



Diones Gomes da Rocha

POLÍTICA E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL:
Uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)

Orientador: Prof. Dr. Gileno Fernandes Marcelino

BRASÍLIA, DF
2009

Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Junior
Reitor da Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. João Batista de Sousa
Vice-Reitor da Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dra. Denise Bomtempo Birche de Carvalho
Decano de Pesquisa e Pós-Graduação (UnB)

Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães
**Diretor da Faculdade de Economia Administração, Contabilidade e Ciência da
Informação e Documentação (FACE/UnB)**

Prof. Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA/FACE/UnB)

Prof. Dr. Jorge Katsumi Niyama
**Coordenador-Geral do Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-
Graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN**

DIONES GOMES DA ROCHA

POLÍTICA E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL:

Uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Orientador: Prof. Dr. Gileno Fernandes Marcelino

Linha de pesquisa: Impactos da Contabilidade na Sociedade

Projeto de pesquisa: Administração pública comparada

BRASÍLIA, DF
2009

ROCHA, Diones Gomes da

Política e Processo Orçamentário no Brasil: Uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008) / Diones Gomes da Rocha, Brasília, 2009.

157 páginas

Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Bibliografia.

1. Política orçamentária. 2. Créditos extraordinários. 3. Imprevisibilidade e urgência. 4. Orçamento público. I. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da UnB. II. Título.

CDD –

DIONES GOMES DA ROCHA

POLÍTICA E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL:

Uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e aprovada pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Dr. Gileno Fernandes Marcelino
Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN – Orientador

Prof. Dr. José Matias Pereira
Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN – Examinador Interno

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB – Examinador Externo

Brasília, DF, 14 de outubro de 2009.

A meus pais (*in memoriam*);
À minha Esposa, pelo apoio incontestado;
Aos meus irmãos, mesmo longe uma presença constante;
Aos meus amigos pelo importante incentivo.

AGRADECIMENTOS

Uma caminhada que pensei ser solitária revelar-se-ia inatingível, não fosse o apoio coletivo. Portanto, tenho a honra e o dever de agradecer a todas as pessoas que direta ou indiretamente tornaram a minha jornada mais fácil.

Mais que um dever, uma satisfação e honra de minha parte em render homenagens ao corpo docente do mestrado Multiinstitucional e Inter-regional em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal de João Pessoa e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mercê do sonho e determinação dos Professores Doutores César Augusto Tibúrcio Silva, Gileno Fernandes Marcelino, Jorge Katsumi Niyama, José Matias Pereira, Otávio Ribeiro de Medeiros, Paulo Roberto Barbosa Lustosa, Fátima de Souza Freire, Jorge Abrahão de Castro, Paulo Roberto Nóbrega Cavalcante, Paulo Amilton Maia Leite de Medeiros, Paulo Aguiar do Monte, Edílson Paulo, Renata Paes de Barros, Aneide Oliveira Araújo, Anderson Mol, José Dionísio Gomes da Silva, Sirlei Lemes, Carlos Renato Theóphilo e Solange Garcia dos Reis, podemos, hoje, contar com o curso de mestrado e doutorado em contabilidade nessas universidades.

Agradecimento especialmente ao meu orientador, Prof. Dr. Gileno Fernandes Marcelino. Seu modo peculiar de lidar com as pessoas e a disposição em atender-me, mesmo com a agenda sobrecarregada, tornaram o meu desafio menos difícil.

Muito me enaltece agradecer a um dedicado professor que, mesmo sem estar diretamente ligado ao mestrado, fez-se presente ao longo de todo o curso. Assim, não poderia deixar de agradecer ao amigo Cláudio Moreira Santana, por suas sábias e precisas palavras de apoio e de esclarecimentos.

Não há estrutura sem suporte. Não há área fim que sobreviva sem uma retaguarda eficiente e profissional que, na maioria das vezes, desenvolve um trabalho anônimo, porém de grande relevo e importância. Agradeço, pois, aos dedicados profissionais Aline Nunes Feitosa, Renato Pereira Moço de Oliveira, Eugênio Pacelli de Oliveira, Maria Luisa Marinho Costa, Rodolfo Lauro Alves dos Santos, Heverton Barbosa de Oliveira, Mariana de Sena Alves e Rosemary Borelli de Oliveira, pela forma cortês e prestimosa com que sempre me atenderam.

Agradecimento especial, rendo às pessoas que, a despeito de pesada agenda, encontraram tempo para me receber e responder a todas as perguntas formuladas. Sem esse valioso apoio a pesquisa jamais teria sido exitosa e,

conseqüentemente, não poderia eu almejar atingir mais um degrau na escalada do conhecimento. A essas pessoas, meus sinceros agradecimentos e consideração.

Também não deixar de agradecer àquelas pessoas que acreditaram em mim desde o momento em que souberam da minha participação no processo de seleção para o mestrado. O incentivo delas me fez transpor o primeiro obstáculo e alcançar um sonho que há muito eu nutria. Assim, entre essas pessoas, destaca-se a minha amada esposa Débora Cristina Caetano Rocha que foi a minha referência e sustentáculo desde o início, aliás, desde que eu a conheci.

Da mesma forma, gostaria de agradecer a meus irmãos e aos pais da minha esposa, pelo apoio que me deram mesmo estando distantes. De igual modo, quero externar o meu reconhecimento aos meus companheiros de trabalho: Gualter Ramalho Portella, Maria de Fátima Elias da Silva, Laércio Mendes Vieira, Geovani Ferreira de Oliveira, Marco Polo Rios Simões, Cleber Silva Campos, Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Álvaro Pereira da Silva, Anabe Lopes da Silva e Fernando Nazareth Cardoso, pelo incentivo e apoio ao longo desses dois anos de curso. Também não poderia esquecer-me de nossa estagiária Thaise Corcino da Nóbrega pelo seu importante trabalho na coleta de informações.

Aos colegas mestrandos, companheiros de tantas labutas, de noites não dormidas, de discussões inflamadas, de nervos à flor da pele, mas também de alguns raros momentos de deleite, de sorrisos francos e de satisfação pelo dever cumprido. Agradeço, pois, pelos ensinamentos e compreensão à Camila, Danielle, Mateus, Lúcio, Ricardo, Humberto, Denise, Brunna, Bonifácio e Arrio.

Não posso, também, me furtar a agradecer a algumas pessoas com as quais tenho convivido, mais de perto, há alguns anos e que me proporcionaram alguns momentos de descontração em meio a um período de dificuldades e sacrifícios. Agradeço, portanto, aos amigos Cleber e Adriana, Fabíola e Danilo, Sandra e Orlando, José Renato e Nice, Raquel, Júnior, Lizandro e Raquel e a Paulo e sua filha Paula, Rodrigo e Fernanda; Rodrigo e Tatiana e Paulinho e Liane. A essas pessoas devo meus sinceros agradecimentos pela amizade autêntica e sincera.

Agradeço, ainda, ao Tribunal de Contas da União por ter me proporcionado condições para concluir com êxito este difícil curso. A redução da minha jornada de trabalho em duas horas, aliadas às minhas férias e aos meus recessos, foram imprescindíveis nessa caminhada. Devo estender esses agradecimentos aos

integrantes do Instituto Serzedello Corrêa e da Biblioteca Ministro Ruben Rosa, pela forma diligente e tempestiva com que sempre me atenderam.

Agradeço, por fim, Àquele que me permitiu transpor a todos os obstáculos e me fez chegar até aqui. Àquele que me fez saudável e sereno nos momentos mais difíceis e conturbados. A Vós, Senhor Deus, muito obrigado.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para este trabalho, meus sinceros e profundos agradecimentos.

*“Aquele que não prevê as coisas longínquas
expõe-se a desgraças próximas.”*

Confúcio

RESUMO

Desde a Constituição de 1934 o crédito extraordinário é destinado ao atendimento de demandas inadiáveis e urgentes (calamidade pública, epidemias, rebelião, sedição guerra externa). A Constituição de 1988 só o admite para as despesas “imprevisíveis e urgentes”. Não obstante, nos últimos 14 anos, o Governo Federal abriu, aproximadamente, R\$ 250,00 bilhões em crédito extraordinário. Esta pesquisa, portanto, teve por objetivo avaliar a utilização dos créditos extraordinários no Brasil, no período compreendido entre 1995 e 2008, a fim de verificar se os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência estão sendo observados na edição de medidas provisórias e se a utilização de tais créditos está permitindo que recursos públicos escapem ao processo orçamentário ordinário. Para tanto, realizou-se pesquisa de campo na qual foram aplicadas dezessete (17) entrevistas, do tipo estruturada e não diretiva, a integrantes dos poderes executivo e legislativo, participantes do processo de elaboração, fiscalização e controle da política orçamentária brasileira, além de especialistas da área de orçamento e contabilidade pública da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade de São Paulo (USP). Também foram coletados dados, na internet, no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), no sistema Siga Brasil, no sítio do Congresso Nacional, no sítio da Secretaria de Orçamento Federal, e no sítio da Presidência da República. Para a análise dos dados coligidos por meio das entrevistas utilizou-se da análise de conteúdo, em que as respostas foram agrupadas por temas e, em seguida, por categorias, de acordo com as respostas assemelhadas dos diferentes entrevistados, bem como entre as respostas dos grupos afins. Apontou-se a celeridade, a efetividade e a demora na tramitação no Congresso Nacional dentre as principais razões para a utilização freqüente do crédito extraordinário. Em relação ao significado das expressões “imprevisibilidade e urgência”, a primeira foi entendida como um evento que foge à capacidade humana de prever. Já a segunda, foi descrita como uma necessidade de ação rápida e imediata do Estado para fazer frente a despesas inadiáveis. Examinou-se também a aderência dos créditos a esses pressupostos. Para 70,59% dos entrevistados os créditos extraordinários abertos não obedeceram aos pressupostos da imprevisibilidade e da urgência, percepção confirmada pela análise de créditos extraordinários abertos nos últimos 14 anos, dos quais, em sua maioria, nenhum obedeceu àqueles pressupostos. As análises realizadas permitem inferir que está havendo flagrante desvirtuamento do processo orçamentário, pois a abertura contumaz desse tipo de crédito permite que recursos públicos escapem ao orçamento ordinário e sejam alocados unilateralmente pelo Poder Executivo.

Palavras Chave: Política orçamentária. Crédito Extraordinário. Imprevisibilidade e Urgência. Orçamento público.

ABSTRACT

Since the 1934 Constitution, the extraordinary credit has been destined to attending to urgent demands that cannot be postponed, which needed immediate attention (public calamities, epidemics, rebellions, sedition, or external wars). The 1988 Constitution only allows it for unpredictable and urgent expenses. However, in the last 14 years the Federal Government opened approximately R\$250 billion in extraordinary credit. This research, had, therefore, the objective at evaluating the use of extraordinary credit budget in Brazil, between 1995 and 2008, so as to verify if the constitutional requirements of unpredictability and urgency are being obeyed in the edition of the temporary measures and if the use of this credit allows for the evasion of public resources from the ordinary budget process. For this, a field investigation was performed, in which seventeen (17) structured and not directive interviews were applied to members of the executive and legislative body of the government, to members of the development, supervising, and control process of the Brazilian budget policy, as well as to specialists in the field of budgeting and public accountancy from the *Universidade de Brasília (UnB)* and the *Universidade de São Paulo (USP)*. Data was also collected from the Integrated System of Financial Administration – SIAFI, from the SIGA Brazil system, from the National Congress (CN) and from sites of the Office of Federal Budget and the Presidency of the Republic on internet. For the analysis of the data collected through interviews, an analysis of content was used, in which the answers were grouped by theme and then by categories, according to identical answers of the different interviewees, as well as among the answers of the similar groups. The research pointed, haste; effectiveness; delay in the processing of the CN and liability amongst the main reasons for the frequent use of extraordinary credit. In relation to the meaning of the expressions “unpredictability and urgency”, the former was understood as an event that escapes prediction by human capacity. But the latter (urgency) was described as the necessity for the State to act rapidly and immediately to face urgent expenditure. We also examined the adherence of these assumptions to the extraordinary credit opened. For 70,59% of the interviewees, the extraordinary credit opened did not obey these assumptions, perception confirmed by the analysis of the extraordinary credit opened in the last 14 years. This examination showed evidence that, in most of the years, no credit obeyed those parameters.

Key words: Budget policy. Extraordinary Credit. Unpredictability and Urgency. Public budget.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tramitação das Leis Orçamentárias pós Constituição de 1988	38
Quadro 2: Divisão Temática/Categorias - Elaborado pelo autor	67
Quadro 3: Razões e Principais Fatores da Utilização do Crédito Extraordinário - Elaborado pelo autor	81
Quadro 4: Significado Constitucional das Expressões Imprevisibilidade e Urgência - Elaborado pelo autor	86
Quadro 5: Índícios de Disfunções na Elaboração e Execução do Orçamento - Elaborado pelo autor	101
Quadro 6: Conseqüências da Utilização do Crédito Extraordinário - Elaborado pelo autor	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Percentual de despesas classificadas como previsíveis ou não – Crédito Extraordinário – 1995 a 2008	87
Tabela 2: Leis Orçamentárias Sancionadas pelo Governo Federal 1989 a 2009 ...	100
Tabela 3: Medidas Provisórias: Norma Orçamentária x Normas Gerais – 1995 – 2008	104
Tabela 4: Leis : Norma Orçamentária x Normas Gerais – 1995 – 2008.....	105
Tabela 5: Medidas Provisórias/Leis : Norma Orçamentária x Normas Gerais – 1995 – 2008	106
Tabela 6: Crédito Extraordinário x Despesa de Capital e Despesa Licitável1995 – 2008	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC: Ato Complementar

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADIMC: Ação Direta de Inconstitucionalidade Medida Cautelar

CF: Constituição da República Federativa do Brasil

CMO: Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização

CN: Congresso Nacional

CNP: Comissão Nacional de Planejamento

CONORF: Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

COFF: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos
Deputados

DASP: Departamento Administrativo do Serviço Público

FHC: Fernando Henrique Cardoso

LOA: Lei Orçamentária União

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentária

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

LULA: Luis Inácio Lula da Silva

MP: Medida Provisória

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OPI: Orçamento Plurianual de Investimento

PND: Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico

PPA: Plano Plurianual

SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira

SIGA: Sistema de Informações Orçamentais Gerenciais Avançadas

SOF: Secretaria de Orçamento Federal

STF: Supremo Tribunal Federal

TCU: Tribunal de Contas da União

UNB: Universidade de Brasília

USP: Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Contextualização	15
1.1 Problema de pesquisa	24
1.2 Objetivos	24
1.2.1 <i>Objetivo Geral</i>	24
1.2.2 <i>Objetivos Específicos</i>	25
1.3 Delimitação do Estudo	25
1.4 Motivações da pesquisa	26
1.5 Estrutura do Trabalho	27
2 REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1 Atividade Financeira do Estado	28
2.3 Ciclo Orçamentário	37
2.4 Crédito Orçamentário x Dotação Orçamentária	38
2.5 Créditos Adicionais	39
2.6 Pressupostos Constitucionais e Legais dos Créditos Extraordinários no Brasil ..	41
2.6.1 Primeiras Normas brasileiras sobre Créditos Extraordinários	41
2.6.2 Créditos Extraordinários nas Constituições Anteriores	45
2.6.3 Crédito Extraordinário na Constituição de 1988	46
2.7 Planejamento na Administração Pública Federal	51
2.7.1 O PPA na Constituição de 1988	55
2.7.2 A LDO na Constituição de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal	57
2.7.3 A LOA na Constituição de 1988	58
3 METODOLOGIA	61
3.1 Método de Abordagem	61
3.2 Meio de Coleta dos Dados	62
3.3 Seleção da Amostra	64
3.4 Análise dos Dados	65
4 RESULTADOS E ANÁLISES	68
4.1 Análise das Entrevistas	68
4.1.1 <i>Razões e Principais Fatores da Utilização Sistemática de Crédito Extraordinário</i>	69
4.1.2 <i>Razões e Principais Fatores causadores da abertura de crédito extraordinário pelo Governo Federal</i>	75

4.1.3 <i>Significado das Expressões Constitucionais “Imprevisibilidade e Urgência”</i>	82
4.1.3.1 <i>Grau de Aderência dos Créditos Extraordinários aos Pressupostos Constitucionais da Imprevisibilidade e Urgência</i>	84
4.1.3.2 <i>Medidas Provisórias x Créditos Extraordinários</i>	86
4.1.4 <i>Disfunções na Elaboração e Execução do Orçamento Ordinário</i>	88
4.1.4.1 <i>Processo de aprovação dos créditos extraordinários</i>	92
4.1.4.2 <i>Controle e Acompanhamento da Abertura dos Créditos Extraordinários</i>	95
4.1.5 <i>Conseqüências da Utilização de Créditos Extraordinários no Brasil</i>	101
4.1.5.1 <i>Efeitos complicadores ou facilitadores para a elaboração e execução do orçamento ordinário</i>	110
4.1.5.2 <i>Evolução dos Créditos Extraordinários</i>	114
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
GLOSSÁRIO	130
APÊNDICES.....	132

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Conforme Aristóteles (1985, p. 265), “o homem é naturalmente um animal político”. Para o sábio de Estagira, só o indivíduo de natureza vil ou superior ao homem procuraria viver isolado dos outros homens sem que a isso fosse constringido. Assim, uma vez que o homem busca naturalmente associar-se, surge o Estado para atender à razão natural da vida em sociedade e promover a realização das expectativas do homem em busca da felicidade coletiva, ou seja, na realização do bem comum (DEL VECCHIO apud MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 50).

Na busca pela realização do bem comum, carece o Estado de recursos bastantes para o desempenho de suas funções. Para tanto, a fim de se organizar e manter os serviços públicos, há necessidade de o Estado lançar mão de recursos financeiros para fazer face a tais necessidades (AGUIAR, 2004, p.31). Dessa forma, o custeio das necessidades coletivas só pode ser satisfeito por meio da transferência de recursos (tributos) da sociedade para o Estado.

A simples transferência de recursos da sociedade ao Estado, entretanto, não garante que as demandas sociais serão satisfeitas, devido ao descompasso existente entre as necessidades humanas ilimitadas e os recursos limitados. Deriva desse binômio, recursos *versus* demandas, dificuldades que precisam ser enfrentadas pelo Estado. Como saber, por exemplo, qual demanda atender; a que

custo; a que prazo etc. Respostas a essas indagações poderiam, ao menos em uma democracia, ser encontradas no orçamento público.

Segundo Key Jr (1940, p. 1138), [...] o formulador do orçamento nunca tem receita suficiente para atender aos requisitos de gastos de todas as agências e tem de decidir como meios escassos devem ser alocados para usos alternativos. Para o autor, o documento final do orçamento representa um julgamento sobre como os meios escassos devem ser alocados de forma a trazer o máximo retorno em termos de utilidade social¹. (Tradução livre).

Para Abrucio e Loureiro (2004, p. 89) “o orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas.” É por meio do orçamento que o Estado estabelece prioridades, decide como serão gastos os recursos extraídos da sociedade e a forma de distribuí-los entre diferentes grupos sociais.

Torres (2000, p. 2) entende que “todas as decisões fundamentais das políticas públicas passam necessariamente pelo orçamento [...]”. Já Pires (2002, p. 70) entende o orçamento como uma prévia autorização do Legislativo para que se realizem receitas e despesas de um ente público, em um determinado período de tempo. Wildavsky (2002, p. 7), por seu turno, considera o orçamento como a representação, em termos monetários, da atividade governamental.

Em suma, o orçamento pode ser entendido como um instrumento de alocação de recursos a fim de satisfazer os propósitos humanos. Dessa relação, surge o *trade-off* entre a limitação dos recursos e as necessidades humanas. A resposta para tal

¹ The budget-maker never has enough revenue to meet the requests of all spending agencies, and he must decide how scarce means shall be allocated to alternative uses. The completed budgetetary document represents a judgment upon how scarce means should be allocated to bring the maximum return in social utility.

conflito poder-se-ia extrair do orçamento, vez que ele deveria espelhar as prioridades e as metas estabelecidas por um dado governo.

Em termos normativos, orçamento público é tema presente na legislação brasileira desde a Constituição do Império do Brasil de 1824. Segundo essa Magna Carta, competia à Assembléia Geral fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta, sendo o Ministro de Estado da Fazenda o responsável por apresentar àquela assembléia um balanço geral da receita e da despesa do ano anterior, bem como o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano seguinte, além da importância de todas as contribuições e rendas públicas (BRASIL, Constituição, 1824).

Nota-se, pois, que, apesar de ainda rudimentar, já havia à época preocupação em se manter certo controle entre o que se arrecadava (receitas) e o que se gastava (despesas), vez que já se exigia um balanço geral para o confronto entre as receitas e as despesas do ano anterior, bem como a estimação de todas as despesas, contribuições e rendas públicas do exercício seguinte.

Passados mais de 180 anos, o tema orçamento público continua com *status* constitucional, reservando a Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro de 1988, uma seção exclusiva ao tema, além de artigos esparsos em seu corpo, tamanha a importância, inclusive social, deferida ao assunto.

No nível infraconstitucional, o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da administração pública federal, já estabelecia o orçamento como instrumento básico de planejamento da ação governamental, e instituía o orçamento-programa anual.

Consoante esse normativo, cabia a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu Ministério, sendo

de competência do Ministro de Estado, Chefe da Secretaria de Planejamento, revisar e consolidar os programas setoriais e regionais, bem como elaborar a programação geral do Governo.

Também, segundo o Decreto-Lei 200/67, o programa plurianual, elaborado conjuntamente pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, serviria de roteiro à execução coordenada do programa anual e seria ajustada ao fluxo de recursos previsto na programação financeira de desembolso.

