bem inferior ao volume de medidas provisórias editadas e reeditadas sob a égide da presente Constituição, numa evidente atestação que o chefe do Poder Executivo da União transformou-se definitivamente hoje em verdadeiro legislador solitário da República”.

Outras polêmicas relativas a medidas provisórias

Outra problemática que aparece em relação à edição de medidas provisórias surgiu no julgamento da ADI 4029, contra a Lei 11.516/07 (MP 366/07), lei que criou o ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), ajuizada pela Associação Nacional dos Servidores do Ibama. Neste caso a maioria dos ministros considerou que a MP violava a Constituição, pois não foi submetida a uma comissão mista no Congresso, conforme determina o § 9º do artigo 62. O Ministro Relator do processo, Luiz Fux também observou o descumprimento do requisito de urgência, relevância e imprevisibilidade. Entretanto os outros ministros discordaram, considerando ser esse papel somente do Executivo.

Todavia, o Senador José Sarney (PMDB-AP) propôs a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 11/2011, relativa à tramitação das Medidas Provisórias no Congresso Nacional. A proposta mudou o artigo 62 da CF, que regula a edição de medidas provisórias, passando de parágrafo único, em 1988, para um artigo de 12 parágrafos incluídos pelo emenda constitucional 32/2001. A PEC 11/11 modificou mais ainda, com o intuito de facilitar e dar maior controle ao Poder Legislativo em relação ao tramite das medidas provisórias, passando a ter 14 parágrafos. A PEC modifica os prazos em que as MPs ficam em vigor, agora em 120 dias fixos, não mais 60 dias com direito a prorrogação de mais 60, que sempre era utilizada. Contudo a mudança mais significativa se dá em relação aos procedimentos de tramitação de uma MP no Congresso Nacional. Retira-se a necessidade de análise primária por Comissão Mista, e confere às duas casas legislativas prazo igual de para análise, 55 dias para cada (após análise do senado, a proposta volta à Câmara, onde terá

até o prazo de vigência da MP para aprovar ou rejeitar possíveis modificações feitas pelo Senado), preservando assim a competência constitucional de ambas as casas.

Aspecto importante de se observar são os autores das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e a partir de quando o STF começou a julgá-las inconstitucionais. No tangente à obtenção de créditos extraordinários, todos os presidentes do período pós-1988 utilizaram à exaustão, como já anteriormente explicitado, as Medidas Provisórias para autorização e abertura de créditos extraordinários. A ADI 2213 foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores - PT, na época em que Fernando Henrique Cardoso chefiava o Executivo, questionando, também, uma medida provisória.

A ADI foi ajuizada principalmente por se considerar ter havido abuso presidencial na edição de medidas provisórias, entre outros motivos. O partido estava criticando “a edição de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância (CF, art. 62, caput)”

As ADIs antes citadas (exceção feita a ADI 4029), todas propostas durante o governo Lula, tiveram o PSDB como requerente do processo. Os questionamentos incluem acusações como a “quebra da separação dos três poderes” ou a “atitude do Executivo em autolegislar”. A preocupação manifestada é de que a crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, teria despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Não é por menos que quase na totalidade os processos são ajuizados pelos partidos da oposição, o que não significa um vício político em si, uma vez que os partidos que acabam por ser a oposição ao governo têm a missão de fomentar a fiscalização e o monitoramento das ações dos governos, e ao proporem uma Ação Direta de Inconstitucionalidade não estão necessariamente realizando perseguição política, mas sim cumprindo seu papel institucional, ao observar algo que consideram injusto e inconstitucional, principalmente quando envolve consideráveis quantias de recursos.

Conclusões

A autorização de créditos extraordinários por medida provisória permanece um tema controverso. Claramente observa-se que o sistema normativo vigente é ineficiente para evitar a ocorrência de impasses. Elementos subjetivos tais como “urgentes e imprevistas” possuem grande potencial para produzir interpretações divergentes. O ajuizamento de ações ao STF para dirimir as controvérsias não parece ser um expediente apropriado no longo prazo, tendo em vista que as próprias divergências entre os ministros do Supremo tendem a perpetuar a insegurança jurídica, sem falar

nas ineficiências de um sistema que resolve as controvérsias com base numa avaliação caso a caso.

A interpretação de que compete ao Poder Executivo definir as situações que enquadram como “urgentes e relevantes” parece perder força no STF, mas ainda é prevalecente. Os ministros do Supremo vêm revelando uma tendência de menor tolerância quando se verificam erros formais no ritual da edição da medida provisória. Exemplo desse caso é a ADI 4029, situação em que a medida provisória não havia sido apreciada por comissão mista do Congresso, onde até o julgamento desta ADI, a análise era obrigatória.

Parece existir um entendimento no sentido de que deve haver maior parcimônia pelo Poder Executivo ao editar medidas provisórias para autorizar a abertura de créditos extraordinários, propondo-os apenas nas situações em que seja nítido o cumprimento dos requisitos de imprevisibilidade e urgência, conforme preconiza a Constituição.

O propósito deste trabalho é trazer à luz elementos que permeiam esse aspecto particular do processo orçamentário brasileiro. Como visto, o tema é propício à controvérsia e à argumentação política. Nossa contribuição tão somente pretende colaborar com informações para que todos os interessados no tema possam desenvolver seus próprios argumentos com mais propriedade.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição da República Federativa do Brasil**. art. 165§5º; art. 84 XXIII. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. São Paulo, Atlas, 1991.
- VIANA, Arízio. **Orçamento Brasileiro**. São Paulo, Edições Financeiras S.A, 1950.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2009. **Cathedra Blog**. Disponível em: <http://www.blog.cathedranet.com.br/regime-dos-creditos-extraordinarios-com-a-promulgacao-da-constituicao-de-1988/> Acesso em: 20 set. 2012.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. Créditos Extraordinários por Medidas Provisórias: Até Quando a Irrracionalidade? **Agência Câmara de Notícias**. Brasília, 01 jan. 2001. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo090.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.
- CHIA, Rodrigo. Decisão do STF pode permitir questionamento de medidas provisórias. **Agência Senado**. Brasília, 08 ago. 2012. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/03/08/decisao-do-stf-pode-permitir-questionamento-de-medidas-provisorias>. Acesso em: 12 set. 2012.

Secretaria de Comunicação Social do Supremo Tribunal Federal. **STF suspende medida provisória sobre crédito extraordinário de R\$ 1,65 bi.** Brasília, 05 nov. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98619>. Acesso em: 08 set. 2012.

Secretaria de Comunicação Social do Supremo Tribunal Federal. **Supremo suspende lei que abriu créditos extraordinários no orçamento.** Brasília, 14 mai. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=88830&caixaBusca=N> Acesso em: 07 set. 2012.

Nova Interpretação Muda o Trâmite das MPs. **Confederação Nacional de Instituições Financeiras.** Brasília, 15 jun. 2012. Disponível em: <http://www.cnf.org.br/noticia/-/blogs/nova-interpretacao-muda-o-tramite-das-mps>. Acesso em: 09 set. 2012.