Devido à necessidade de ajustes na programação financeira, bem como em decorrência do descompasso existente entre o período de elaboração do orçamento e a sua efetiva execução, podem ocorrer situações que reclamem atenção especial do gestor, mormente quando haja insuficiência ou inexistência de dotação orçamentária para a implementação de determinada demanda ou mesmo imperiosa necessidade de atender à demandas inadiáveis e urgentes, as quais requerem atendimento imediato.

Pires (2002, p. 111), dispõe que

Durante a execução do orçamento, podem ocorrer situações **que não foram previstas na elaboração da proposta orçamentária** e que devem ser absorvidas no orçamento do exercício. **Essas situações indicam omissões ou erros** na elaboração da proposta orçamentária que **devem ser corrigidos**, durante o exercício, por meio da **abertura de créditos adicionais**, também chamados de **mecanismos retificadores do orçamento**. (grifos acrescentados).

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, denomina os mecanismos retificadores do orçamento de créditos adicionais, classificando-os em suplementares, aqueles destinados a reforçar dotações insuficientes; especiais, os destinados às despesas para as quais não tenham sido consignadas dotações orçamentárias; e extraordinários, os destinados a atender despesas imprevisíveis e urgentes, sendo essa última modalidade o foco desta pesquisa.

As primeiras normas brasileiras sobre créditos extraordinários, a exemplo do orçamento, datam à época do Brasil Império. A Lei 589, de 9 de setembro de 1850, estabeleceu as primeiras diretrizes sobre a abertura de créditos suplementares e extraordinários. O governo, sem prévia autorização do legislativo, poderia abrir esses créditos extraordinários no caso de epidemia ou qualquer outra calamidade pública, sedição, insurreição, rebelião e outros assuntos dessa natureza.

Essa orientação foi mantida no Código de Contabilidade Pública, Decreto 4.536, de 1922, que previa a possibilidade de edição de créditos extraordinários em qualquer mês do exercício para ocorrer a despesas em caso de calamidade pública, epidemias, rebelião, sedição ou guerra externa. Essa abertura, no entanto, estava condicionada a parecer prévio do Tribunal de Contas, que daria conhecimento ao Congresso Nacional em 48 horas.

O tema ganhou *status* constitucional com a Constituição de 1934, que manteve, basicamente, o mesmo entendimento quanto aos tipos de despesas que poderiam ensejar a abertura dos créditos extraordinários. As constituições federais seguintes mantiveram a mesma linha, mormente, após a edição da Lei 4.320/64.

A Constituição Federal brasileira de 1988, por sua vez, trata dos créditos adicionais, principalmente, nos artigos 166/167 e reforça, por meio do § 3º do art. 167, os pressupostos da **imprevisibilidade** e da **urgência** para a abertura dos créditos extraordinários, além de estabelecer os parâmetros de guerra, comoção interna ou calamidade pública, como exemplos de despesas a serem socorridas por meio dessa prerrogativa excepcional.

Conforme a Carta Constitucional de 1988, o crédito extraordinário **somente** será admitido para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de **guerra, comoção interna ou calamidade pública**. Sendo assim,

seria, pois, o crédito extraordinário excepcional e, em tese, não deveria promover distorções na alocação de recursos orçamentários, principalmente na existência de um processo de planejamento e orçamentação eficientes.

Para Kohama (2003, p. 210), na hipótese de existência de um processo de planejamento e orçamento integrado, em que se utilizam técnicas que visem à concretização de objetivos e metas, devidamente formulados num instrumento denominado Orçamento por Programas, já absorvido pelo Brasil, quer pelos aspectos legais existentes, quer pela efetiva implantação pela Administração Pública, **a existência dos créditos adicionais tende a reduzir-se ao mínimo** ou até mesmo **ser de uso excepcional**.

Entretanto, essa excepcionalidade que a literatura aponta parece não estar acontecendo. O Gráfico 1 a seguir demonstra a evolução dos créditos extraordinários no Brasil nos últimos 14 anos. Por ele, nota-se que no ano de 1995 foram abertos R\$ 0,35 bilhões em crédito extraordinário, saltando para R\$ 61,60 bilhões em 2007 e recuando, mas ainda num patamar elevado, para R\$ 43,61 bilhões em 2008. No total, ou seja, de 1995 a 2008, o governo federal abriu, por meio de medidas provisórias, aproximadamente R\$ 250,00 bilhões.

Essa magnitude de créditos extraordinários abertos por medida provisória permite-nos, entre outras avaliações possíveis, inferir que eventuais problemas podem estar ocorrendo na condução da política orçamentária no Brasil, vez que soma expressiva de créditos orçamentários são abertos sem participação mais efetiva do Congresso Nacional e, dessa forma, considerando-se que é da natureza desse tipo de crédito a sua execução imediata, tem-se permitindo que recursos escapem ao processo orçamentário ordinário.

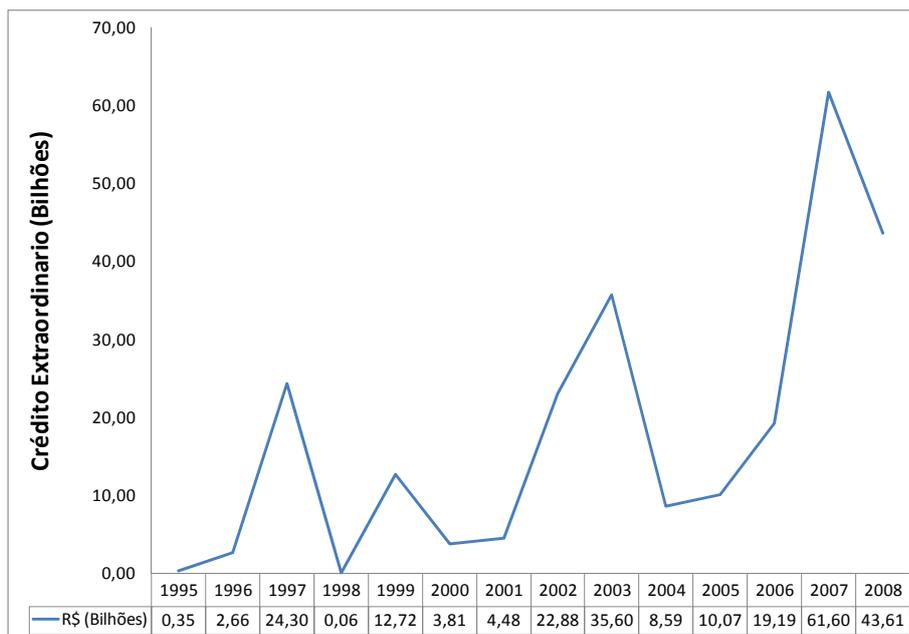


Gráfico 1: Evolução do Crédito Extraordinário – Brasil – 1995 a 2008

Fonte: elaborado pelo autor

Nota: valores atualizados para dezembro de 2008 pelo IGP-DI

Perezino (1999, p. 299) demonstra que o crédito extraordinário foi utilizado como forma de burlar autorizações orçamentárias ordinárias ao longo do tempo. Destaca ele que, em 11 de outubro de 1892, durante discussão que autorizava o Poder Executivo a abrir crédito extraordinário de 267 contos de réis, para fazer custear despesas realizadas com Revoluções em Mato Grosso e com o desastre do couraçado Solimões, o Deputado constituinte Eptácio Pessoa advertia que:

[...] este sacrifício que se exige dos cofres do Tesouro, já esgotados, já exaustos de dezenas de milhares de contos que lhes têm sido subtraídos a título de créditos extraordinários; [...] vem pedir aos defensores do regime federativo que apliquem os dinheiros públicos em pagamentos de dispêndios exorbitantes que provieram do mais descomunal atentado ao regime federativo e à autonomia dos estados (PEREZINO, 1999, p. 299)

Talvez em razão dessa preocupação, o primeiro relatório sobre as Contas do Governo, apreciado pelo Tribunal de Contas da União em 15 de abril de 1893, contém recomendação aos ordenadores de despesas da época alertando-os sobre a má utilização de verbas que deveriam ser usadas para socorros públicos.

Determinando a nossa legislação fiscal que a importancia votada para cada rubrica da lei do orçamento seja despendida de accordo com a respectiva tabella explicativa e as alterações feitas pelo Poder Legislativo, e não sendo permitidos os transportes de sobras, não ha como desconhecer na execução a importancia da indicada tabella, a cuja organização deve, portanto, presidir a mais minuciosa atenção. Trabalho incompleto motivará na pratica, como tem motivado, contestações que é de bom aviso evitar quanto possível.

Si é assim de tanto alcance, para remover duvidas, a discriminação das parcelas de que a somma total das verbas se compõe, não ha necessidade de insistir em quanto mais importa estabelecer precisamente o destino das verbas a que **se possa pretender dar larguezas que não consentem**, entre as quaes especificarei a que é destinada para **soccorros públicos**.

Esta verba só comporta, por sua natureza, **despezas de caracter extraordinário, que devemos desejar não se tornem jamais precisas**, e não haveria senão vantagem em firmar este ponto de modo inatacavel, **afim de que não possa suscitar-se a questão de imputar-lhe despesa que não esteja nela compreendida**; o que, com tanto fundamento, **a lei não admite** (TCU, 1893, p. 9) (grafia original da época, grifos acrescentados).

Apesar da secular preocupação, mais precisamente em 14 de maio de 2008, o Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.048-1), concedeu medida cautelar suspendendo os efeitos da Lei 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

Essa ADI, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), questionou a constitucionalidade acerca do real enquadramento de um determinado crédito na categoria de “extraordinário”, bem como quanto aos requisitos da imprevisibilidade e da urgência que deveriam nortear a sua edição. O PSDB atacou a Medida Provisória (MP) 405, de 18 de dezembro de 2007, que abria credito extraordinário em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de, aproximadamente R\$ 5,5 bilhões.

Em seu voto, o Ministro Relator justifica a importância do tema da seguinte forma: “A corte [STF] não pode se furtar de analisar o tema posto nesta ação direta. Há uma questão constitucional, de inegável relevância jurídica e política, que deve ser analisada a fundo” (STF, ADI 4.048-1, 2008, p. 11-12).

Mendes (STF, ADI 4.048-1, 2008, p. 13), destaca, ainda em seu voto, ser a MP o veículo legislativo adequado para a abertura do crédito extraordinário, contudo, alerta que, além dos requisitos da relevância e da urgência, a Constituição Federal exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas **imprevisíveis e urgentes**.

Em sua análise, Mendes (STF, ADI 4.048-1, 2008, p. 34) ressalta que

[...] nenhuma das hipóteses previstas pela medida provisória configuram situações **de crise imprevisíveis e urgentes, suficientes para a abertura de créditos extraordinários**. Há, aqui, um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. E esse não é um caso raro. Impressiona a quantidade elevada de medidas provisórias editadas no último ano, pelo Presidente da República, para abertura de créditos suplementares ou especiais travestidos de créditos extraordinários. Desde o início de 2007, já se podem contar mais de **20 medidas provisórias destinadas à abertura de créditos de duvidosa natureza extraordinária** (MP n^{os} 343, 344, 346, 354, 356, 364, 365, 367, 370, 376, 381, 383, 395, 399, 400, 402, 405, 406, 408, 409, 420 e 423). (grifo acrescido)

Como se pode notar, desde a época do Brasil Império, há normas definindo a utilização do crédito extraordinário, inclusive sendo matéria tratada com preocupação no primeiro Relatório de Contas do Governo apreciado pelo TCU em 1893. Entretanto, ainda se verifica na atualidade uma grande quantidade de medidas provisórias abrindo créditos que provavelmente não atendam aos pressupostos constitucionais.

1.1 Problema de pesquisa

Assim, diante desse contexto, é que se propõe como objeto de pesquisa estudar a política e o processo orçamentário brasileira, no período compreendido entre 1995 e 2008, a fim de se avaliar a utilização dos créditos extraordinários no Brasil.

Ante tal problemática emergem os seguintes questionamentos:

- Os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência estão sendo observados pelo Poder Executivo ao editar medidas provisórias que abrem créditos extraordinários?
- A abertura de créditos extraordinários no Brasil por meio de medidas provisórias está permitindo que recursos públicos escapem ao processo orçamentário ordinário?

1.2 Objetivos

1.2.1 *Objetivo Geral*

Avaliar a utilização dos créditos extraordinários no Brasil, a fim de verificar se os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência estão sendo observados na edição de medidas provisórias e se a utilização de tais créditos está permitindo que recursos públicos escapem ao processo orçamentário ordinário.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar e analisar as razões e os principais fatores que levam o Governo Federal à utilizar sistematicamente o crédito extraordinário.
- b) Levantar o entendimento existente quanto ao significado dos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e da urgência e avaliar a aderência dos créditos extraordinários abertos a esses pressupostos.
- c) Identificar indícios de que a utilização de créditos extraordinários esteja causando disfunções na elaboração e na execução do orçamento ordinário no Brasil.
- d) Evidenciar a magnitude, o impacto e as conseqüências da utilização de créditos extraordinários no Brasil.

1.3 Delimitação do Estudo

A pesquisa estará circunscrita ao âmbito da Administração Pública Federal e terá como suporte o Orçamento Geral da União do período compreendido entre 1995 e 2008, as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Também faz parte do seu escopo, os Planos Plurianuais (PPA) de 1995, que abrange o período 1996-1999; o PPA de 1999, que abrange o período 2000 – 2003; e o PPA de 2003, que abrange o período 2004 – 2007, bem como os balanços orçamentários

extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e do Sistema de Informações Orçamentais Gerenciais Avançadas (SIGA), do Senado Federal.

A pesquisa estará restrita, portanto, aos órgãos federais e aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Não significando, entretanto, que por estar inserta na esfera federal, não possa, com as devidas adaptações, ser replicada para outros entes subnacionais.

Não é objetivo desta pesquisa adentrar na discussão existente quanto ao meio (Medida Provisória ou Decreto do Poder Executivo) de abertura dos créditos extraordinários. Esse assunto vem sendo discutido pela doutrina e ainda não se chegou a um entendimento majoritário, razão pela qual considerou-se, conforme já sinalizado pelo STF, a MP como veículo próprio para abertura dos referidos créditos.

O período escolhido para o estudo restringiu-se ao lapso temporal entre 1995-2008, em razão das modificações ocorridas na economia brasileira a partir de 1995, tais como estabilidade dos preços e a adoção do “Real” como moeda nacional.

1.4 Motivações da pesquisa

Responder às perguntas aqui feitas se reveste de importância tanto acadêmica quanto social. Primeiro, pela inexistência de estudos que contemplem o tema de maneira específica, o que o torna tarefa desafiadora. Segundo, pela atualidade do tema e pelas conseqüências advindas, não somente aos órgãos de controle, mas a toda a sociedade, da utilização contumaz de créditos extraordinários para ocorrer a todo e qualquer tipo de despesa. Por fim, pela contribuição que se

espera a pesquisa proporcionará aos diversos atores interessados, além de contribuir para preenchimento do hiato existente na literatura contábil-orçamentária nacional.

1.5 Estrutura do Trabalho

Além da introdução, que descreve o problema, justifica a importância da pesquisa, delinea o objetivo geral, os objetivos específicos, bem como delimita o contexto no qual a pesquisa transcorreu, o trabalho é composto por mais cinco capítulos.

O segundo capítulo trata do referencial teórico. Procurou-se fazer uma revisão bibliográfica acerca do tema, a qual contemplou estudos sobre a atividade financeira do Estado, teoria do orçamento público, ciclo orçamentário no Brasil, relação crédito orçamentário *versus* dotação orçamentária, créditos adicionais, pressupostos constitucionais e legais dos créditos extraordinários e sobre o planejamento na Administração Pública Federal.

O terceiro capítulo trata da metodologia do trabalho e descreve os caminhos trilhados para o desenvolvimento da pesquisa. O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa. O quinto capítulo apresenta as considerações finais, as respostas aos problemas de pesquisa e apresentam-se algumas sugestões para um melhor controle e acompanhamento da abertura dos créditos extraordinários. Por fim, apresentam-se as referências bibliográficas, os anexos e os apêndices.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Atividade Financeira do Estado

Para Baleeiro (2002), em tempos remotos, era usual a requisição pura e simples daquelas coisas e serviços dos súditos, ou a colaboração gratuita e honorífica destes nas funções governamentais. Contudo, contemporaneamente, o Estado costuma pagar com dinheiro os bens e o trabalho necessários ao desempenho da sua missão. É o processo de despesa, segundo Baleeiro, que substitui com vantagem o processo da requisição, o processo da gratuidade de cargos e o processo de apossamento dos cabedais dos inimigos vencidos.

A regra, hoje, segundo esse mesmo autor, é o pagamento em moeda e, por isso, constitui atividade financeira do Estado a obtenção de dinheiro para aplicação no pagamento de indivíduos e coisas utilizadas na criação e manutenção de serviços públicos. A atividade financeira consiste, portanto, em obter, criar, gerir e despende o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público (BALEEIRO, 2002, p. 4)

Del Vecchio apud Matias-Pereira (2006, p. 50) entende a finalidade precípua do Estado como a realização do bem comum: “O Estado, não sendo um fim em si mesmo, tem por finalidade precípua atender à razão natural da vida em sociedade e promover a realização das expectativas do homem em busca da felicidade comum, ou seja, na realização do bem comum”.

Para Aguiar (2004, p.31), o Estado, a fim de promover o bem comum, cria, organiza e mantém serviços públicos por meio dos quais busca satisfazer sua missão precípua, qual seja, promover o bem da coletividade. Segundo ele

O Estado foi criado para promover o bem comum ou o bem da coletividade. Neste mister cria, organiza e mantém uma gama considerável de **Serviços Públicos**, através dos quais cumpre sua missão, pondo em prática o desenvolvimento das atividades de sua obrigação, tais como a promoção da **Saúde, Educação, Segurança Pública, Comunicação, Habitação** e outras, em benefício da coletividade.

A fim de se organizar e manter os serviços públicos, há necessidade de o Estado lançar mão de recursos financeiros para fazer face a tais necessidades, como observa Aguiar (2004, p.31):

[...] para criar, organizar e manter esses Serviços Públicos, necessita o Estado de despender grande soma de recursos financeiros, resultando, com isso, na necessidade de uma Política Planejada e Transparente (art. 1º, § 1º, LC nº 101/00) que envolva a atividade de criação, arrecadação e custódia da Receita Pública e, igualmente, a atividade correlata à realização da Despesa Pública. Para concretizar essas atividades planejadas, o Estado se utiliza de instrumentos políticos denominados de Orçamentos Públicos.

2.2 Teoria do Orçamento Público

Segundo Aguiar (2004, p. 31), o orçamento público remonta à Idade Média. No século XIII, quando os senhores e barões feudais, se achando importunados com a carga tributária que pesava sobre eles, passaram a exercer pressão política sobre o Rei João Sem Terra, com o desígnio de condicionar a cobrança dos tributos ao consentimento prévio do Conselho do Reino.

Matias-Pereira (2006, p 256) salienta que a participação do povo no processo orçamentário foi reconhecido por meio da Carta Magna inglesa de 1215 e

confirmada pela Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), assinada em 1689: “A partir desta data nenhum homem será compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou a pagar imposto, sem consentimento comum através de Lei do Parlamento.” (BURKHEAD, 1971, p. 4)

Para Giacomoni (2005), mesmo não envolvendo o lado da “despesa pública”, o artigo 12 da Magna Carta, outorgada em 1217, pelo então Rei João Sem-Terra, é geralmente considerado pelos tratadistas como uma espécie de embrião do orçamento público, ao dispor que

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante. (GIACOMONI, 2005, p. 45).

Para Burkhead (1971), “o desenvolvimento do orçamento expressa, em parte, o crescimento do controle popular ou representativo sobre o rei.” No entanto, os barões à época não estavam preocupados com o controle das despesas do rei e sim com os tributos que lhes eram impostos. A preocupação em proteger o contribuinte por meio do controle da despesa só veio mais tarde.

De maneira geral, constata-se no artigo 12 da Carta britânica de 1217, mesmo indiretamente, a intenção dos senhores e barões feudais em controlar, via limitação de receita, os gastos do rei. Tal controle era efetivado pelo conselho comum do reino, semelhante ao que acontece hoje por meio do poder legislativo. Nesse sentido, sobressai a idéia de controle político exercido por um poder em relação a outro. É o controle político, pois, a característica mais acentuada do orçamento tradicional, a despeito de ser importante instrumento disciplinador das finanças públicas (GIACOMONI, 2005, p. 64).

Wildavsky (2002, p. 7) define orçamento como a representação, em termos monetários, da atividade governamental. Para ele, o orçamento pode ser

considerado o resultado do conflito político para se determinar quais demandas devem prevalecer, ou ainda, o centro dos esforços tendentes à resolução de problemas prementes.

Para Abrucio e Loureiro (2004, p. 89), “o orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas.” Segundo eles, é por meio do orçamento que o Estado estabelece prioridades, decide como serão gastos os recursos extraídos da sociedade e a forma de distribuí-los entre diferentes grupos sociais.

Torres (2000, p. 2) entende que “todas as decisões fundamentais das políticas públicas passam necessariamente pelo orçamento []”. Pires (2002, p. 70), por sua vez, entende o orçamento como uma prévia autorização do Legislativo para que se realizem receitas e despesas de um ente público, em determinado período de tempo.

Lima e Castro (2000, p. 19) definem orçamento público como o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, os planos e os programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e dos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade. Felgueiras (2007, p. 29) o define como a materialização da ação planejada do Estado na manutenção de suas atividades e na execução de seus projetos.

Para Baleeiro (2001, p. 409), o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período, e em pormenor, a execução das 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.

No Estado moderno não mais existe lugar para orçamento público que não leve em conta os interesses da sociedade. Daí por que o orçamento sempre reflete um plano de ação governamental. Daí, também, seu caráter de instrumento representativo da vontade popular, o que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário (HARADA, 2006, p. 84).

Não obstante o orçamento tenha sua origem no século XIII, só a partir do século XX é que estudiosos passaram a se debruçar sobre o tema. Key Jr. (1940, p. 1137-1138), em trabalho denominado *The lack of a budgetary theory*, demonstra, referindo-se aos Estados Unidos da América, que os estudiosos do campo orçamentário estavam mais preocupados com a organização e o procedimento para a preparação do orçamento, com as formas como a solicitação de fundos são submetidas ou, mesmo, com o formato da peça orçamentária, não dando relevância ao aspecto fundamental de como basear a decisão de se alocar recursos em uma atividade x em vez da atividade y. Inexistia uma teoria orçamentária capaz de responder tal questão.

Baseando-se, então, na teoria econômica, afirmou que o orçamento representa um julgamento sobre como os meios escassos devem ser alocados de forma a trazer o máximo retorno em termos de utilidade social. Contudo, ele põe em dúvida a capacidade de o Estado, dada a ausência de padrões de avaliação, aferir com precisão o ganho de eficiência de determinado projeto, por exemplo, construção de uma estrada, em relação ao desembolso de capital. A utilização mais vantajosa dos recursos públicos, portanto, torna-se uma questão de preferência de valores entre fins que não têm um denominador comum.

Wildavsky apud Rocha (2001, p. 46), por sua vez, em sua obra *The Politics of the Budgetary Process*, desenvolve o modelo incremental, introduzido por Lindblom, aplicado especificamente ao campo orçamentário (ROCHA, 2001, p. 46).

Segundo a teoria do modelo incremental, os orçamentos dificilmente são revistos como um todo. Em vez de se considerar o valor dos programas existentes em comparação com todas as alternativas possíveis, o orçamento de um ano, baseia-se no orçamento do ano anterior, com especial atenção para uma pequena variação de aumentos e diminuições. Assim, a maior parte de qualquer orçamento é o produto de decisões anteriores.

Os orçamentos quase nunca são revisados como um todo, no sentido de considerar em um momento o valor de todos os programas existentes, comparados a todas as alternativas possíveis. Em vez disso, o orçamento deste ano, baseia-se no orçamento do ano passado, com especial atenção para uma pequena variação de aumentos e decréscimos. ² [...]. (WILDAVSKY, 2002, p. 10). (Tradução Livre)

O orçamento incremental, pois, parte de uma base pré-existente, ou seja: as expectativas dos atores envolvidos no processo de elaboração e esperam que os programas a serem realizados no próximo ano estejam próximo do nível das despesas do ano em curso. O maior fator de determinação do tamanho e do conteúdo do orçamento do ano em curso é o orçamento do ano anterior³.

O modelo incremental pode ser visto como reflexo do “engessamento” que acomete os orçamentos, em razão de compromissos passados de longo prazo e da magnitude das despesas obrigatórias. Assim, os elaboradores do orçamento acabam voltando a sua atenção para aqueles itens e programas que podem sofrer alteração ou que sejam passíveis de corte.

² Budgets are almost never actively reviewed as a whole, in the sense of considering at one time the value of all existing programs compared to all possible alternatives. Instead, this year's budget is based on last year's budget, with special attention given to a narrow range of increases and decreases.

³ The largest determining factor of the size and content this year's budget is last year's budget.

Segundo Wildavsky (2002, p. 10), o orçamento incremental acaba ocorrendo em função da complexidade de cálculo envolvido na elaboração do orçamento, em contradição com o princípio da “racionalidade limitada” pela qual o homem atua. O homem, segundo esse princípio, vê através de um vidro escurecido e, por consequência, a sua habilidade para calcular é severamente limitada. Some-se a isso a escassez de tempo, o grande número de questões a serem consideradas e o fato de se ter de avaliar méritos de programas diferentes para diferentes pessoas cujas preferências variam em natureza e intensidade. Assim, os elaboradores do orçamento acabam adotando metodologias mais simples que ajudam nos cálculos. A abordagem incremental foi a solução encontrada.

Leloup (2002, p. 4) informa que, no final da década de 1970, o incrementalismo esteve sob ataque e demonstrou-se inadequado para explicar mudanças rápidas no orçamento. Schick (1990, apud LELOUP, 2002, p. 4) afirma que

O incrementalismo foi uma teoria que refletiu o ambiente orçamentário da época. Em um período de expansão econômica estável, o governo pode expandir para absorver as receitas vindas do aumento de impostos, em outras palavras, "orçamentação para o crescimento"⁴. (Tradução Livre)

Embora estudiosos afirmem que o incrementalismo esteja ultrapassado por conter alguns problemas, no Brasil podem ser encontrados vestígios da prática do orçamento incremental na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Na LDO de 1994, o parágrafo único do artigo 6º estabelece como parâmetro para elaboração das propostas orçamentárias os montantes das respectivas despesas globais do exercício anterior. As LDOs posteriores mantiveram essa mesma orientação.

⁴ Incrementalism was a theory that reflected the budgetary environment of the era. In a period of steady economic expansion, government could expand to absorb increasing tax revenues, in other words, “budgeting for growth”.

Ainda segundo Wildavsky (2002, p. 16-17), o grau de mudança incremental varia com o tipo de processo orçamentário. Os governos centrais, em certas nações ricas, exibem o incrementalismo positivo, isto é, que acompanha o crescimento. Essas nações podem usar o aumento de recursos para expandir, proporcionalmente, a maioria dos programas, ou podem estabelecer prioridades para aumentar mais alguns programas do que outros. Já o orçamento dos países pobres é não incremental, em razão de faltar-lhes a estabilidade necessária para manter a base, ou seja, os programas e despesas obrigatórios.

Nesses países, em razão de sua instabilidade, o orçamento repetitivo é amplamente praticado nesses países. Consoante essa teoria, desenvolvida por Caiden e Wildavsky (2003, p. 71), **esses** orçamentos são feitos e refeitos durante todo o ano, continuamente.

A incerteza faz com que os países pobres reprogramem seus recursos rapidamente a fim de se ajustar às variações constantes de cenários. A falta de estabilidade, aliada ao lapso temporal compreendido entre a elaboração e a execução do orçamento, faz com que o orçamento aprovado se transforme em uma peça irreal, necessitando de repetidas alterações. Tais alterações normalmente são feitas por meio da transferência de recursos entre categorias de despesas e pelo aumento das dotações existentes via créditos suplementares.

Para sobreviverem nesse ambiente de incerteza e de instabilidade financeira, os líderes de países pobres comumente estabelecem estimativas conservadoras. Com essa estratégia, eles subestimam as receitas e superestimam as despesas, com a finalidade de criar possível excedente capaz de conferir algum grau de flexibilidade.

A falta de redundância, que prevê a duplicação de uma margem de segurança para fazer frente a situações de emergência e para

compensar a sobreposição de eventos imperfeitos é essencial para o desempenho confiável. A combinação de pobreza e incerteza é devastador, esses países têm muito pouco para gastar, porque são pobres, e eles encontram dificuldade para gastar sabiamente em razão das incertezas.⁵ (WILDAVSKI, 2002. P. 17) (Tradução Livre)

Caiden e Wildavsky (2003, p. 75-77), apontaram, ainda, algumas conseqüências advindas da utilização do orçamento repetitivo, quais sejam:

- a) todo o processo orçamentário sofre atraso excessivo;
- b) em razão do atraso nas transferências de recursos, pode haver aumento da dívida interna flutuante e, por conseqüência, a postergação de pagamento a credores do governo;
- c) pode gerar falta de zelo na elaboração das estimativas de despesas, visto que praticamente ninguém leva o orçamento a sério;
- d) a aprovação do orçamento torna-se evidentemente mais político;
- e) a prática do orçamento repetitivo supostamente favorece a corrupção;
- f) os investimentos acabam sendo prejudicado, pois eles podem ser adiados;
- g) na existência de problemas de fluxo de caixa, as despesas e programas obrigatórios acabam prevalecendo;
- h) favorece a existência de constantes lutas internas por recursos;
- i) o atraso na liberação dos recursos faz com que os órgãos dificilmente utilizem a sua dotação até o término do exercício.

⁵The lack redundancy – the duplication that provides a margin of safety to cope with emergencies and the overlap to compensate for imperfect arrangements that is essential for reliable performance. The combination of poverty and uncertainty is devastating; these countries have little to spend because they are poor, and they find it hard to spend wisely because they are uncertain.

2.3 Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário, também conhecido como processo orçamentário, pode ser definido como um processo de caráter contínuo e simultâneo através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro, portanto, o ciclo orçamentário corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a apreciação final (GIACOMONI, 2008, p. 207; PISCITELLI, TIMBÓ e ROSA, 1999, p. 47; FELGUEIRAS, 2007, p. 34).

O ciclo orçamentário compreende um período maior que o exercício financeiro, vez que abrange todas as fases do processo orçamentário: a) elaboração da proposta, b) discussão e aprovação, c) execução e acompanhamento e, por fim, d) controle e avaliação do orçamento. Exercício financeiro, por sua vez, é o espaço de tempo compreendido entre primeiro de janeiro e trinta e um de dezembro de cada ano (LIMA E CASTRO, 2000, p. 19), no qual se promove a execução orçamentária e demais fatos relacionados com as variações qualitativas e quantitativas que afetam os elementos patrimoniais dos órgãos/entidades do setor público. O art. 34 da Lei 4.320/64 determina que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, ficando aquém, portanto, do ciclo orçamentário.

A ilustração 1 a seguir, demonstra as principais etapas do ciclo orçamentário.



Ilustração 1: Diagrama do ciclo orçamentário
 Fonte: Adaptado de Giacomoni (2005, p. 194).

A Constituição Federal de 1988, no artigo 35, § 2º, incisos I, II e III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece os prazos para elaboração e envio pelo Poder Executivo do PPA, da LDO e da proposta orçamentária (LOA), bem como os prazos para discussão, votação e aprovação desses instrumentos pelo Poder Legislativo. O quadro 1, a seguir, demonstra esses prazos.

DOCUMENTO LEGAL	ENCAMINHAMENTO AO CONGRESSO	DEVOLUÇÃO PARA SANÇÃO
Plano Plurianual (4 anos)	31/08	15/12
Lei de Diretrizes Orçamentária (Anual)	15/04	30/06
Lei Orçamentária Anual (Anual)	31/08	15/12

Quadro 1: Tramitação das Leis Orçamentárias pós Constituição de 1988

2.4 Crédito Orçamentário x Dotação Orçamentária

Segundo Giacomoni (2005, p. 264), “A lei orçamentária é organizada na forma de créditos orçamentários, aos quais estão consignadas dotações”. Para ele, o crédito orçamentário é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e

contas que especificam as ações e as operações autorizadas pela lei orçamentária, enquanto dotação é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário.

2.5 Créditos Adicionais

Entende-se por créditos adicionais, segundo a Lei 4.320/64, as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento. Tais créditos classificam-se ainda em suplementares, especiais e extraordinários. Ou seja, crédito adicional é gênero do qual são espécies os créditos suplementar, especial e extraordinário.

Para Kohama (2000, p. 210), créditos adicionais são valores que se adicionam ou crescem ao orçamento, quer como reforço de dotações existentes quer como dotações destinadas a cobertura de encargos provenientes da criação de novos serviços, ou, ainda, para atender a despesas imprevisíveis e urgentes.

No Brasil Império, o crédito adicional era visto como algo que perturbava a execução normal do orçamento. Carreira, (1980, p. 89) assim dispunha sobre o entendimento majoritário, à época, acerca dos créditos adicionais:

Os créditos adicionais são considerados por todos os estadistas, e reconhecidos em todos os países, como elementos perturbadores da regular marcha do orçamento, e por isso é sempre vantagem restringi-los ou suprimi-los.

Para esse autor, o primeiro cuidado na organização do orçamento está em determinar a *despesa*, depois de conhecida a *receita*, pondo-as de acordo. Porém isso não quer dizer que, em virtude desse princípio, rigorosamente aplicado, não

seja permitida a utilização do valor do *crédito*, auxiliar poderoso e de subido alcance, quando empregado com prudência e cautela, tendo-se em alta consideração os recursos de que pode o país dispor, empreendendo-se serviços extraordinários de natureza produtiva ou vantajosos ao processo do país.

No entendimento de Kohama, para que o orçamento seja expressão da verdade é necessário que as verbas de despesas representem sempre os serviços para os quais foram votadas, e nunca sejam aumentadas com suprimentos extraordinários, salvo nos casos expressamente previstos pelas leis. Entende ele, por fim, que a existência dos créditos adicionais se deve a orçamentos incompletos.

O crédito suplementar ou extraordinário que tanto tem figurado na nossa vida orçamentária, provém muitas vezes da organização de orçamentos incompletos que têm de ser encerrados com recursos alheios da receita ordinária do Estado. (CARREIRA, 1980, p. 18).

Nessa mesma linha, Coelho (1952, p. 268), afirma que “o fato de contribuírem os créditos adicionais para criar ou aumentar os déficits, tem sido a causa principal de diversas medidas imaginadas para restringi-los aos casos inevitáveis [...]”.

Embora, desde o Brasil império, já existisse a preocupação em restringir a utilização dos créditos adicionais, autores como Giacomoni (2005), sustentam que o orçamento seria impraticável se, durante a execução orçamentária, não pudesse ser retificado, para atender a situações não previstas na fase de elaboração ou, para viabilizar a execução de novas despesas, surgidas durante a própria execução orçamentária.

Ainda segundo Giacomoni (2005, p. 290), os créditos adicionais se prestam a resolver duas situações clássicas do orçamento: a imprevisão na elaboração orçamentária, quais sejam a insuficiência de dotação para fazer face à despesa já prevista no orçamento e a inexistência de crédito orçamentário para atender às despesas a serem realizadas. Para a primeira situação, o remédio seria o crédito

suplementar. Já para a segunda, de acordo com a legislação vigente, o remédio pode tomar a forma de crédito especial ou de crédito extraordinário, como se vê a seguir.

2.6 Pressupostos Constitucionais e Legais dos Créditos Extraordinários no Brasil

2.6.1 Primeiras Normas brasileiras sobre Créditos Extraordinários

As primeiras normas brasileiras sobre créditos extraordinários datam à época do Brasil Império. A Lei 589, de 9 de setembro de 1850, estabeleceu normas sobre a abertura de créditos suplementares e extraordinários. O governo, sem prévia autorização do legislativo, poderia abrir esses créditos extraordinários no caso de epidemia ou qualquer outra calamidade pública, sedição, insurreição, rebelião e outros dessa natureza.

O Código de Contabilidade da União, aprovado pelo Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922, manteve a mesma orientação da Lei 589/1850, entretanto o art. 80 daquele Código estabelecia que o Poder Executivo, para abrir créditos extraordinários, suplementares e especiais, deveria observar as seguintes condições:

- a) Os créditos extraordinários poderiam ser abertos em qualquer mês do exercício financeiro, para ocorrer às despesas decorrentes de calamidade pública, epidemias, rebelião, sedição ou guerra externa. A abertura do crédito extraordinária dependia de parecer prévio do Tribunal de Contas

que também era responsável pelo registro de sua aplicação e por dar conhecimento ao Congresso Nacional de tal abertura, dentro de 48 horas, se o Congresso estivesse em funcionamento. Caso contrário, dentro de oito dias do início das sessões parlamentares.

- b) Os créditos suplementares só poderiam ser abertos decorridos 10 meses do exercício financeiro, observada a relação das verbas para as quais o Governo poderia abrir tais créditos, após ouvido o Tribunal de Contas e limitada pela importância anualmente fixada pelo Congresso Nacional na lei orçamentária.
- c) Os créditos autorizados em leis especiais (crédito especial) eram abertos pelo Poder Executivo, mediante consulta ao Tribunal de Contas e parecer do Ministro da Fazenda. A duração dos créditos autorizados poderia ser superior ao exercício financeiro, de acordo com a lei que os autorizou. No caso de omissão da lei, esses créditos teriam vigência por dois exercícios financeiros.

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, apesar de ter sido elaborada sob a égide da Constituição de 1946, permanece ainda em vigor, embora parte de seu conteúdo encontre-se modificado em razão do novo ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Segundo o artigo 41, da Lei 4.320/64, os créditos adicionais classificam-se em:

- l) Suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

- II) Especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica na lei orçamentária em vigor;
- III) Extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Os créditos adicionais alteram o orçamento e, por conseguinte, necessitam de autorização legislativa. A autorização para abertura dos créditos suplementares pode fazer parte da própria lei orçamentária aprovada pelo Congresso. Nesse caso, por meio da LDO, o legislador fixa os critérios e os percentuais sob os quais o Poder Executivo pode se movimentar. Ultrapassado esse limite, há necessidade de nova solicitação de créditos, veiculada por projeto de lei, de iniciativa do Presidente da República. Uma vez aprovados os novos créditos pelo Poder Legislativo, o Presidente da República faz a abertura por meio de decreto. Os créditos especiais têm tratamento similar, porém há sempre necessidade de a lei autorizar sua abertura, vez que essa espécie de crédito é solicitado para realizações de despesas que não constam da lei orçamentária em vigor.

Ainda em relação aos créditos suplementares e especiais, o artigo 43, da Lei 4.320/64, condiciona a abertura de tais créditos à existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa, bem como à exposição de justificativa. Assim, o § 1º daquele artigo considera como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares e especiais, desde que não comprometidos:

- I) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II) os recursos provenientes do excesso de arrecadação;

- III) os recursos resultantes da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei;
- IV) o produto das operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Para Aguiar (2004, p. 303), a imposição do artigo 43 da Lei 4.320/64 objetiva impedir que a Administração Pública assuma compromissos para os quais não tenha cobertura financeira necessária, elevando as despesas a um valor superior às receitas arrecadadas, o que resultaria em um orçamento deficitário e em desacordo como o princípio do planejamento ao qual está o orçamento submetido, por força do Decreto-Lei 200/67, artigos 6º, I, e 7º, além do artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/00.

A partir da Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro de 1969, que modificou a redação do inciso III, do artigo 43, da Lei 4.320/64, passou-se a admitir créditos extraordinários somente para atender despesas imprevisíveis e urgentes. Essa modificação, ao menos no nível semântico, deixa claro que, para abertura do crédito extraordinário, não basta que a despesa seja urgente e que não tenha sido prevista. Com a nova redação, a despesa a ser satisfeita, além de urgente, não pode ser passível de previsão.

2.6.2 Créditos Extraordinários nas Constituições Anteriores

No plano Constitucional⁶, a Constituição de 1934 foi a que mencionou o termo crédito extraordinário pela primeira vez. Ela previa, em seu artigo 186, que o produto de impostos, taxas ou quaisquer tributos criados para fins determinados não poderia ter aplicação diferente. Já o seu § 1º dispunha que abertura de crédito especial, ou suplementar, dependeria de expressa autorização da Câmara dos Deputados; a de **créditos extraordinários** poderia ocorrer, de acordo com a **lei ordinária**, para **despesas urgentes e imprevistas em caso de calamidade pública, rebelião ou guerra**.

A Constituição de 1937 é silente quanto aos créditos extraordinários. Faz menção apenas a abertura de créditos suplementares. A Constituição de 1946, por meio do parágrafo único do artigo 75, volta a tratar dos créditos extraordinários estabelecendo que eles seriam admitidos para necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

A Constituição de 1967, por seu turno, vedou, a exemplo das constituições anteriores, a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem a indicação da receita correspondente. Quanto aos créditos extraordinários, a Constituição de 1967 manteve basicamente a mesma linha das constituições anteriores, admitindo esses créditos em casos de necessidade imprevista, como guerra, subversão interna ou calamidade pública. A Emenda Constitucional 1, de 1969 não trouxe grandes alterações, contudo modificou a locução “necessidade imprevista” (CF 1967) para a locução “despesas imprevistas e urgentes”.

⁶ Vide no Apêndice 1 breve levantamento sobre o orçamento nas Constituições Brasileiras.

Importante ressaltar que a Lei 4.320/64, assim como a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional 1/1969, não exigem a indicação de recurso para a abertura de créditos extraordinários, ou seja, eles podem ser abertos independentemente de haver ou não recursos financeiros para fazer face às novas despesas. Pela Lei 4.320, os créditos extraordinários seriam abertos por decreto do poder Executivo, que deles daria conhecimento imediato ao Poder Legislativo. Também os créditos extraordinários não são submetidos a prazos, ou seja, podem ser abertos a qualquer época do ano, diferentemente das outras modalidades de créditos adicionais.

2.6.3 Crédito Extraordinário na Constituição de 1988

Com o advento da CF de 1988 a abertura do crédito extraordinário passou a ser veiculada por meio de medida provisória expedida pelo chefe do poder executivo, não mais prevalecendo os mandamentos contidos na Lei 4.320.

No que diz respeito aos créditos adicionais, a Constituição Federal de 1988, manteve, em alguns pontos, o que disciplinavam as constituições anteriores, especialmente a Constituição de 1967, com as modificações dada pela Emenda Constitucional nº 1/1969. Em seu artigo 166, dispõe que os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos **créditos adicionais** serão apreciados pelas duas casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. O seu § 8º informa que os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante **créditos especiais ou suplementares**, com prévia e específica autorização legislativa.

A CF traz, ainda, limitações à utilização de tais créditos. Nesse sentido o art. 167, dispõe que são vedadas:

- I) a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
- II) a concessão ou a utilização de créditos ilimitados.

Dispõe, ainda, a CF de 1988, nos parágrafos 2º e 3º do artigo supra, que:

[...]

§ 2º - 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 nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 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 [...]. (grifos acrescentados)

Para Harada (2008), a situação de calamidade pública pode surgir da manifestação de fenômenos da natureza, como tufão, terremoto etc., assim como de uma epidemia, por exemplo. Segundo ele, o importante é que a superveniência do fato a ensejar despesas extraordinárias não seja previsível ao senso do homem comum.

Como se vê, a CF de 1988, além de citar exemplos de despesas para servirem de medida ao exercício dessa prerrogativa excepcional (§ 3º, art. 167.), traçou os limites e a validade dos créditos adicionais, artigos 166/167; a vigência dos créditos especiais e extraordinários, § 2º do art. 167; a abrangência das despesas a serem cobertas por tais créditos, bem como os parâmetros da imprevisibilidade e da urgência, que devem ser elementos intrínsecos de tais créditos.

A doutrina tem entendido que a CF/1988 adotou a medida provisória como instrumento de abertura dos créditos extraordinários ao dispor:

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. (grifos acrescentados)

Nesse sentido, Amaral Junior (2004), assevera que a medida provisória é ato normativo primário (e provisório) circunscrito à esfera de competência do Presidente da República, possuindo, desde logo, força, eficácia e valor de lei. Em matéria orçamentária a alínea d, do inciso I, § 1º, do art. 62 da CF, somente permite à medida provisória a abertura de crédito extraordinário que, pela sua própria natureza, tem, na medida provisória, o veículo legislativo por excelência. Para a abertura desses créditos, há que se atender aos critérios da **imprevisibilidade e da urgência** das despesas, combinado com a **urgência e a relevância** requeridas para a edição de medidas provisórias.

Para o Supremo Tribunal Federal (STF), em sede da ação direta de inconstitucionalidade, a utilização de medidas provisórias pelo Presidente da República para abrir crédito extraordinário deve ocorrer quando existir um **estado de necessidade** que obrigue o Poder Público a adotar **providências imediatas** de caráter legislativo inalcançáveis, segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio *periculum in mora* que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. Segundo o STF, o que legitima o Presidente da República a antecipar-se, cautelarmente, ao processo legislativo ordinário, editando medidas provisórias pertinentes, é o fundado receio, por ele exteriorizado, de que o retardamento da prestação legislativa cause grave lesão, de difícil reparação, ao interesse público (STF, ADIMC 293, de 6/6/1990).

Como se vê, são da índole do crédito extraordinário a relevância, a imprevisibilidade e a urgência, somente podendo ser utilizado em casos

excepcionais como os decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Para esses casos, a CF de 1988, bem como a Lei 4.320/64 não exigem a indicação de fontes de recursos, como é requerido para os créditos suplementares e especiais. As fontes de recursos por excelência do crédito extraordinário, quando necessário, estão previstos nos artigos 148, I, e 154, II, da CF de 1988, a saber:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I- para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

[...].

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou a sua instituição.

Art. 154. A União poderá instituir:

[...]

II- na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Harada (2008), ao analisar a MP 405, de 18 de dezembro de 2007, que abriu crédito extraordinário em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00, afirma que “Lançar mão de medida provisória para abertura de crédito extraordinário, a fim de cobrir gastos previsíveis, configura autêntico desvio de finalidade.” Ressalta-se que a Carta Magna de 1988, em seu artigo 85, inciso VI, prevê como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentarem, entre outros, contra a lei orçamentária.

Ainda segundo esse autor, os créditos suplementares servem para reforçar a dotação existente. Os créditos especiais destinam-se a atender despesas para as quais não haja dotação específica, o que não significa despesas imprevisíveis. Significa apenas que o governante não incluiu determinadas despesas como prioritárias no momento da elaboração da proposta orçamentária. Os créditos

extraordinários destinam-se a atender despesas **imprevisíveis e urgentes**, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, nos precisos termos do art. 41, III da Lei 4.320/64, recepcionado pela Constituição de 1988, como indica o artigo 167, § 3º.

A utilização do crédito extraordinário faculta a imediata realização de despesa governamental, tendo em vista a imprevisibilidade, a relevância e a urgência (PEDERIVA; LUSTOSA, 2007, p.98). As medidas provisórias têm vigência imediata e os créditos extraordinários, fundados nos pressupostos da imprevisibilidade e urgência, tendem a ser executados em poucas horas ou dias. Talvez por esses motivos, o crédito extraordinário tem sido utilizado para abrigar grande diversidade de despesas, deixando de ser um instrumento de uso excepcional. Nesse sentido, Harada (2008), assevera que

A soma de vultosos recursos alocados a título de abertura de crédito extraordinário, por inúmeras medidas provisórias, inclusive por meio de desvio das verbas fixadas no orçamento aprovado (anulação parcial de dotações) representa, na prática, a elaboração de uma Lei Orçamentária Anual alternativa, à margem do respectivo processo legislativo prescrito na Carta Política, alijando a representação popular no direcionamento das despesas públicas, o que é um fato de extrema gravidade.

Ainda segundo Harada (2008), a mutilação sistemática da Lei Orçamentária Anual, bem como a utilização de créditos extraordinários para atender, de forma embaralhada, tanto as despesas de custeio e de subvenções econômicas (despesas correntes), quanto as despesas com inversões financeiras e de investimentos (despesas de capital), conforme indicadas nos Anexos I e III da MP 405/07, acaba inviabilizando os mecanismos de controle e de fiscalização da execução orçamentária.

2.7 Planejamento na Administração Pública Federal

O planejamento pode ser conceituado como um conjunto de tentativas conscientes, feitas por um governo a fim de atingir mais completa e rapidamente os fins desejados [...] (DALLARI, 2007, p. 150). Marcelino (1985), por sua vez, demonstra que o planejamento, historicamente, tem dois entendimentos. Na primeira acepção, o planejamento e o controle podem ser considerados como atividade de racionalização, onde o planejamento estaria vinculado a uma situação de escassez de recursos e o controle à melhor forma de se utilizar tais recursos. Na segunda acepção, o planejamento e o controle são vistos por esse autor como processo de decisão. Nessa acepção, planejar passa a significar decidir por antecipação e o controle, fundamentalmente, como um mecanismo para corrigir desvios.

Os entendimentos descritos por Marcelino (1985) são interdependentes. Enquanto no primeiro sobressai a idéia de racionalidade da proposição, daí o processo de planejamento e controle envolver sistemática de diagnóstico e proposição e elaboração de planos, em que as análises estão documentadas e as proposições formuladas por escrito, o segundo evidencia a importância de o planejamento estar vinculado à tomada de decisões. Ou seja, o planejamento pode ser entendido como atividade para tornar a decisão mais racional.

Marcelino (1985), Marcelino e Maximiano (1982) diferenciam, ainda, a decisão planejada da não planejada, quando se entende o planejamento e o controle como processos de decisões. Para ele,

A decisão planejada é a que se toma por antecipação em função de determinadas intenções. A decisão não planejada é aquela que o dirigente tem de tomar, premido pelas circunstâncias, sob pressão, para resolver problemas urgentes, ou ainda, para homologar fatos consumados.

Aliás, Ackoff (1974, p.2), deixa claro o entendimento de planejamento como processo de tomada de decisão. Segundo ele:

- Planejamento é algo que se faz antes de agir, isto é, tomada antecipada de decisões;
- Planejamento é necessário quando a consecução do estudo futuro que se deseja envolve um conjunto de decisões interdependentes, isto é, um sistema de decisões;
- Planejamento é um processo que se destina a produzir um ou mais estados futuros desejados e que não deverão ocorrer, a menos que alguma coisa seja feita.

Conferindo um nuance mais governamental, Matias-Pereira (2006, p. 227/228), entende o processo de planejamento como sendo uma forma de alocar de maneira racional e eficiente os recursos escassos do Estado. Segundo ele

[...] para a produção de qualquer tipo de bem ou serviço, quanto menos recursos forem alocados, maior será a capacidade de investimento do Estado, regra também válida para qualquer empresa. Quando se estuda a questão do processo de produção de bens e serviços públicos demandados pela sociedade, necessita o Estado, antecipadamente, decidir os tipos, a quantidade e a qualidade dos bens ou serviços que irá produzir. Assim, têm os responsáveis pelo processo de planejamento, como referencial básico, que a utilização desses recursos escassos deverá ser feita da maneira mais racional e eficiente possível. E para que isso ocorra adequadamente é que se utiliza o planejamento.

Para Piscitelli, Timbó e Rosa (1999, p. 18), planejamento é uma forma de a sociedade, por meio de seus representantes e instituições aferir:

suas potencialidades e limitações, coordenando seus recursos e esforços para realizar, por intermédio das estruturas do Estado – diretamente – e por indução à iniciativa privada, as ações necessárias ao atingimento dos objetivos nacionais e das metas governamentais.

Formalmente, o planejamento foi instituído na administração pública por meio do Decreto 51.152, de 5 de agosto de 1961. Segundo justificativa desse decreto, o planejamento, com a ampla colaboração de todas as classes sociais, seria o único meio que possibilitaria ao país estabelecer a completa determinação do seu destino, sem sacrificar as liberdades democráticas e individuais.

Para atingir tal desiderato, o Decreto 51.152/1961 criou a Comissão Nacional de Planejamento (CNP), subordinada ao Presidente da República, que tinha por incumbência elaborar e controlar a execução do Plano Plurianual de Desenvolvimento Econômico e Social do País. A CNP era composta por uma Comissão Deliberativa, à qual competia aprovar a Política Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e o Plano Plurianual; por um Conselho Consultivo, que dentre as suas competências tinha as de acompanhar os trabalhos de planejamento, discutir metodologias e recomendar modificações; e por uma Secretaria Técnica.

A principal competência dessa secretaria técnica era colaborar com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), na preparação da proposta orçamentária da União, com o fito de conformá-la estritamente à política de desenvolvimento econômico e social, consubstanciada no plano quinquenal, plano esse que iria discriminar os investimentos e especificar as medidas de ordem institucional, necessários ao mais rápido desenvolvimento econômico e social do País.

Em 11 de maio de 1964, o Decreto 53.914 extinguiu a Comissão Nacional de Planejamento e criou o cargo de Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. Dentre as principais atribuições do ministro extraordinário estavam as de dirigir e coordenar a revisão do Plano Nacional

de Desenvolvimento Econômico (PND); coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e os projetos da Administração Pública Federal; e coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União.

Três anos mais tarde, a Lei Complementar 3, de 7 de dezembro de 1967, instituiu o Plano Nacional, de vigência quinquenal, que deveria abranger o conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social. Também instituiu o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), de vigência trienal, elaborado sob a forma de orçamento-programa, devendo, à época, ser a expressão financeira dos programas setoriais regionais, consideradas, exclusivamente, as despesas de capital.

Também o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa da União, instituiu o planejamento como princípio fundamental (art. 6º, I).

O art. 7º do Decreto-Lei 200/67 deixa claro que o planejamento é o instrumento fundamental de que a administração pública dispõe para promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional. O planejamento deveria nortear-se segundo planos e programas, tendo como instrumentos básicos o Plano Geral de Governo, os Programas Gerais, Setoriais e Regionais, de duração plurianual, o orçamento-programa anual e a Programação Financeira de Desembolso.

O Plano Geral do Governo, os Programas Gerais, Setoriais e Regionais eram aprovados pelo Presidente da República. O orçamento-programa anual detalhava cada etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte. A programação financeira de desembolso, elaborada conjuntamente pelos Ministérios

do Planejamento e da Fazenda, tinha como objetivo ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Em 29 de janeiro de 1969, o Ato Complementar 3 (AC) alterou a abrangência dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), que passaram de duração quinquenal para quadrienal. No mais, manteve a mesma estruturação, inclusive quanto ao OPI, que deveria contemplar, exclusivamente, as despesas de capital. Já o Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969, modificou a redação do AC nº 3/1969. Pela Nova redação os Planos Nacionais de Desenvolvimento teriam duração igual ao mandato do Presidente da República.

2.7.1 O PPA na Constituição de 1988

A Constituição Federal brasileira de 1988, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada, veio reforçar a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema. (GIACOMONI, 2005, p. 62). Ela deixa clara a importância do planejamento ao registrar, de forma expressa, a sua obrigatoriedade:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento, sendo este determinante para o setor público** e indicativo para o setor privado. (grifo acrescido)

Nesse sentido, a CF de 1988 substituiu os orçamentos plurianuais de investimentos da legislação anterior, pelos planos plurianuais, que passaram a orientar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. A atual Constituição também permite a apresentação de emendas por parte dos legisladores.

Desde a promulgação da Constituição de 1998, o país contou com cinco PPA, instituídos pela Lei 8.173, de 30 de janeiro de 1991, que abrangeu o período de 1991-1995; pela Lei 9.276, de 9 de maio de 1996, que cobria o período 1996-1999; pela Lei 9.989, de 21 de julho de 2000, para o período 2000-2003, pela Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004, para o período de 2004-2007; e, por fim, pela Lei 11.653, de 7 de abril de 2008, que cobrirá o período 2008-2011. Como visto, o Poder Executivo deve encaminhar a proposta de PPA ao Poder Legislativo para apreciação até 31 de agosto do primeiro ano de mandato do Presidente da República. Uma vez aprovado, o PPA vigora até o primeiro ano de mandato do governante subsequente.

De acordo com a Constituição Federal, o PPA deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA foi concebido para viabilizar o planejamento das ações governamentais no prazo de quatro anos. Ele é a referência a partir da qual devem ser elaborados o LDO e a LOA. As ações e programas de governo devem estar de acordo com as metas e prioridades estabelecidas pelo PPA, sob pena de crime de responsabilidade (BEZZERA, 1999, p.59).

2.7.2 A LDO na Constituição de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal

A LDO é a lei anterior à lei orçamentária. Ela define as metas e as prioridades em termos de programas a serem executados pelo Governo. O projeto de lei da LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (oito meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa). A LDO deve, por um lado, ser compatível com as prioridades e com as metas governamentais estabelecidas no PPA, e, por outro, deve estabelecer as diretrizes que nortearão a aplicação dos recursos no prazo de um ano, as quais devem ser observadas ao longo da elaboração da Lei Orçamentária Anual (BEZZERA, 1999, p.59)

De acordo com a Constituição Federal, a LDO estabelece as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Fortes (2002, p. 103) afirma que:

A implantação da LDO pela Constituição representa um importante marco na reforma do orçamento brasileiro, pois ela permite que a administração defina, no ano anterior, os objetivos, metas e prioridades que constarão da proposta orçamentária do ano seguinte, possibilitando ao Legislativo, antes da aprovação da Lei Orçamentária, uma discussão prévia sobre a definição a respeito das metas e objetivos que se pretende alcançar.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) alargou o escopo da LDO, conferindo-lhe atribuições que objetivam o equilíbrio entre receitas e despesas. Para tanto, a LRF, em seu artigo 4º, I, prescreve que a LDO deve dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas

relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Também segundo a LRF, devem integrar o projeto de LDO: o Anexo de Metas Fiscais, com a finalidade de se avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas; e o Anexo de Riscos Fiscais, para estabelecer metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois exercícios seguintes.

2.7.3 A LOA na Constituição de 1988

A Lei Orçamentária Anual (LOA) discrimina todos os programas e ações do governo que devem ser executados no exercício seguinte. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento. A Constituição determina que o orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura (15 de dezembro de cada ano). Como visto anteriormente, em vinte e um anos (21) de vigência da Constituição Federal de 1988, apenas em dois exercícios o país pôde contar com o orçamento aprovado no exercício anterior.

A Lei Orçamentária Anual é, segundo Aguiar (2006, p. 42), o instrumento de que se utiliza a Administração Pública para dar conhecimento aos administrados sobre as ações governamentais que serão levadas à execução em proveito do bem comum ou bem da coletividade [...]. Criada para substituir o Orçamento Geral da

União, a LOA foi concebida de modo a promover a unificação dos orçamentos do governo federal (BEZZERA, 1999, p.59). Assim, a LOA contempla o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social.

Como visto, há pelo menos cinco (5) décadas o planejamento faz parte da realidade brasileira. Atualmente, o PPA, a LDO e a LOA são a tradução do esforço governamental em planejar suas ações futuras com vistas ao desenvolvimento econômico e social. Principalmente a partir de 1995, com a estabilização da moeda e com o controle da inflação, o planejamento passou a ter uma importância maior, vez que a estabilidade alcançada permitiu o estabelecimento de metas e a orientação por resultados. Segundo Valle (2007, p.229);

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o atual sistema de planejamento e orçamento, em que o planejamento plurianual das políticas públicas se articula com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal. Além disso, as mudanças normativas introduzidas em 1988 propiciaram a integração “plano-orçamento” por meio de programas formulados com origem em problemas ou demandas da sociedade.

Kohama (2003, p. 210) entende que, na hipótese de existência de um processo de planejamento e orçamento integrado, em que se utilizam técnicas que visem à concretização de objetivos e metas, devidamente formulados num instrumento denominado Orçamento por Programas, já absorvido pelo Brasil, quer pelos aspectos legais existentes, quer pela efetiva implantação pela Administração Pública, a existência dos créditos adicionais, tende a reduzir-se ao mínimo ou até mesmo deve ser de uso excepcional.

Nesse mesmo sentido, Oliveira (2009, p. 138), entende que o montante de créditos adicionais abertos no exercício demonstra o grau de não-correspondência entre planejamento e orçamento. Dessa forma, quanto menor a abertura de créditos adicionais, maior será a eficiência do planejamento governamental.

A tríade PPA/LDO/LOA, portanto, forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento. [...] nesse contexto, o PPA orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual que vão além da programação prevista no orçamento anual (VALLE, 2007, p.231). A LDO estabelece as metas e as prioridades das ações governamentais e a LOA é a materialização operacional do que foi planejado no PPA e eleito como prioritário pela LDO.

3 METODOLOGIA

3.1 Método de Abordagem

Segundo Marconi e Lakatos (2006, p. 83), método é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros - traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões dos cientistas.

Beuren e Raupp (2006, p. 79) considerando as particularidades da Contabilidade agruparam as tipologias de delineamento de pesquisas em três categorias: pesquisa quanto aos objetivos, que se desdobra em pesquisa exploratória, descritiva e explicativa; pesquisa quanto aos procedimentos, que se desdobra em estudo de caso, levantamento, pesquisa bibliográfica, documental, participante e experimental; e pesquisa quanto à abordagem do problema, que se desdobra em pesquisa qualitativa e quantitativa.

Assim, quanto aos objetivos, a pesquisa se classifica como uma investigação exploratória, no sentido de que se espera atingir uma área na qual, apesar de existir conhecimento acumulado e sistematizado que aborda o tema de maneira geral, não há estudo específico que o contemple. O Estudo Exploratório é utilizado quando o pesquisador quer investigar tópicos sobre os quais existe pouco conhecimento (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 48).

Quanto aos procedimentos, este trabalho utilizou-se da pesquisa bibliográfica e da documental. A pesquisa bibliográfica, para realizar um estudo aprofundado a

respeito do tema, foi desenvolvida a partir da bibliografia disponível como artigos, livros, dissertações, entre outras. A pesquisa documental foi desenvolvida a partir da análise de documentos oficiais tais como leis, decretos, entre outros.

Realizou-se, ainda, pesquisa de campo, que, para Marconi e Lakatos (2006, p. 188):

[...] é a utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.

Assim, quanto à forma de abordagem do problema, pode-se classificá-la como qualitativa. Para Richardson (2008, p. 80), [...] “a pesquisa qualitativa serve para descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”.

3.2 Meio de Coleta dos Dados

Quanto aos meios de coletas de dados para a realização da pesquisa, utilizamo-nos de entrevista estruturada (vide apêndice 2) contendo dez (10) perguntas abertas, previamente formuladas e uma (1) pergunta não estruturada. O entrevistado era convidado a acrescentar, livremente, alguma consideração acerca do tema. Os entrevistados responderam às mesmas questões o que permitiu comparar as respostas dos diferentes participantes. A entrevista como fonte de informação pode nos fornecer dados primários e secundários. Os objetivos primários, objetos principais da investigação qualitativa, referem-se a informações

diretamente construídas no diálogo com o indivíduo entrevistado e tratam da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia (MINAYO, 2008, p.65)

Assim, as entrevistas foram realizadas a fim de levantar informações que nos permitissem responder às perguntas de pesquisa e, por consequência, satisfazer o objetivo geral e os objetivos específicos estabelecidos. Essas entrevistas foram aplicadas individualmente a um conjunto de atores que formulam políticas orçamentárias, analisam e emitem parecer acerca da conformidade ou não de amparadas por crédito extraordinário em relação aos pressupostos da imprevisibilidade e da urgência. Também foram entrevistados especialistas que militam na área de orçamento público e contabilidade pública.

As entrevistas foram agendadas previamente por telefone e/ou por e-mail. Antes de iniciar cada entrevista foi entregue um roteiro contendo as questões formuladas, precedidas de um texto motivador, além de instruções de como a entrevista iria transcorrer. Também, nesse momento, o entrevistado era alertado quanto à garantia do sigilo acerca de seus nomes, embora nenhum deles tenha manifestado tal preocupação.

As entrevistas transcorreram em clima de cordialidade e foram realizadas no lugar, dia e horário de preferência do entrevistado. Também antes de proceder às perguntas, informou-se aos entrevistados de que a entrevista seria conduzida de forma não diretiva, com pouca interferência do entrevistador (MACHADO, 2002, p. 35). Esse modo de condução visou minimizar a influência pesquisador-pesquisado, conferindo maior rigor à pesquisa. Assim, os entrevistados foram estimulados a apresentar suas opiniões de maneira franca e aprofundada, sem a interrupção do pesquisador, salvo para esclarecimento de eventuais dúvidas.

As respostas dos entrevistados foram gravadas e, posteriormente, transcritas. Essas operações resultaram em mais de sete horas de gravação e 109 páginas transcritas, garantindo-se, com esses procedimentos, a integridade das informações.

A fim de complementar as informações obtidas por meio das entrevistas, coletaram-se dados referentes à abertura e à execução dos créditos adicionais, em especial, sobre o crédito extraordinário. Para tanto, utilizou-se dados orçamentários disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), no sistema Siga Brasil, do Congresso Nacional e no sítio da Secretaria de Orçamento Federal na internet. Também coletou-se dados referentes à legislação orçamentária no sítio da Presidência da República. A fim de se afastar a possibilidade do cômputo em dobro que pode decorrer dos créditos especial e extraordinário, optou-se por considerar os valores desses créditos como abertos e utilizados dentro do mesmo exercício financeiro.

3.3 Seleção da Amostra

Segundo Machado (2002), a elaboração de amostra estaria adstrita aos estudos quantitativos. Vez que o enfoque deste trabalho é qualitativo e cada entrevista é analisada minuciosamente, este tipo de pesquisa não exige grande número de sujeitos. Portanto, a entrevista foi aplicada a um conjunto de atores que participam da formulação de políticas orçamentárias, tanto na fase de elaboração, discussão e aprovação dos projetos que envolvam matéria orçamentária, quanto no acompanhamento e execução do orçamento.

Assim, as entrevistas foram respondidas por integrantes da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO), do Congresso Nacional; da Secretaria de Orçamento Federal (SOF); do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); por Consultores de Orçamento, da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), por Consultores de Orçamento, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara de Deputados (COFF) e por Especialistas da área de Orçamento e Contabilidade Pública da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade de São Paulo (USP).

Inicialmente, havia a intenção de realizar dezoito (18) entrevistas, dividida igualmente entre os integrantes das três instituições. Entretanto, devido à dificuldade de agenda, mormente dos integrantes da CMO, foram feitas 17 entrevistas. Os entrevistados foram selecionados a partir de consulta ao organograma das instituições abrangidas pela pesquisa, disponíveis nos respectivos sítios na internet. Por esse critério, o roteiro de entrevista foi aplicado a uma amostra selecionada por conveniência e, portanto, não é representativa da população, embora possa representar um recorte real do objeto estudado, já que abrangeu integrantes das diferentes instituições, bem como membros da CMO e especialistas.

3.4 Análise dos Dados

Para examinar as respostas colhidas por meio das entrevistas, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. Como afirma Bardin (2008, p. 44), o termo análise de conteúdo compreende um conjunto de técnicas de análises das comunicações

visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/reação (variáveis inferidas) destas mensagens.

Nesse sentido, primeiramente agrupou-se as respostas por temas que, segundo Bardin (2008, p. 131), é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura. O tema [...] pode ser apresentado através de uma palavra, uma frase, um resumo (MINAYO, 2008, p. 86). Em nossa pesquisa eles foram extraídos em consonância com os objetivos específicos.

A análise, pois, foi dividida em quatro temas, a saber:

- a) Tema 1: Utilização sistemática de crédito extraordinário;
- b) Tema 2: Entendimento quanto aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e urgência;
- c) Tema 3: Indícios de disfunções na elaboração e execução do orçamento ordinário;
- d) Tema 4: Conseqüências da utilização de créditos extraordinários no Brasil.

Em seguida, utilizamo-nos da categorização a fim de classificar os dados em unidades de registros sobre um título genérico e com características comuns. As categorias utilizadas na pesquisa surgiram naturalmente da análise das entrevistas, levando-se em consideração as características comuns identificadas entre as diferentes respostas. A utilização da categorização teve como objetivo fornecer uma representação simplificada dos dados brutos.

Assim, os temas foram agrupados conforme as categorias como demonstra o quadro 2, a seguir.

TEMAS	CATEGORIAS	
Utilização sistemática do crédito extraordinário	Razões	Celeridade
		Efetividade
		Ausência de Contraditório
		abrangência dos objetivos dos Créditos extraordinários
		Demora na tramitação no CN
		Deficiência no Planejamento
		Falta de flexibilidade
	Principais Fatores	Facilidade e Conveniência
		Baixa Resistência no Congresso
		Motivações Políticas
		Falta de Flexibilidade
		Deficiência do Planejamento
		Demora da Tramitação no CN
		Redefinição de Prioridades
Significado Constitucional das expressões imprevisibilidade e urgência	Entendimento	Inesperado e Excepcional
		Imediato
	Grau de Aderência	Muitas desobedecem
		Poucas desobedecem
		Não há como medir
Indícios de disfunções na elaboração e execução do orçamento	Existência de orçamento paralelo	
	Possibilidade de contratação de empresa sem licitação	
	Processo de Aprovação do CE	
	Medidas para aperfeiçoar a utilização do CE	
Conseqüências da utilização de Crédito extraordinário	Negativas	Ausência de Discussão no CN
		Deficiência no Planejamento
		Perda de Oportunidade
		Desequilíbrio entre os Poderes
	Positiva	Instrumento de Execução Imediato
	Efeitos complicadores ou facilitadores para a elaboração e execução do orçamento	Prejudica o Processo de Orçamentação
		Facilita a Execução pelo Executivo
		Não facilita, nem Prejudica
		Decisão Unilateral do Executivo

Quadro 2: Divisão Temática/Categorias - Elaborado pelo autor

4 RESULTADOS E ANÁLISES

O objetivo deste capítulo é descrever e analisar os dados obtidos por meio das entrevistas realizadas entre os principais atores que participam na elaboração do orçamento federal. O exame foi baseado na análise de conteúdo e alicerçado pela revisão bibliográfica, como explicitado nos capítulos 2 e 3.

4.1 Análise das Entrevistas

A entrevista realizada foi composta por 10 perguntas estruturadas e uma pergunta não estruturada, conforme descrita na metodologia. As entrevistas foram previamente agendadas por telefone e obedeceram a um roteiro previamente estabelecido. Os objetivos da pesquisa foram explicados previamente ao início da entrevista a cada um dos entrevistados, momento no qual foi informado acerca do caráter sigiloso que seria dado à análise dos dados. As entrevistas ocorreram em clima de cordialidade e os entrevistados mostraram-se interessados no tema. Convém ressaltar que o entrevistador, antes de iniciar suas perguntas, esclarecia que a entrevista era não-diretiva e, portanto, só interromperia o entrevistado para elucidar alguma eventual dúvida.

Para analisar os dados foram criados quatro diferentes temas, posteriormente desdobrados em categorias de análise (MINAYO, 2008; BURDIN, 2008). Nessas categorias foram agrupadas as respostas idênticas dos diferentes entrevistados e

comparadas as respostas com grupos de entrevistados afins. Os quatro temas originaram-se dos objetivos específicos, estando, por conseguinte, em consonância com eles.

4.1.1 Razões e Principais Fatores da Utilização Sistemática de Crédito Extraordinário

No tema 1 foram identificados as razões e os principais fatores que levam o Governo Federal à utilização sistemática do crédito extraordinário. Com relação a essas razões, identificou-se 7 categorias: Celeridade; Efetividade; Ausência de Contraditório; abrangência dos Objetivos dos Créditos extraordinários; Demora na Tramitação no CN; Deficiência no Planejamento e Falta de flexibilidade, conforme as respostas dos entrevistados a seguir:

Celeridade: segundo a resposta dos entrevistados, uma das principais razões que levam o Governo Federal a utilizar sistematicamente o crédito extraordinário é a agilidade de abertura que a medida provisória confere a esse tipo de crédito. O relato de alguns dos entrevistados corrobora tal entendimento.

[...] a aprovação do crédito extraordinário é muito mais rápida. **(Entrevistado 2)**

é uma tentação usar o instrumento do crédito extraordinário que é tão tempestivo. **(Entrevistado 9)**

[...] o Executivo encontrou nas medidas provisórias uma forma de fugir dessa limitação, em particular, no que diz respeito às autorizações orçamentárias. **(Entrevistado 11)**

Então, você tinha com esse instrumento uma forma rápida de alterar o orçamento e de modificar a programação orçamentária sem ter todo aquele trâmite do Congresso. **(Entrevistado 13)**

[...] é um instrumento ágil de liberação. **(Entrevistado 15)**

Efetividade: Os entrevistados classificaram a efetividade como uma das principais razões para a abertura de crédito extraordinário. Eles entendem efetividade como a capacidade de execução imediata do crédito aberto. Importante ressaltar que alguns dos entrevistados que citou a celeridade como razão de abertura do crédito extraordinário também apontou a efetividade, o que pode demonstrar um relacionamento entre essas variáveis. O relato de alguns dos entrevistados converge para esse entendimento.

[...] pela efetividade imediata, editado, o crédito passa a ser empenhável imediatamente. **(Entrevistado 1)**

[...] você tem um crédito que com a edição dele por meio de medida provisória já poderia ser utilizado imediatamente. **(Entrevistado 2)**

É porque tem execução imediata. [...] o objetivo principal é a facilidade em conseguir a execução imediata desse crédito. **(Entrevistado 5)**

Ele [Executivo] justifica que, por medida provisória, já detém o poder de realizar essa despesa de imediato. **(Entrevistado 6)**

Você edita a medida provisória, abre o crédito e já pode realizar o gasto. **(Entrevistado 6)**

Ausência de Contraditório: Quanto a essa categoria, quatro (4) entrevistados entenderam ser a ausência de contraditório um dos motivos para a utilização freqüente de créditos extraordinários. Eles entendem que a opção por esse tipo de crédito pelo poder executivo ocorre em função da decisão unilateral de se alocar recurso sem a participação do parlamento. Interessante ressaltar que todos os entrevistados que deram essa resposta exercem atividades no poder legislativo. Os relatos a seguir atestam esse entendimento.

[...] pela ausência de contraditório, ou seja, decidida alocação do recurso pelas instâncias administrativas do Executivo, pouco resta ao Parlamento discutir, no máximo, rejeitá-lo, com todas as conseqüências traumáticas de sua regulação a posteriori. **(Entrevistado 1)**

Por que é uma maneira muito mais prática e eficiente de programar as despesas sem a interferência do Legislativo. **(Entrevistado 3)**

É porque tem execução imediata independente da opinião do Congresso. **(Entrevistado 5)**

Outra hipótese é a intenção de evitar a discussão ou a apreciação e aprovação dos créditos pelo Congresso Nacional. **(Entrevistado 17)**

Abrangência dos Objetivos dos Créditos extraordinários: Os entrevistados citaram, em suas respostas, que a utilização freqüente do crédito extraordinário deve-se a abrangência dos objetivos imaginados pelo legislador para esse tipo de crédito. A partir do entendimento mais amplo existente no Executivo quanto aos pressupostos de imprevisibilidade e urgência, o crédito extraordinário passou a ser utilizado excessivamente, sem que encontrasse resistência à sua utilização no Congresso Nacional e, só passou a sofrer resistência após suspensão cautelar dos efeitos da Lei 11.658/2008, pelo STF (ADI 4.048-1). Os trechos a seguir confirmam essa situação.

Com isso, ela (MP) acabou sendo utilizada excessivamente, fugindo dos objetivos que inicialmente teriam os créditos extraordinários. **(Entrevistado 2)**

[...] porque discricionariedade é um instrumento de poder, o orçamento reflete desde os seus primórdios, lá no João Sem Terra, lá na Inglaterra de 1217, a briga pelo controle do dinheiro entre o rei e o povo. O Legislativo é o povo nessa briga e o Executivo é o rei [...]. [...] O ser humano vai expandir a sua área de atuação até onde encontra limite, se não encontra limite ele vai expandindo. Então, quer dizer, adota uma medida provisória e vê o que acontece, claramente ela não é nem urgente, nem relevante e nem imprevisível. Como dezenas, talvez centenas de medidas que têm sido adotadas no Brasil nos últimos anos. Chega no Legislativo não encontra resistência, adota outra, adota outra, e aí adota dez, adota cem, adota mil e, no ano que vem, talvez seja um milhão. **(Entrevistado 4)**

A Constituição de 1988 quis alargar um pouco as hipóteses [...]. [...] a primeira razão da utilização com maior freqüência teria sido essa, da possibilidade de se usar em situações mais amplas. **(Entrevistado 9)**

[...] banalizou-se a utilização do crédito extraordinário, em particular nos períodos de 2006 e 2007, [...] e isso realmente chegou a um ponto onde houve um esgotamento aí ... gerou uma crise institucional, não é, na sua utilização. Sob o ponto de vista jurídico, inclusive, havia muita discussão sobre o entendimento do que seriam despesas imprevisíveis. **(Entrevistado 11)**

Demora na tramitação no CN: Os entrevistados acreditam que a utilização freqüente de crédito extraordinário se dá em razão da demora na tramitação no CN dos outros tipos de créditos existentes para retificar o orçamento (suplementar e especial), o que acaba incentivando o Executivo a utilizar uma espécie de crédito mais rápido. As respostas a seguir apontam esse entendimento.

Como o processo de decisão no Congresso, mesmo sofrendo um processo de discussão, por relevante que seja, acaba tomando 60, 90 dias, quando alguma deliberação for tomada a respeito dessa questão, o recurso já terá sido gasto, portanto, inês já está morta e o assunto terá perdido a oportunidade. **(Entrevistado 3)**

O crédito extraordinário tem sido usado, na minha opinião, pelo Poder Executivo como um instrumento de reformular o orçamento para atender algumas necessidades que o Executivo vê que tem que realizar e que por lei ordinária, ou por um crédito que tramitaria normalmente, levaria um tempo muito grande no Congresso. **(Entrevistado 6)**

O Congresso é muito lento na apreciação dos créditos adicionais. Como o Congresso é tradicionalmente demorado e o Governo, é claro, se sente incentivado com isso a utilizar o crédito extraordinário. **(Entrevistado 9)**

Deficiência no Planejamento: Quanto a essa categoria, os entrevistados entendem que a utilização contumaz do crédito extraordinário revela deficiência no processo de planejamento do Governo Federal, o que o torna dependente de ajustes constantes. Interessante ressaltar que esse problema foi apontado por integrantes do Poder Executivo e do Congresso Nacional. Os demais grupos de entrevistados não comentaram a respeito. As respostas a seguir corroboram o entendimento.

[...] baixa cultura e prática de planejamento deficiente em todos os níveis de governo no País, conduzindo a uma volatilidade do planejamento. **(Entrevistado 10)**

[...] é realmente a questão das deficiências de planejamento e de programação orçamentária e financeira e que cresceram e se aprofundaram com o aumento, com a ampliação dos investimentos. Principalmente, nos investimentos, existem problemas muito graves de planejamento e de programação orçamentária e financeira que não são compatibilizados com a sua efetiva capacidade de execução. **(Entrevistado 10)**

Por falta de planejamento orçamentário, pois em sua maioria são créditos complementares para programas governamentais. **(Entrevistado 16)**

A utilização sistemática do crédito extraordinário pode significar, por parte do Poder Executivo, falta de planejamento ou planejamento falho. **(Entrevistado 16)**

Falta de flexibilidade: Os entrevistados apontaram a falta de flexibilidade do orçamento como um dos fatores que levam o Governo a usar sistematicamente o crédito extraordinário. Segundo eles, o detalhamento excessivo do orçamento dificulta a realização de ajustes na fase de execução. A falta de flexibilidade para se ajustar o orçamento foi apontado apenas pelos entrevistados pertencentes ao Poder executivo, não tendo sido apontada pelos demais entrevistados. As respostas a seguir ilustram esse entendimento.

[...] excessivo nível de detalhamento do orçamento; baixa flexibilidade para ajuste do orçamento na fase de execução. **(Entrevistado 10)**

Se você tivesse autorizações orçamentárias mais amplas, não precisaria recorrer ao mecanismo da medida provisória. **(Entrevistado 11)**

[...] se deu por um motivo anterior que era a falta de flexibilidade, que você tinha em alterar o orçamento. **(Entrevistado 13)**

Agora, isso também é um trade-off do tipo orçamento que a gente tem, é um orçamento muito detalhado, não é um orçamento por área [...]. Então, eu acho que tem duas coisas, tem a ver com essa parte do orçamento ser detalhado demais, do ponto de vista formal. **(Entrevistado 14)**

Os atributos da celeridade, da efetividade, da ausência de contraditório, da abrangência dos objetivos dos créditos extraordinários, da demora na tramitação no CN, da deficiência no planejamento e da falta de flexibilidade foram apontados de forma geral pelos entrevistados como causas da utilização sistemática de créditos extraordinários. Pelas respostas obtidas, em relação a esse grupo de categorias, essa utilização contumaz possui mais aspectos negativos do que positivos.

Como positivos, o crédito extraordinário foi descrito como um mecanismo de ação rápida e tempestiva com que conta o governo federal para promover alterações no orçamento e liberar recursos de maneira mais célere. Também foi visto como um

instrumento dotado de efetividade, uma vez que, aberto por medida provisória, já pode ser imediatamente executado, ou seja, já é possível realizar o gasto.

Todavia, pela ótica negativa, a abertura sistemática de crédito extraordinário foi visto como elemento que impede a discussão no parlamento acerca da alocação de recursos, vez que a execução imediata desses créditos independe da opinião do Congresso Nacional. Com a crescente utilização desse tipo de crédito houve uma banalização desse instrumento, o que proporcionou, em razão de sua utilização em situações mais amplas, uma fuga dos objetivos constitucionais inicialmente previstos. Isto acaba por afastar o CN da discussão de políticas públicas e nos remete às ações tomadas pelos senhores e barões feudais ingleses do século XIII, só que de maneira reversa, pois lá se coibiu o rei por meio do orçamento, aqui se distancia do orçamento para agradar o “rei”.

O uso sistemático do crédito extraordinário acaba, também, evidenciando a deficiência do Governo Federal em planejar suas ações futuras. Em razão disso, há necessidade de se alterar o orçamento diversas vezes no curso de sua execução, seja por meio de créditos extraordinários, que lhe é mais conveniente, seja por meio dos créditos suplementares e especiais. Aliás, essas características encontram amparo tanto na teoria do orçamento repetitivo, quanto na do orçamento incremental descrita por Wildavsky (2002) e Caiden e Wildavsky (2003), apesar de não mais viver o Brasil no nível de incertezas descritas por esses autores.

Identificou-se, ainda, que o uso sistemático do crédito extraordinário pelo Governo Federal é potencializado em função da demora da tramitação de outras modalidades de crédito (especial e suplementar) que são veiculados por projeto de lei. A inexistência de rito abreviado, até mesmo quando se trata de MP, é o argumento utilizado para o uso mais acentuado do crédito extraordinário.

Outra razão desse uso contumaz, repousa no fato de o orçamento brasileiro ser excessivamente detalhado e de baixa flexibilidade na sua fase de execução. Por essa visão, caso o orçamento federal possuísse autorizações orçamentárias mais amplas, que permitisse ao gestor realizar a transposição de recursos de uma área para outra, de acordo com o andamento de cada programa, não haveria necessidade de se recorrer ao mecanismo da MP para abrir crédito extraordinário.

4.1.2 Razões e Principais Fatores causadores da abertura de crédito extraordinário pelo Governo Federal

Com relação aos principais fatores causadores da abertura de crédito extraordinário pelo Governo Federal, identificou-se sete (7) categorias de respostas, quais sejam: Facilidade e Conveniência; Baixa Resistência no Congresso; Motivações Políticas; Falta de Flexibilidade; Deficiência do Planejamento; Demora da Tramitação no CN; e Redefinição de Prioridades. Ressalta-se a identificação, por alguns dos entrevistados, de categorias anteriormente apontadas como razões de abertura do crédito extraordinário, são elas: Deficiência do Planejamento, Demora da Tramitação no CN e a Falta de Flexibilidade.

Facilidade e Conveniência: segundo as respostas obtidas, a facilidade e conveniência de se utilizar o crédito extraordinário está dentre os principais fatores que levam o Governo Federal a lançar mão dessa modalidade de crédito. As respostas de alguns dos entrevistados apontam esse entendimento.

Como dito sua facilidade e conveniência ao gestor. **(Entrevistado 1)**

É isso, o aumento da discricionariedade [...]. O crédito extraordinário quando é aberto ele já está sendo executado, imediatamente [...].
(Entrevistado 4)

[...] acho que o principal é a necessidade que o Executivo vê para abertura imediata daquela dotação. **(Entrevistado 5)**

[...] vou ter um desgaste no Legislativo muito complicado, muito diferente da medida provisória, que naquela época, no começo desse governo, não tinha tanta dificuldade de se encaminhar por medida provisória.
(Entrevistado 14)

Não há dúvidas de que é para ganhar tempo. **(Entrevistado 17)**

Baixa Resistência no Congresso Nacional: Os entrevistados apontaram a baixa resistência do Congresso Nacional perante o Poder Executivo como fator preponderante para abertura de créditos extraordinários. As respostas de alguns dos entrevistados apontam esse entendimento.

[...] resistência diminuta por parte do Parlamento. **(Entrevistado 1)**

Fraqueza do Congresso Nacional. **(Entrevistado 3)**

[...] um certo comodismo, inclusive a questão de planejamento. Como o Congresso vinha sistematicamente aceitando, então, houve um próprio comodismo do governo, porque ele podia lançar mão, a qualquer momento, desse instrumento. Então, era muito cômodo. **(Entrevistado 15)**

Motivações Políticas: Os entrevistados apontaram motivações políticas como fator causador da abertura de crédito extraordinário. Esse entendimento é compartilhado por integrantes do Poder Legislativo e Executivo, tendo este último primazia. As respostas a seguir ilustram esta passagem.

[...] cumprir determinados acordos como esses do aumento de servidores, ou para fazer frente a determinadas despesas que eram de interesse do Governo, por exemplo, determinadas obras, coisas desse tipo.
(Entrevistado 2)

[...] a prática de modificar sistematicamente o orçamento durante o período de sua execução, seja mediante créditos extraordinários ou por outros mecanismos, encontra amplo respaldo político, permitindo mecanismo de acomodação de pressões que terminam viabilizando entendimentos positivos entre todos os atores. **(Entrevistado 10)**

[...] dinâmica política do Presidencialismo de Coalizão onde o Chefe do Executivo tem maioria frágil no Congresso. **(Entrevistado 12)**

Falta de Flexibilidade: Quanto a essa categoria, os entrevistados vêm no detalhamento excessivo e na falta de flexibilidade do orçamento fatores que causam a abertura de crédito extraordinário. Talvez por lidarem com pressões mais de cunho operacional, a falta de flexibilidade acabou sendo apontada apenas por integrantes do Poder Executivo. As respostas a seguir apontam esse entendimento.

O orçamento no Brasil é excessivamente detalhado e não conta com mecanismos de flexibilização para que o gestor possa fazer ajustes na fase de execução, sem trâmite pelo legislativo. **(Entrevistado 10)**

O principal que eu vejo [...] é a questão da flexibilidade. A estrutura orçamentária, hoje, decorre do plano plurianual, é muito inflexível. Imagina só: eu tenho um plano que deveria ter a característica de estratégico e que define até o nível de ação e de quanto vai ser a alocação pra quatro anos. Aí você tem a LOA, também, que tem que ser detalhada. Obviamente, tem toda essa característica, é nela que verifica a execução, mas a possibilidade de você mudar alguma coisa na lei orçamentária é muito pouca, quer dizer, o Poder Executivo está autorizado a fazer créditos que se limitam a um percentual muito pequeno por ato próprio. **(Entrevistado 13)**

[...] isso vai ter que progredir no orçamento brasileiro, tem que se entender que você tem que ter uma flexibilidade maior pra certas coisas, porque a hipótese que existe na Constituição, se fosse colocar muito individualizado os itens de despesa no orçamento, é entender que você fica sem flexibilidade gerencial nenhuma. **(Entrevistado 14)**

Deficiência do Planejamento: Os entrevistados entenderam que a falta de planejamento criterioso e o planejamento deficiente são importantes fatores que ensejam a abertura de crédito extraordinário. As respostas a seguir confirmam isso.

[...] as deficiências de planejamento no País. **(Entrevistado 10).**

A princípio, isso deveria ter sido previsto no orçamento e aí se descobre que não foi, o governo se coloca numa situação que não deveria, a princípio, aquilo deveria ter sido previsto. **(Entrevistado 14)**

[...] falta de planejamento criterioso no planejamento orçamentário. **(Entrevistado 16)**

Demora da Tramitação no CN: Os entrevistados apontaram a demora na tramitação das matérias orçamentárias no CN, especialmente dos projetos de lei que tratam de crédito especial e suplementar, além da não-aprovação do orçamento na data prevista, como razão para abertura contumaz de crédito extraordinário pelo governo. Segundo esses entrevistados, a inexistência de rito mais célere acaba por forçar o governo federal a buscar o caminho mais curto. As respostas a seguir confirmam esse entendimento.

[...] necessidade de investimento, de ajustes internos que precisavam ser feitos e que não podiam esperar a aprovação de projeto de lei, fugiam realmente às autorizações previamente concedidas no texto da lei orçamentária. [...] uma expansão muito grande no início de 2007 pela não aprovação do orçamento no tempo, realmente houve um atraso de 5 meses, se não me engano, 4 ou 5 meses. Então, eu diria que foi realmente o atraso das leis orçamentárias [...]. **(Entrevistado 11)**

Qualquer coisa, além disso, tem que tramitar o projeto de lei ao Congresso Nacional e que não tem rito sumário de aprovação, não tem prazo legal para ser apreciado, votado e sancionado. Então, uma coisa que pode ser mandado no início do ano, em abril, pode vir a ser votado só no final do exercício, então, como que eu vou parar uma programação, deixar de executar, desde o início do ano até o final do ano. Óbvio, concordo que esse é o rito que a Constituição exige, mas acho que as situações poderiam ser flexibilizadas. **(Entrevistado 13)**

Como nós temos um processo legislativo de créditos por projetos de lei etc. muito demorado, muito longo, mesmo com urgência, e tinha essa interpretação jurídica que estava sendo aceita, o tempo todo, do crédito extraordinário, se criou uma facilidade para o governo. [...] crédito extraordinário é isso, é uma fuga ao controle, uma fuga a esse controle excessivo **(Entrevistado 14)**.

Redefinição de Prioridades: Em decorrência da redefinição de prioridades ao longo da execução orçamentária, necessita o Estado de lançar mão de mecanismo capaz de promover os ajustes necessários. Os entrevistados entenderam a redefinição de prioridades como importante fator causador de abertura de crédito extraordinário. As respostas a seguir confirmam tal entendimento.

Redefinição de prioridades (do Executivo, do Legislativo e do Judiciário - todos se beneficiam). **(Entrevistado 12)**

[...] acertos nesses processos de planejamento. **(Entrevistado 13)**

[...] não necessariamente, o tempo prático da coisa consegue se encaixar no tempo orçamentário. [...] o governo perde quase um ano e meio, não é, se for colocar para o outro ciclo, e aí, entende-se porque você tenta reformular muito o orçamento. **(Entrevistado 14)**

Facilidade e Conveniência, Baixa Resistência no Congresso Nacional, Motivações Políticas, Redefinição de Prioridades, Falta de Flexibilidade, Demora de Tramitação no CN e Deficiência no Planejamento foram apontados como principais fatores de abertura de crédito extraordinário pelo governo federal. Registra-se que os três últimos fatores foram apontados anteriormente como razões para o uso sistemático de crédito extraordinário pelo governo federal. São eles, pois, descritos, ao mesmo tempo, como razão e fator de abertura do crédito extraordinário.

Da análise desses fatores, infere-se que o crédito extraordinário é um instrumento de fácil utilização e conveniente ao gestor, que pode utilizá-lo a qualquer tempo, permitindo discricionariedade - a decisão de aplicação dos recursos só depende de quem edita a medida provisória- e execução imediata. É, também, o crédito extraordinário utilizado para cumprir acordos, como aumento de servidores (despesa previsível por natureza), e para fazer frente a despesas de interesse do governo.

Conta o crédito extraordinário, ainda, com amplo respaldo político, talvez por permitir acomodação de pressões políticas que terminam viabilizando entendimentos positivos entre os atores envolvidos, ainda mais em um sistema presidencialista de coalizão em que o chefe do poder executivo tem maioria frágil no Congresso Nacional.

O excessivo detalhamento do orçamento e a baixa flexibilidade gerencial, percebidos desde o PPA, que deveria ser um plano estratégico e acaba por definir até o nível de ação, além de fixar valores para um período de quatro anos, são fatores que influenciam a abertura de crédito extraordinário. Esse “engessamento”

força o governo federal a buscar por instrumentos que permitam ajustes rápidos do orçamento. Neste caso, o crédito extraordinário, vez que não necessita de aprovação *a priori* do CN.

Tem sido, pois, esse tipo de crédito, utilizado como eficiente elemento retificador do orçamento. Entretanto, em razão de sua utilização contumaz, acaba por deixar transparecer a incapacidade do governo em planejar suas ações futuras. Essa utilização ampla e freqüente, aponta para a necessidade de se ter rito diferenciado, mais ágil, para aprovação dos demais tipos de créditos orçamentários (especial e suplementar), para que o poder executivo não veja no crédito extraordinário uma solução prática para todos os seus problemas orçamentários.

Outro fator destacado foi a necessidade de redefinir prioridades no orçamento por partes dos atores envolvidos. O crédito extraordinário acaba por se transformar em remédio encontrado para compatibilizar as novas prioridades com o orçamento em execução, no menor tempo possível. Esse fator, entretanto, acaba por ressaltar a dificuldade de elaboração de planejamento criterioso pelo governo, além de sugerir a tibieza do CN ao aceitar ficar à margem das discussões das políticas públicas.

O Quadro 3 a seguir, resume o Tema 1: utilização sistemática do crédito extraordinário, razões e principais fatores.

TEMA	CATEGORIAS		EXEMPLOS DE RESPOSTAS
Utilização sistemática do crédito extraordinário	Razões	1- Celeridade	Então, você tinha com esse instrumento uma forma rápida de alterar o orçamento e de modificar a programação orçamentária sem ter todo aquele trâmite do Congresso. (Entrevistado 13)
		2- Efetividade	Você edita a medida provisória, abre o crédito e já pode realizar o gasto. (Entrevistado 6)
		3- Ausência de Contraditório	Por que é uma maneira muito mais prática e eficiente de programar as despesas sem a interferência do Legislativo. (Entrevistado 3)
		4- Alargamento dos objetivos dos Créditos extraordinários	Com isso, ela (MP) acabou sendo utilizada excessivamente, fugindo dos objetivos que inicialmente teriam os créditos extraordinários (Entrevistado 2)
		5- Demora na tramitação no CN	O Congresso é muito lento na apreciação dos créditos adicionais. Como o Congresso é tradicionalmente demorado e o Governo, é claro, se sente incentivado com isso a utilizar o crédito extraordinário. (Entrevistado 9)
		6- Deficiência no Planejamento	A utilização sistemática do crédito extraordinário pode significar, por parte do Poder Executivo, falta de planejamento ou planejamento falho. (Entrevistado 16)
		7- Falta de flexibilidade	[...] excessivo nível de detalhamento do orçamento; baixa flexibilidade para ajuste do orçamento na fase de execução. (Entrevistado 10)
	Principais Fatores	1- Facilidade e Conveniência	Não há dúvidas de que é para ganhar tempo. (Entrevistado 17)
		2- Baixa Resistência no Congresso	[...] resistência diminuta por parte do Parlamento. (Entrevistado 1)
		3- Motivações Políticas	[...] a prática de modificar sistematicamente o orçamento durante o período de sua execução, seja mediante créditos extraordinários ou por outros mecanismos, encontra amplo respaldo político, permitindo mecanismo de acomodação de pressões que terminam viabilizando entendimentos positivos entre todos os atores. (Entrevistado 10)
		4-Falta de Flexibilidade	O orçamento no Brasil é excessivamente detalhado e não conta com mecanismos de flexibilização para que o gestor possa fazer ajustes na fase de execução, sem trâmite pelo legislativo. (Entrevistado 10)
		5- Deficiência do Planejamento	[...] falta de planejamento criterioso no planejamento orçamentário. (Entrevistado 16)
		6- Demora da Tramitação no CN	Como nós temos um processo legislativo de créditos por projetos de lei etc. muito demorado, muito longo, mesmo com urgência, e tinha essa interpretação jurídica que estava sendo aceita, o tempo todo, do crédito extraordinário, se criou uma facilidade para o governo. [...] crédito extraordinário é isso, é uma fuga ao controle, uma fuga a esse controle excessivo (Entrevistado 14) .
		7- Redefinição de Prioridades	Redefinição de prioridades (do Executivo, do Legislativo e do Judiciário - todos se beneficiam). (Entrevistado 12)

Quadro 3:Razões e Principais Fatores da Utilização do Crédito Extraordinário - Elaborado pelo autor

4.1.3 Significado das Expressões Constitucionais “Imprevisibilidade e Urgência”

O tema 2 procurou identificar o entendimento entre os entrevistados do significado das expressões constitucionais “imprevisibilidade e urgência”, necessários à abertura do crédito extraordinário, bem como o grau de aderência das medidas provisórias que abriram créditos extraordinários nos últimos anos a esses pressupostos constitucionais. Com relação ao significado das expressões imprevisibilidade e urgência, identificou-se 2 categorias: Inesperado e Excepcional; e Imediato, conforme as respostas dos entrevistados:

Inesperado e Excepcional: Segundo essa categoria, encontrou-se nas respostas da maioria dos entrevistados o entendimento de que a imprevisibilidade é decorrente de acontecimentos que fogem à capacidade humana de prever, ou de utilização excepcional e que não fosse passível de planejamento à época da elaboração do orçamento. As respostas a seguir traduzem esse entendimento.

[...] se passível de planejamento à época da proposta orçamentária não caberia mais crédito extraordinário, mas sim, especial. Por urgência, somente aqueles que efetivamente gerassem danos ao patrimônio público, ou mesmo ao privado, em situações anômalas e não simples questão de oportunidade administrativa, como hoje praticado. **(Entrevistado 1)**

Então, essa imprevisibilidade é aquilo que você realmente, razoavelmente, não poderia prever à época em que elabora o orçamento. **(Entrevistado 3)**

[...] imprevisibilidade seria aquela velha história de estar acima da capacidade humana de prever. **(Entrevistado 4)**

[...] de nenhuma forma você saberia da necessidade daquela despesa. Imprevisibilidade seria o que realmente você não conseguiria prever com antecedência aqueles gastos, se limitando ao que a Constituição fala, esses três casos só. **(Entrevistado 5)**

A intenção certamente foi evitar que o Poder Executivo inserisse no orçamento, por intermédio de Medida Provisória, qualquer tipo de despesa. Trata-se, portanto, de um mandamento restritivo, um limite além do qual a liberalidade não se aplica. **(Entrevistado 10)**

Acho que faltou abrir espaço para necessidades econômicas, pouco contempladas nos dois termos. Imprevisibilidade e urgência não constam desta realidade. **(Entrevistado 12)**

A imprevisibilidade e a urgência referem-se a casos extremos e excepcionalíssimos. **(Entrevistado 17)**

Imediato: Essa categoria se prende mais de perto ao significado da expressão urgente. Conforme a resposta dos entrevistados, a expressão urgente pode ser entendida como de uso imediato. As respostas a seguir apontam nessa direção.

[...] é uma situação urgente que o recurso precisa estar lá imediatamente para fazer frente a uma despesa, fazer frente a uma situação que se você não atender imediatamente você vai ter problema. **(Entrevistado 2)**

[...] Então, uma situação em que exige por parte do Estado a ação rápida e também uma situação relevante, porque é uma das pré-condições para a adoção da medida provisória. Se o Estado, o Órgão público não agir com a presteza necessária há prejuízo, há evidente prejuízo e não é justo que isso ocorra. Então, daí porque da existência do crédito extraordinário. **(Entrevistado 9)**

A lógica para o requisito de urgência se explica pelo fato de que, se não há urgência na aplicação dos recursos, não há porque não submeter a matéria previamente à apreciação do parlamento. **(Entrevistado 10)**

[...] urgente, porque tem que ter atuação imediata, precisa, pontual do governo naquele assunto, prá tentar dirimir ou solucionar aquele problema apresentado. **(Entrevistado 13)**

O significado das expressões constitucionais imprevisibilidade e urgência, pressupostos constitucionais à abertura do crédito extraordinário, foram descritas pelos entrevistados com o sentido de “Inesperado”, “Excepcional” e “Imediato”. Nas duas primeiras acepções, a expressão “Imprevisibilidade” significaria um evento que foge à capacidade humana de prever. Uma situação anômala, excepcional e inesperada. Entretanto, um dos entrevistados ressaltou que o campo semântico das expressões “imprevisibilidade e urgência”, como postas na Constituição Federal, não deixou margem para necessidades econômicas inesperadas.

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. Ou seja, nas palavras de um dos entrevistados: “urgente é a possibilidade de se abrir o crédito hoje e gastá-lo ontem, na pior das hipóteses, amanhã.”

4.1.3.1 Grau de Aderência dos Créditos Extraordinários aos Pressupostos Constitucionais da Imprevisibilidade e Urgência

Com relação ao grau de aderência aos pressupostos constitucionais da imprevisibilidade e urgência das medidas provisórias que abriram créditos extraordinários, identificou-se 3 categorias: Muitas Desobedecem; Poucas Desobedecem e Não há como Medir, conforme as respostas dos entrevistados:

Muitas Desobedecem: Para 70,59% dos entrevistados os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência não são obedecidos pelo governo federal ao abrir créditos extraordinários. As respostas a seguir ilustram esse entendimento.

Eu acredito que, acredito não, eu tenho certeza, que antes da decisão do Supremo [STF], em 99%, a maioria dos casos, mais de 90% dos casos não havia a questão da imprevisibilidade e da urgência. **(Entrevistado 2)**

Eu nunca vi a abertura de um crédito extraordinário por medida provisória, que realmente se justificasse. **(Entrevistado 3)**

[...] a exceção virou regra. eu te diria que a grande maioria, eu chutaria um percentual conservador que deve ser acima de 80%. **(Entrevistado 4)**

Se nós formos pegar, hoje, os créditos extraordinários que foram abertos por medidas provisórias nos últimos, aliás eu acho que desde que a coisa foi promulgada, talvez quatro ou cinco atenderiam realmente aos pré-requisitos de imprevisibilidade, relevância e urgentes. **(Entrevistado 6)**

Eu acho que olhando nos últimos tempos, a grande parte não se enquadraria nesse princípio constitucional da imprevisibilidade. Eu acho que agente tem, talvez aí, 80% do conjunto de medidas provisórias abertas,

ou talvez mais, fuja desse critério estrito da baixa capacidade de previsibilidade ou da incapacidade de previsibilidade na sua razão fundamental. **(Entrevistado 11)**

[...] a questão da urgência, é um tanto quanto discricionária de quem adota. Agora em termos de imprevisibilidade, temos que convir que, grande parte disso que foi adotado, ultimamente, está previsto na própria lei orçamentária, inclusive, tem abertura de crédito extraordinário pra programações que estão na própria lei orçamentária, então não tem nada de imprevisibilidade. **(Entrevistado 15)**

Com raras exceções, como nos casos específicos de calamidade pública, não se têm observado os pressupostos de imprevisibilidade e urgência. **(Entrevistado 17)**

Poucas desobedecem: Apenas um (1) entrevistado, 5,88%, afirmou que a abertura dos créditos extraordinários obedece aos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência. A resposta a seguir ilustra esse entendimento.

Agora a imprevisibilidade, essa é realmente o “xis” da questão. É aí que é a dificuldade tamanha de você caracterizar essa imprevisibilidade. [...] vai ter várias situações que foram editadas de medidas provisórias pelo governo e que essa questão da imprevisibilidade é muito discutível, muito discutível. Tem situações que realmente não tem um perfeito desenho da imprevisibilidade. Agora, há de se reconhecer que, apesar disso tudo, durante todo esse período de edição de medida provisória, não é defesa, nem contraponto, apenas essa última recente é que sofreu toda essa impugnação e tudo mais. **(Entrevistado 13)**

Não há como medir: Para 17,65% dos entrevistados não há como medir se os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência são obedecidos ou não pelo governo federal ao abrir créditos extraordinários. As respostas a seguir ilustram esse entendimento.

Não há estudos para estabelecimento de uma classificação nesse sentido. **(Entrevistado 10)**

[...] a visão de urgência e imprevisibilidade era garantida pelo requisitante, então, por exemplo, se eu..., eu não tenho, como órgão central, como saber se o Ministério dos Transportes em..., se aquela rodovia que ele está falando que está numa situação X ou Y, eu não tenho como ir lá fiscalizar, se ela está ou não, eu não tenho nem esse papel, então eu acredito na palavra que é dada e nos argumentos que são dados. **(Entrevistado 14)**

O Quadro 4 a seguir, resume o Tema 2: Significado Constitucional das expressões imprevisibilidade e urgência, entendimento e grau de aderência.

TEMA	CATEGORIAS		EXEMPLOS DE RESPOSTAS	
Significado Constitucional das expressões imprevisibilidade e urgência	Entendimento	1- Inesperado e Excepcional	Então, essa imprevisibilidade é aquilo que você realmente, razoavelmente, não poderia prever à época em que elabora o orçamento. (Entrevistado 3)	
		2- Imediato	[...] é uma situação urgente que o recurso precisa estar lá imediatamente para fazer frente a uma despesa, fazer frente a uma situação que se você não atender imediatamente você vai ter problema. (Entrevistado 2)	
	Grau de Aderência	1- Muitas desobedecem	% de respostas similares	Eu acho que olhando nos últimos tempos, a grande parte não se enquadraria nesse princípio constitucional da imprevisibilidade. Eu acho que agente tem, talvez aí, 80% do conjunto de medias provisórias abertas, ou talvez mais, fuja desse critério estrito da baixa capacidade de previsibilidade ou da incapacidade de previsibilidade na sua razão fundamental. (Entrevistado 11)
			70,59% (12)	
		2- Poucas desobedecem	5,88% (1)	Agora a imprevisibilidade, essa é realmente o "xis" da questão. É aí que é a dificuldade tamanha de você caracterizar essa imprevisibilidade. [...] vai ter várias situações que foram editadas de medidas provisórias pelo governo e que essa questão da imprevisibilidade é muito discutível, muito discutível. Tem situações que realmente não tem um perfeito desenho da imprevisibilidade. Agora, há de se reconhecer que, apesar disso tudo, durante todo esse período de edição de medida provisória, não é defesa, nem contraponto, apenas essa última recente é que sofreu toda essa impugnação e tudo mais. (Entrevistado 13)
			3- Não há como medir	17,65 % (3)

Quadro 4: Significado Constitucional das Expressões Imprevisibilidade e Urgência - Elaborado pelo autor

4.1.3.2 Medidas Provisórias x Créditos Extraordinários

Com base nas respostas obtidas dos entrevistados e condensadas no tema 2, levantou-se, no sítio da Presidência da República, na rede mundial de computadores (*internet*), todas as medidas provisórias que abriram créditos extraordinários no período de 1995 a 2008. Após esse levantamento, classificou-se, cada crédito aberto, segundo o entendimento de imprevisibilidade demonstrado pelos entrevistados. O resultado está demonstrado na tabela 1 e 2 a seguir, vide também o apêndice 3.

Tabela 1: Percentual de despesas classificadas como previsíveis ou não – Crédito Extraordinário – 1995 a 2008

Ano	Classificação				Total (R\$)
	Previsíveis		Imprevisíveis		
	R\$	%	R\$	%	
1995	94.035.093,00	100	-	0	94.035.093,00
1996	800.000.000,00	100	-	0	800.000.000,00
1997	8.096.000.000,00	100	-	0	8.096.000.000,00
1998	22.400.000,00	100	-	0	22.400.000,00
1999	4.458.595.868,00	96	172.556.000,00	4	4.631.151.868,00
2000	1.361.842.377,00	82	303.050.000,00	18	1.664.892.377,00
2001	2.148.800.667,00	100	-	0	2.148.800.667,00
2002	11.985.422.253,00	99	135.365.000,00	1	12.120.787.253,00
2003	23.829.543.401,00	100	12.000.000,00	0	23.841.543.401,00
2004	6.085.830.000,00	99	60.000.000,00	1	6.145.830.000,00
2005	8.120.021.077,00	100	20.327.000,00	0	8.140.348.077,00
2006	15.637.335.461,00	100	67.528.000,00	0	15.704.863.461,00
2007	52.259.282.668,00	100	70.000.000,00	0	52.329.282.668,00
2008	39.972.381.158,00	100	-	0	39.972.381.158,00

Fonte: Dados do sítio da Presidência da República. Tabela elaborada pelo autor.

Como se pode verificar, os resultados confirmaram o sentimento verificado por meio das entrevistas. Conforme apurado, de maneira geral, 100% dos créditos extraordinários abertos por medida provisória, no período compreendido entre janeiro de 1995 e dezembro de 2008, não obedecem aos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência. Apenas no ano de 2000 é que esse percentual fica a seguir de 96 %.

Esses resultados apontam indícios de não obediência aos pressupostos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência por parte do governo federal ao abrir créditos extraordinários. Também apontam indícios de atentado não só contra a Constituição Federal, mas também, contra a Lei Orçamentária, o que poderia configurar crime de responsabilidade. Para Harada (2008), “Lançar mão de medida provisória para abertura de crédito extraordinário, a fim de cobrir gastos previsíveis, configura autêntico desvio de finalidade.”

4.1.4 *Disfunções na Elaboração e Execução do Orçamento Ordinário*

O tema 3 identificou disfunções na elaboração e na execução do orçamento e no processo de aprovação dos créditos extraordinários. Em relação a essas disfunções na elaboração e na execução do orçamento foi possível agrupar as respostas em duas (2) categorias: Existência de Orçamento Paralelo e Possibilidade de Contratação de Empresas sem Licitação. Essas duas categorias foram, ainda, subdivididas, o que permitiu colher respostas do tipo dicotômico sim e não, e do tipo tricotômico, sim, não, e não sabe, escudadas pelas justificativas dos entrevistados, que é possível por este meio de investigação.

Existência de Orçamento Paralelo: Para 64,70% dos entrevistados, a abertura de crédito extraordinário cria uma espécie de orçamento paralelo na medida em que abrem créditos vultosos sem a participação *a priori* do Congresso Nacional. Enquanto que para 23,53% dos entrevistados, não há que se falar em orçamento paralelo. As respostas a seguir ilustram esse entendimento.

Sim, existe um orçamento paralelo

Não resta dúvida, mas não chega a ser propriamente um orçamento paralelo. Eu acho que é pior do que o orçamento paralelo, porque quando se abrem créditos por medida provisória o governo dá prioridade para a alocação dos recursos de caixa que dispõe para atender essas alocações que ele fez com total independência e com isso prejudica a execução daquelas programações que passaram pelo crivo do Congresso.
(Entrevistado 3)

Com certeza. Em particular nesses momentos aonde você teve um atraso na aprovação do orçamento. Você, na verdade, repriorizou, você refez o orçamento. Eu acho que no início de 2006, 2007, se eu não me engano você teve, praticamente, 30% dos investimentos, ou 40%, que foram executados por medida provisória. Ou seja, é um outro orçamento. [...] o

que ocorre é que você acaba tratando ela [a MP de crédito extraordinário] com precedência sobre as demais despesas. Então, além de ser um orçamento paralelo, é um orçamento realista porque possui condições ou capacidade fiscal de ser executado em detrimento de outras despesas discricionárias do orçamento. **(Entrevistado 11)**

Chegou a um ponto tal de crise, ou de volume acentuado dessas medidas provisórias que o próprio Tesouro [Tesouro Nacional] e o Ministério do Planejamento passaram a ter uma gestão de limites em cima de medidas provisórias, porque o volume era tanto que você precisava dizer: não! tudo bem, mas, você não vai empenhar tudo. **(Entrevistado 11).**

É, com certeza, com certeza. É por isso que eu disse, a questão fiscal é uma questão interessante. Questão fiscal que eu digo é em termo de resultado primário, é uma questão interessante, que ele, na verdade, você abre e depois você corre atrás pra poder compensar, inclusive, contingenciando programação que está na lei orçamentária. Então ele é um verdadeiro, vamos dizer assim, é um orçamento paralelo privilegiado, tá certo? Por que ele está acima de qualquer prioridade. **(Entrevistado 15)**

Esse é o principal problema. O Poder Executivo muitas vezes não se atenta à LOA (Lei orçamentária anual), nem à LDO, e atua de forma unilateral com um orçamento paralelo, através das MPs de crédito extraordinário. **(Entrevistado 16)**

O uso excessivo de créditos extraordinários acaba criando um orçamento paralelo. Ressalto que o processo de tramitação desses créditos é sumário e a participação do Congresso muito reduzida. O Poder Executivo usa o instrumento da medida provisória sem a participação a priori do Parlamento. [...] há sim usurpação da competência do Poder Legislativo. **(Entrevistado 17)**

Não, não existe orçamento paralelo

Eu não sou da linha do orçamento paralelo, eu acho que são vários instrumentos dentro do orçamento que deturpam a execução conforme ela foi planejada. Então, todos esses valores, restos a pagar, orçamento, os créditos, eles concorrem com a mesma receita, a partir do momento que você tem uma meta de superávit fiscal a ser cumprida. Então, com tudo isso, eu não conseguiria avaliar se o maior problema é a execução do crédito extraordinário, em termos de alteração do que foi planejado pelo Legislativo. Eu acho que ele é um elemento, mas não... só ele. Eu acho que ele não é o elemento suficiente pra resolver. Mas eu acho que não caracterizaria um orçamento paralelo [...]. **(Entrevistado 5)**

Especialmente a partir de 2008 os créditos extraordinários abertos não representam percentual muito expressivo do orçamento executado. Também não representam modificações substanciais no planejamento constante do PPA. Outro aspecto relevante dessa matéria está no elevado percentual de vinculação das receitas da União, assim como o grande valor das despesas obrigatórias. Mesmo os ajustes realizados mediante abertura de créditos extraordinários têm de se submeter a essa rigidez. Por isso, não se pode desconsiderar que a vinculação de receitas e a

obrigatoriedade de despesas são mecanismos de estabelecimento a priori, pelo Poder Legislativo, das escolhas alocativas. **(Entrevistado 10)**

Não concordo. Acho que os créditos extraordinários permitem "correções de rumo", pelo Executivo e Legislativo, do orçamento originalmente votado. E contam com a participação do Legislativo não apenas a *posteriori*, mas também na sua própria gestação, com bastante frequência. **(Entrevistado 12)**

Possibilidade de Contratação de Empresas sem Licitação: Para 35,29% dos entrevistados a utilização crescente do crédito extraordinário pode ensejar a contratação de empresas sem licitação. Enquanto que para 41,17% dos entrevistados, a simples abertura do crédito extraordinário não seria suficiente para a contratação por dispensa de licitação. Já 23,53% dos entrevistados não souberam opinar ou simplesmente deixaram de emitir opinião. As respostas a seguir ilustram esse entendimento.

Sim, é possível a contratação sem processo licitatório

Induz ao uso desse ardil para isentar o gasto de sua necessária licitação, afetando o princípio da isonomia dos administrados perante o Poder Público. **(Entrevistado 1)**

Então, o governante, em estado de calamidade pública e na abertura do crédito extraordinário, fará como o pai de família. Ele vai procurar a empresa mais próxima, aquela que estiver presente, aquela que tem as condições de atender aquela demanda e faz com que ela atenda à demanda, e depois se paga o preço, mas não vai consultar três, quatro ou cinco empresas. Aquela que atender, atende e se paga. Então, o rito é perfeito. Não há por que se contratar via licitação porque é o estado de calamidade que obriga que o Executivo faça uso dessa forma. Contudo, se o crédito extraordinário não for aberto pra atender uma calamidade pública, aí, então, não há por que se dispensar a licitação. **(Entrevistado 8)**

Meu entendimento é que sim, não é. Desde que atendida as características lá, constitucionalmente definidas, de imprevisibilidade e urgência, deveriam sim ser consideradas, dentro do seu processo de execução, de contratação de obras, como despesas dispensáveis. Eu considero que sim. **(Entrevistado 11)**

É, é tudo decorrente do exagero. Tudo decorrente dessa situação exacerbada das medidas provisórias. Na verdade, quando você começa com isso, você não está olhando todo o impacto que uma medida dessa tem. **(Entrevistado 13)**

Poderia ensejar sim, vez que a justificativa contida na Exposição de Motivos da Medida Provisória poderia ser utilizada para também justificar a dispensa de licitação. **(Entrevistado 17)**

Não, não é possível a contratação sem licitação

Não. Eu não creio que esse seja o problema dos créditos, porque, a rigor, a legislação que permite você isentar dos processos licitatórios, aplica-se a qualquer tipo de crédito. Não há nenhuma norma que conceda privilégio para o crédito extraordinário com relação ao descumprimento das normas licitatórias. Agora, você cria, na realidade, você tem... é, digamos, uma cortina de fumaça que levaria a sociedade a ser um pouco mais indulgente com relação a eventuais violações, que não deveriam, de maneira alguma, ser ignoradas. **(Entrevistado 3)**

Mas eu acho que o simples fato de abrir o crédito extraordinário, por si só, não cria condições para a dispensa de licitação. Então, aberto um crédito extraordinário pra atender uma situação de calamidade pública, então, aí nesse caso, é dispensada a licitação, mas não por força do crédito extraordinário, mas sim por força da calamidade pública. **(Entrevistado 9)**

Não. O processo de avaliação previsto na Lei 8.666/93 exige que a avaliação quanto à urgência se realize com base nos problemas reais a serem enfrentados. A simples modalidade de crédito não é suficiente para justificar a dispensa de licitação. **(Entrevistado 10)**

É, particularmente, eu nunca ouvi essa discussão, pelo menos em termos técnicos, eu nunca vi ninguém discutir que essa foi a intenção. Então, eu não acredito que nenhum ministério tenha tido essa intenção, pelo menos porque é programação normal e, em grande parte, isso, na verdade, já está em plena execução. Muitas das obras, de investimentos, na verdade, já estão em plena execução, por isso que, rigorosamente, não é crédito extraordinário, já é quase uma rotina. **(Entrevistado 15)**

Não sabe

Realmente é uma ótica interessante, eu acho que pode, mas aí eu não vou saber te dizer se isso acontece ou não acontece. Achei que é uma boa ótica, confesso. **(Entrevistado 4)**

Eu não sei. Como agente trata pouco de execução aqui, se você abre um crédito para um Estado que está em estado de calamidade pública, como que fica a transferência para aquele Estado? Eu sei o seguinte, que o crédito extraordinário foi feito em relação ao orçamento para abreviar prazos, com execução imediata, inclusive, sem a previsão de recursos, se for necessário, se não houver receita suficiente, como aconteceu no ano passado [2008], eu acho, que o orçamento demorou a ser aprovado e aí eles fizeram um crédito extraordinário. **(Entrevistado 5)**

4.1.4.1 Processo de aprovação dos créditos extraordinários

Em relação ao processo de aprovação dos créditos extraordinários, identificou-se três categorias de respostas: Aprovação Inócua pelo CN; Rito Ordinário de Tramitação e Decisão Política, conforme as respostas apresentadas.

Aprovação Inócua pelo CN: Segundo as respostas obtidas a aprovação do crédito extraordinário pelo CN é uma tarefa inócua e sem sentido, vez que o crédito extraordinário já pode ser executado imediatamente, independente da participação do CN. As respostas a seguir confirmam este entendimento.

Como uma calamidade, porque o crédito extraordinário, ele, a rigor, está aprovado. Não há nenhuma norma constitucional ou legal que impeça o Poder Executivo de começar a executar o crédito extraordinário antes da deliberação do Parlamento sobre ele. Então, toda a prestação do Parlamento é uma prestação evidentemente inócua, porque se o crédito extraordinário é para consumo imediato e ele tem, como presunção básica para a sua possibilidade, a urgência. Ele, como dissemos antes, é aberto ontem, ou é aberto hoje, para gastar hoje, gastar ontem, gastar amanhã. **(Entrevistado 3)**

[...] o crédito extraordinário passa a valer a partir do momento em que é adotado, então ele já está sendo executado no mesmo dia ou no dia seguinte, pelo menos em tese. Quando ele chega aqui no Congresso, tem

lá os prazos regimentais que são curtos, mas não tão curtos a ponto de viabilizar a deliberação sobre esses créditos a tempo de evitar sua execução. Quando efetivamente acontece, normalmente já estão executados de qualquer forma. **(Entrevistado 4)**

No caso da União, a abertura é que antecede a aprovação da medida provisória. Esse é outro problema, relativamente complicado, no caso da União, que é o seguinte: o crédito é aberto por medida provisória e passa a produzir os seus efeitos, ou seja, as despesas são realizadas. [...] parece que a medida provisória não tem muito sentido como instrumento de aprovação a *posteriori* de um crédito que pode, provavelmente, ter sido já todo realizado. **(Entrevistado 9)**

Rito Ordinário de Tramitação: Segundo as respostas dos entrevistados, a tramitação da medida provisória que abre crédito extraordinário obedece ao mesmo trâmite das demais medidas provisórias, sem nenhum privilégio. Entretanto, um dos entrevistados afirmou que o processo de aprovação das MPs que abrem créditos extraordinários é sumário e que em muitas vezes elas são utilizadas para acelerar a aprovação de propostas de interesse do poder executivo. As respostas a seguir atestam este entendimento.

[...] o crédito extraordinário entrando, ele é votado primeiro na comissão mista e aí depois do parecer da comissão mista ele é encaminhado para Câmara. É votado na Câmara e, depois, no Senado como uma medida provisória normal. **(Entrevistado 2)**

A aprovação das Medidas Provisórias de abertura de créditos extraordinários, pelo Poder Legislativo, se submete às considerações usuais que se aplicariam a matéria dessa natureza em qualquer parlamento. **(Entrevistado 10)**

Um processo sumário, que em muitos casos é usado para acelerar a tramitação de propostas de interesse do Poder Executivo. O Governo usa esse processo sumário para aprovar impropriamente MPs de créditos extraordinários com características típicas de créditos suplementares e especiais. **(Entrevistado 17)**

Decisão Política: Quanto a esta categoria, identificou-se nas respostas dos entrevistados o entendimento de que na tramitação para aprovação do crédito extraordinário prevalece a decisão política em detrimento à técnica, chegando ao

ponto de as apreciações não serem conclusivas. As respostas a seguir respaldam este entendimento.

Então, eu vejo que a tramitação aqui no Congresso é política, ela não leva em consideração os aspectos técnicos e o que a Constituição coloca o que seria um crédito extraordinário. [...] Essas notas [Notas Técnicas emitidas sobre a MP que abre crédito extraordinário], normalmente, não são conclusivas, porque se você diz em uma nota técnica que aquele crédito não é relevante, nem urgente, como depois você vai justificar a aprovação dele. **(Entrevistado 5)**

[Processo de aprovação] Ele, eu acho que ele tem fragilidades muito grandes no que diz respeito à sua análise e pertinência. Em razão, como eu te disse, do compromisso político, de uma visão muito de necessidade política da publicação de créditos extraordinários, você fragilizou, em grande parte, os mecanismos técnicos de admissibilidade. **(Entrevistado 11)**

Dentro do Executivo acho que, como você começou a ter esse instrumento sendo utilizado com uma frequência muito grande, ficou uma coisa assim um pouco corriqueira, a idéia da medida provisória. [...] Mas ainda assim, quando tinha decisão, e aí a decisão, muitas das vezes, eu não digo todas, mas muitas das vezes, acaba sendo mais política do que técnica, tecnicamente agente tem algumas coisas a refutar, mas enfim, há uma decisão política de se fazer e, no final das contas, quem assume, quem avoca pra si a responsabilidade das características constitucionais de medida provisória é o Presidente da República. **(Entrevistado 13)**

Com base nas respostas obtidas pode-se inferir que em decorrência da possibilidade de execução imediata do crédito extraordinário, a partir da edição da MP, a deliberação *a posteriori* do parlamento é vista como inócua, vez que a MP passa a produzir efeitos imediatos e as despesas já podem ser prontamente realizadas. Assim, na decisão para abertura desse tipo de crédito por Poder Executivo, em sua maioria, os aspectos técnicos acabam sendo sobrepujados pelos aspectos políticos. O Presidente da República, em última análise, é quem avoca pra si a responsabilidade pelas características constitucionais da medida provisória. Uma vez editada a MP de crédito extraordinário, ela passa a seguir o mesmo rito de outras MP, não gozando de nenhum rito especial, embora um dos entrevistados tenha afirmado o contrário.

O mesmo tratamento político se repete no poder legislativo ao aprovar a MP. As Notas Técnicas elaboradas pelos Consultores de Orçamento não emitem opinião conclusiva, exatamente em razão da precedência dos aspectos políticos sobre os aspectos técnicos. Essa característica muito mais política do que técnica é descrita por Caiden e Wildavsky (2003), como consequência advinda da utilização de orçamento repetitivo.

4.1.4.2 Controle e Acompanhamento da Abertura dos Créditos Extraordinários

Em complemento ao tema 3 procurou-se saber o que poderia ser feito para melhorar o controle e o acompanhamento da abertura dos créditos extraordinários, isto é, o que poderia ser feito para aperfeiçoar esse instrumento. Agrupou-se as respostas dadas em três (3) categorias, a saber: Restringir o uso de MP e Tornar a Legislação mais Clara; Aperfeiçoar o Rito de Análise no CN; e Flexibilidade, conforme as respostas a seguir.

Restringir o uso de MP e Tornar a Legislação mais Clara: Os entrevistados entendem que a utilização do crédito extraordinário deveria ficar restrita aos casos previstos na Constituição Federal, porém com existência de parâmetros mais claros para sua utilização. Um dos entrevistados, apesar de considerar que os créditos extraordinários devem permanecer restritos aos casos apontados na CF de 1988, entende que eles deveriam voltar a ser abertos por decreto do Presidente da República, ficando o chefe do Executivo passível de responsabilidade, caso exceda os ditames constitucionais. Um (1) Entrevistado,

entretanto, afirmou não se precisar de mais nenhum tipo de norma e sim da razoabilidade das pessoas. As respostas a seguir confirmam este entendimento.

Restringir o uso dos créditos extraordinários aos casos decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, acrescido de alguma outra situação específica, como vigente nas Constituições anteriores a 1967 [...].
(Entrevistado 1)

Bom, a questão relevante seria realmente uma análise do que é imprevisível e do que é urgente. Acho que isso é claro, isso que é fundamental deixar claro o seguinte: em que situações poderiam se abrir créditos extraordinários e em que situações não poderiam se abrir. Isso poderia de certa forma, até ser minimizado e aí seria, constitucionalmente, em vez de situações tais como, deixar claro quais situações de imprevisibilidade e de urgência poderia ser aberto. E aí você teria uma situação mais clara, dizendo o seguinte: eu posso abrir nesses, nesses, ou nesses casos, ou pela negativa: eu não posso abrir em nenhum desses, desses e desses casos. **(Entrevistado 2)**

Acho que uma coisa já acabou sendo feita, indiretamente, que foi a decisão do Supremo. Indiretamente ela acabou ajudando essa questão, que agora deu aquilo que agente chama, freio de arrumação. [...] a Constituição permite que você abra crédito extraordinário em situações claramente identificadas e que se entender que isso é necessário, como é o caso agora, de Santa Catarina, se edita medida provisória sim, pra atender a essas situações. **(Entrevistado 13)**

[...] Ou seja, a lei complementar, aquela prevista lá, entre vários assuntos, ela poderia, certamente, disciplinar um pouco melhor a utilização do crédito extraordinário, as situações em que caberia o crédito extraordinário. Simplificando, talvez criando algum parâmetro assim um pouco mais claro do que o que está posto na Constituição [...]. **(Entrevistado 9)**

Retorno da sistemática antiga que vigorou durante mais de cento e cinquenta anos para abertura de créditos extraordinários. Os créditos extraordinários para ser abertos nos casos de imprevisibilidade e urgência, por ato discricionário do Poder Executivo, através de decreto, ficando esse, sujeito a crime de responsabilidade se exorbitar da ótica constitucional. **(Entrevistado 3)**

Então, hoje, a gente está dependendo muito mais da razoabilidade das pessoas do que de normas institucionais formalmente previstas em lei, em constituição e tal. Esse é o caso, por exemplo, disso que estou falando, de adoção de medidas provisórias, de inscrição de restos a pagar, mesmo raciocínio. **(Entrevistado 4)**

Aperfeiçoar o Rito de Análise no CN: Outro ponto destacado pelos entrevistados foi a necessidade de se aperfeiçoar o rito de análise das medidas provisórias que abrem créditos extraordinários. Segundo eles, a análise dos

pressupostos constitucionais da imprevisibilidade e urgência do crédito extraordinário poderia contar com uma análise mais rápida por parte do CN, na fase de admissão da MP.

Uma vez satisfeitos esses pressupostos, seguiria a MP o trâmite normal, com a certeza de sua aprovação ao final. Caso contrário, seria devolvida a MP ao Poder Executivo. Um dentre os sete entrevistados ressaltou, ainda, a importância de tornar mais célere o rito de análise dos projetos de leis que abrem crédito especial e suplementar. Ressalta-se, por fim, que esse entendimento é compartilhado por todos os grupos pesquisados (Integrantes do Legislativo, do Executivo e por Especialistas). As respostas a seguir corroboram o entendimento.

Eu acho que o primeiro passo seria realmente a análise, se ela atende o pressuposto da relevância, da urgência e da imprevisibilidade, para, depois, então, ela seguir o rito de tramitação. Essa primeira análise teria de ser feita de imediato ao ser recebida, num prazo de 24, 48 horas. Caso não atendesse, ela seria ou devolvida, ou um mecanismo de não aceita e, então, ela nem começaria a entrar em vigor. Aí sim, aí você acabaria com essa grande coisa que está ocorrendo que é essa abertura de qualquer coisa por medida provisória, por crédito extraordinário, se não houver um freio nisso aí... basta, tem que ser realmente encarado de uma outra maneira. **(Entrevistado 6)**

O Congresso, se mantida a medida provisória para abertura, o Congresso tem que usar melhor a fase da admissibilidade, que é a primeira fase, antes até da apreciação, no momento da recepção da medida provisória. **(Entrevistado 9)**

[...] uma situação interessante que está sendo discutida no Congresso é a questão da nova forma de se tramitar medidas provisórias no Congresso Nacional, de que você tenha um novo rito, que ela obedeça a uma ordem realmente célere para que aquela coisa aconteça, com prazos menores e que, se realmente ela não houver sido votada, ela não tenha seus efeitos cassados, que ela possa continuar com os seus efeitos vigentes. [...] essa questão da tramitação legislativa precisa ser aprimorada [...]. **(Entrevistado 13)**

Aperfeiçoar o controle preventivo de constitucionalidade. Nesse sentido, seria desejável a implementação de mudanças na resolução que disciplina a tramitação de MPs no Congresso Nacional. Os créditos extraordinários poderiam tramitar inicialmente e, obrigatoriamente, pela Comissão de Justiça da Câmara e do Senado Federal, para a verificação dos pressupostos imprevisibilidade e urgência. **(Entrevistado 17)**

Melhorar o trâmite das matérias orçamentárias, especialmente no que diz respeito aos créditos suplementares e especiais, para que tenham uma agilidade maior, um trâmite mais célere para você fazer isso. **(Entrevistado 13)**

Flexibilidade: Cinco (5) entrevistados, todos integrantes do poder executivo, entendem que uma melhor forma de controle da abertura de créditos extraordinários é conferir uma maior margem de manobra ao poder executivo, em um nível mais macro, e ao gestor em nível menor. Defendem a melhoria das práticas de planejamento e o rito abreviado para o que for realmente extraordinário, porém, com um rito também mais flexível para os problemas de programação, de planejamento. Além de um orçamento plurianual para os investimentos que ultrapassem o exercício financeiro, conforme se constata nas respostas a seguir.

Instituir modelo de planejamento e gestão que viabilize um menor detalhamento do orçamento, de forma a minimizar a necessidade de ajustes *ad hoc*. Melhorar as práticas de planejamento. **(Entrevistado 10)**

Aquilo que é crédito extraordinário tem que ter o seu rito, tem que ter a sua flexibilidade e aquilo que é problema de programação, de planejamento, tem que ter também o seu tratamento adequado. No caso dos investimentos, através da plurianualidade, através de autorizações mais flexíveis no âmbito da lei orçamentária, mas que possam focar dentro de um outro nível, dentro de resultados, dentro de um modelo de prestação de contas de avaliação aonde o Congresso tenha uma participação maior, e examine realmente... dê prerrogativas, eu diria assim, progressivas. **(Entrevistado 11)**

Um processo de elaboração orçamentária melhor e mais flexível. **(Entrevistado 12)**

[...] você tem que aperfeiçoar o arcabouço constitucional que trata desse tema orçamentário, promover a edição da lei complementar, tendo regras mais flexíveis. Eu não digo que o parlamento não tenha que participar, mas imaginar que o Poder Executivo possa, no âmbito de cada programação, alterar apenas 10% do seu valor, é imaginar uma margem de erro, ou de situações diferentes que vão acontecer durante o ano, uma previsão muito perfeita, isso não acontece, eu tenho situações que vão se agravar, ou vão melhorar, ou que eu consigo um custo melhor, um preço melhor, e aí?. **(Entrevistado 13)**

Em síntese, constata-se que uma possibilidade de controle e aperfeiçoamento da utilização dos créditos extraordinários seria restringir-lhe o uso aos casos

previstos na Constituição, bem como editar a Lei Complementar, prevista no artigo 163 da CF de 1988, para regular, de forma mais clara, as situações de imprevisibilidade e de urgência nas quais caberia a abertura de crédito extraordinário.

Outra medida que poderia surtir efeito seria o melhor uso da fase de admissibilidade da MP pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, seria analisado inicialmente o atendimento dos pressupostos da imprevisibilidade, da urgência e da relevância. Essa análise deveria ser feita o mais rápido possível, dentro de 24 ou 48 horas. Outra providência importante seria tornar o trâmite dos créditos especiais e suplementares mais céleres, a fim de transformá-los em instrumentos eficazes a prover os ajustes orçamentários que se fizerem necessários.

Também seria necessário instituir um modelo de planejamento que viabilize menor detalhamento e seja capaz de dar tratamento adequado e flexível a despesas que, embora sem as características da imprevisibilidade e da urgência, necessitam ser realizadas. No caso dos investimentos que ultrapassem um exercício social, a plurianualidade orçamentária, por exemplo, poderia corrigir os problemas causados pela não-aprovação tempestiva do orçamento pelo CN. Aliás, a esse respeito, o quadro a seguir corrobora as respostas dos entrevistados acerca do atraso na aprovação do orçamento.

Apesar da existência de prazo constitucional, mormente quanto à apreciação do projeto de LOA, o Poder Legislativo não tem cumprido com seu dever de aprovar o orçamento no prazo estabelecido, conforme demonstra a tabela 2.

Tabela 2: Leis Orçamentárias Sancionadas pelo Governo Federal 1989 a 2009

ANO	LEI	DATA SANÇÃO	DIAS DE ATRASO
1989	7.715	03/01/1989	19
1990	7.999	31/01/1990	47
1991	8.175	31/01/1991	47
1992	8.409	28/02/1992	75
1993	8.652	29/03/1993	135
1994	8.933	09/11/1994	329
1995	8.980	19/01/1995	35
1996	9.275	09/05/1996	145
1997	9.438	26/12/1997	10
1998	9.598	31/12/1997	0
1999	9.789	23/02/1999	70
2000	9.969	11/05/2000	147
2001	10.171	05/01/2001	21
2002	10.407	10/01/2002	26
2003	10.640	14/01/2003	30
2004	10.837	16/01/2004	32
2005	11.100	25/01/2005	41
2006	11.306	16/05/2006	152
2007	11.451	07/02/2007	54
2008	11.647	24/03/2008	99
2009	11.897	31/12/2008	0

Fonte de dados: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Leis Orçamentárias

A tabela 2 evidencia que nos últimos 21 anos, já sob a égide da CF de 1988, apenas nos anos de 1998 e 2009 o País iniciou o exercício financeiro com o orçamento aprovado. Nos demais 19 anos, o orçamento só foi aprovado e sancionado após o início do exercício financeiro, registrando-se atrasos de 329 dias em 1994 (quase um ano decorrido) e, mais recentemente, de 152 dias, em 2006, e 99 dias, em 2008.

O Quadro 5 a seguir, resume o Tema 3: Indícios de disfunções na elaboração e execução do orçamento.

TEMA	CATEGORIAS		EXEMPLOS DE RESPOSTAS	
Indícios de disfunções na elaboração e execução do orçamento	Existência de orçamento paralelo	SIM	% de respostas similares 64,70% (11)	
		NÃO	23,53% (4)	
				Chegou a um ponto tal de crise, ou de volume acentuado dessas medidas provisórias que o próprio Tesouro [Tesouro Nacional] e o Ministério do Planejamento passaram a ter uma gestão de limites em cima de medidas provisórias, porque o volume era tanto que você precisava dizer: não! tudo bem, mas, você não vai empenhar tudo. (Entrevistado 11) .
				Não concordo. Acho que os créditos extraordinários permitem "correções de rumo", pelo Executivo e Legislativo, do orçamento originalmente votado. E contam com a participação do Legislativo não apenas a posteriori, mas também na sua própria gestação, com bastante frequência. (Entrevistado 12)
	Possibilidade de contratação de empresa sem licitação	SIM	35,29% (6)	Poderia ensejar sim, vez que a justificativa contida na Exposição de Motivos da Medida Provisória poderia ser utilizada para também justificar a dispensa de licitação. (Entrevistado 17)
		NÃO	41,17% (7)	Mas eu acho que o simples fato de abrir o crédito extraordinário, por si só, não cria condições para a dispensa de licitação. Então, aberto um crédito extraordinário pra atender uma situação de calamidade pública, então, aí nesse caso, é dispensada a licitação, mas não por força do crédito extraordinário, mas sim por força da calamidade pública. (Entrevistado 9)
		NÃO SABE	23,53% (4)	Realmente é uma ótica interessante, eu acho que pode, mas aí eu não vou saber te dizer se isso acontece ou não acontece. Achei que é uma boa ótica, confesso. (Entrevistado 4)
	Processo de Aprovação do CE	Aprovação Inócua pelo CN		[...] o crédito extraordinário passa a valer a partir do momento em que é adotado, então ele já está sendo executado no mesmo dia ou no dia seguinte, pelo menos em tese. Quando ele chega aqui no Congresso, tem lá os prazos regimentais que são curtos, mas não tão curtos a ponto de viabilizar a deliberação sobre esses créditos a tempo de evitar sua execução. Quando efetivamente acontece, normalmente já estão executados de qualquer forma. (Entrevistado 4)
		Rito Ordinário de Tramitação		A aprovação das Medidas Provisórias de abertura de créditos extraordinários, pelo Poder Legislativo, se submete às considerações usuais que se aplicariam a matéria dessa natureza em qualquer parlamento. (Entrevistado 10)
		Decisão Política		Então, eu vejo que a tramitação aqui no Congresso ela é política, ela não leva em consideração os aspectos técnicos e o que a Constituição coloca o que seria um crédito extraordinário. [...] Essas notas [Notas Técnicas emitidas sobre a MP que abre crédito extraordinário], normalmente, não são conclusivas, porque se você diz em uma nota técnica que aquele crédito não é relevante, nem urgente, como depois você vai justificar a aprovação dele. (Entrevistado 5)
	Medidas para aperfeiçoar a utilização do CE	Restringir o uso de MP e Tornar a Legislação mais Clara		[...] Ou seja, a lei complementar, aquela prevista lá, entre vários assuntos, ela poderia, certamente, disciplinar um pouco melhor a utilização do crédito extraordinário, as situações em que caberia o crédito extraordinário. Simplificando, talvez criando algum parâmetro assim um pouco mais claro do que o que está posto na Constituição [...]. (Entrevistado 9)
		Aperfeiçoar o Rito de Análise no CN		Melhorar o trâmite das matérias orçamentárias, especialmente no que diz respeito aos créditos suplementares e especiais, pra que tenham uma agilidade maior, um trâmite mais célere para você fazer isso. (Entrevistado 13)
Flexibilidade		Instituir modelo de planejamento e gestão que viabilize um menor detalhamento do orçamento, de forma a minimizar a necessidade de ajustes ad hoc. Melhorar as práticas de planejamento. (Entrevistado 10)		

Quadro 5: Indícios de Disfunções na Elaboração e Execução do Orçamento - Elaborado pelo autor

4.1.5 Conseqüências da Utilização de Créditos Extraordinários no Brasil

No tema 4 foram identificadas as principais conseqüências positivas e negativas da utilização freqüente de créditos extraordinários, bem como a possibilidade da existência de elementos que podem complicar ou facilitar a

elaboração e a execução do orçamento ordinário. Quanto às conseqüências da utilização freqüente do crédito extraordinário identificou-se cinco (5) categorias, que, dada a natureza das respostas, foram subdivididas em categorias positivas e negativas.

A Categoria negativa foi subdividida em: Ausência de Discussão no CN; Deficiência no Planejamento; Perda de Oportunidade; e Desequilíbrio entre os Poderes, ou seja, quatro (4) categorias negativas. A categoria positiva foi denominada “Instrumento de Execução Imediato”. Registra-se que, os entrevistados que identificaram pontos positivos na abertura do crédito extraordinário só o fizeram em relação ao poder executivo.

Categoria Negativa:

Ausência de Discussão no CN: Os entrevistados destacaram como ponto negativo da abertura freqüente do crédito extraordinário por meio de MP a perda de prerrogativa constitucional do CN em discutir a alocação de recursos públicos, o que leva ao enfraquecimento do poder legislativo, além de atrapalhar a produção legislativa como um todo. Essa preocupação foi manifestada apenas pelos integrantes do poder legislativo. As respostas a seguir confirmam o entendimento.

[...] de certa forma, ele acaba com a função do Congresso de discutir a alocação dos recursos. **(Entrevistado 2)**

Então esse abuso da edição de medidas provisórias tumultua o funcionamento do Congresso e leva a um desgaste da instituição, porque parte da atribuição dela acaba ficando transferida para o Executivo que se torna formulador e executor da política pública ou das políticas públicas. **(Entrevistado 3)**

Quando não atrapalha, inibe a produção legislativa do Congresso Nacional e, principalmente, do Senado Federal por trancar a pauta constantemente. **(Entrevistado 16)**

O que vejo são conseqüências negativas, tais como o excesso de Medidas Provisórias que empata o trabalho do Congresso Nacional e, principalmente, a usurpação da competência do Poder Legislativo para

aprovar os créditos especiais e suplementares por parte do Poder Executivo. **(Entrevistado 17)**

Deficiência no Planejamento: Entrevistados, integrantes tanto do poder legislativo quanto do poder executivo, identificaram a deficiência no planejamento como uma consequência da utilização freqüente de créditos extraordinários. Para eles, a deficiência do governo em planejar suas ações futuras acaba levando à utilização de uma medida que deveria ser excepcional para resolver seus problemas de planejamento. Constata-se, pois, que o planejamento governamental ainda está aquém dos conceitos estabelecidos por Dallari (2007), Matias Pereira (2006) e Marcelino (1985). As respostas a seguir transmitem este entendimento.

Presença incontestada da teoria do fato consumado e da irrelevância do planejamento, sendo sua ausência sempre supriável por medidas de curto prazo, sem prejuízos para o gestor da coisa pública. **(Entrevistado 1)**

Eu não consigo compreender um governo, minimamente organizado, que não tenha capacidade em antever suas despesas com alguns meses de antecedência. **(Entrevistado 4)**

[...] você distorce muito a programação. Você acrescenta uma situação anômala naquela programação e que você talvez não verifique isso para nenhum outro exercício ou pior, se você verificar isso para o outro exercício significa que em nenhum momento ela era ou tinha a característica de imprevisível ou outra condição. **(Entrevistado 13)**

O conjunto de tabelas a seguir sustenta as respostas dos entrevistados quanto à inibição da produção legislativa do CN em razão da utilização freqüente de medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário. Também evidencia a fragilidade do planejamento governamental que, à todo momento, tem de fazer ajustes no orçamento, seja por MP, seja por projeto de lei.

Pela Tabela 3 a seguir, verifica-se que, no período 1995-1998, primeira fase do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), 148 medidas provisórias foram editadas, das quais apenas 12 abriam crédito extraordinário. Em termos individuais, houve uma queda no número de MPs editadas nos anos de 1999 (38 MPs) e 2000

(24), se comparadas ao ano de 1995, em que foram editadas 51 MPs. Registra-se que, apesar da diminuição de MP em 2000, 33,33% delas trataram de matéria orçamentária (abertura de crédito extraordinário). O pico de edição de medidas provisórias do Governo FHC ocorreu em 2001, com 129 MPs editadas, caindo no ano seguinte para 82 MPs. O percentual de matéria orçamentária entre essas MPs foi de 4,63% e de 14,65%, respectivamente.

Tabela 3: Medidas Provisórias: Norma Orçamentária x Normas Gerais – 1995 – 2008

ANO	Qtd MP CredExtra (a)	Qtd MP TOTAL (b)	% (a/b)
1995	4	51	7,84
1996	1	18	5,56
1997	4	34	11,76
1998	3	45	6,67
1999	9	38	23,68
2000	8	24	33,33
2001	6	129	4,65
2002	12	82	14,63
2003	18	58	31,03
2004	8	73	10,96
2005	11	42	26,19
2006	27	67	40,30
2007	20	70	28,57
2008	13	40	32,50
Total	144	771	18,68

Fonte: Elaborada pelo autor

Já nos seis anos (2003 – 2008) do Governo de Luis Inácio da Silva (Lula), editou-se 350 MPs, o que representa 45,40% das MPs emitidas entre 1995 e 2008. Desse total, 97 MPs, ou 27,71%, trataram de matéria orçamentária, ou seja, abriram crédito extraordinário. Isso representa 12,58% das MPs editadas nos últimos 14 anos. Destaca-se, ainda, a representatividade das MPs que abrem crédito extraordinário em relação às que tratam de normas gerais. No primeiro ano do Governo Lula, esse percentual passou de 31,03% em 2003, para 40,30% em 2006, o último ano do primeiro mandato. Isso significa que das 67 medidas provisórias enviadas ao poder legislativo naquele ano, 27 abriram crédito extraordinário que,

segundo as respostas coligidas, é um trabalho inócuo do CN, pois o crédito já foi alocado unilateralmente e já pode ter sido completamente executado.

Mas não só as MPs atrapalham a produção legislativa. A tabela 4 a seguir demonstra que, das 282 leis aprovadas pelo CN em 1995, 150 tratavam de norma orçamentária, ou seja, elas abriam crédito suplementar ou crédito especial que, como visto, são outras duas possibilidades de se alterar o orçamento em execução. No ano de 1995 o Brasil ainda sofria de forte instabilidade econômica e convivía com uma inflação elevada. Esses fatores, provavelmente, influenciaram para que 53,19% das leis aprovadas tivessem o objetivo de modificar o orçamento, o que ressalta, mais uma vez, as características do orçamento repetitivo.

Nos últimos 14 anos, pois, foram aprovadas 2.938 leis, sendo que 1.187 delas, 40,40%, tratavam de norma orçamentária. 368 abriram crédito especial e 819 abriram crédito suplementar. O ano de 2000 foi o que apresentou o maior percentual de norma orçamentária frente às demais normas, 61,93%, sendo o ano de 2006, o de menor representatividade, 20,22%, talvez em razão de, nesse ano (2006), ter havido maior número de créditos extraordinários, 40,30%.

Tabela 4: Leis : Norma Orçamentária x Normas Gerais – 1995 – 2008

ANO	QUANTIDADE DE LEIS		a +b	No. total de leis (c)	(a+b)/c em %
	CredEsp (a)	Credsupl (b)			
1995	46	104	150	282	53,19
1996	25	65	90	177	50,85
1997	25	57	82	169	48,52
1998	27	44	71	178	39,89
1999	24	60	84	175	48,00
2000	32	103	135	218	61,93
2001	26	68	94	232	40,52
2002	27	63	90	242	37,19
2003	19	37	56	197	28,43
2004	30	71	101	256	39,45
2005	16	39	55	177	31,07
2006	13	23	36	178	20,22
2007	23	36	59	198	29,80
2008	35	49	84	259	32,43
Total	368	819	1187	2938	40,40

Fonte: Elaborada pelo autor

A tabela 5 a seguir demonstra o impacto das normas orçamentárias utilizadas para modificar o orçamento.

Tabela 5: Medidas Provisórias/Leis : Norma Orçamentária x Normas Gerais – 1995 – 2008

ANO	QUANTIDADE			a +b + c	Lei + MP Total (d)	(a+b + c)/d em %
	MP	LEIS				
	CredExtra (a)	CredEsp (b)	Credsupl (c)			
1995	4	46	104	154	333	46,25
1996	1	25	65	91	195	46,67
1997	4	25	57	86	203	42,36
1998	3	27	44	74	223	33,18
1999	9	24	60	93	213	43,66
2000	8	32	103	143	242	59,09
2001	6	26	68	100	361	27,70
2002	12	27	63	102	324	31,48
2003	18	19	37	74	255	29,02
2004	8	30	71	109	329	33,13
2005	11	16	39	66	219	30,14
2006	27	13	23	63	245	25,71
2007	20	23	36	79	268	29,48
2008	13	35	49	97	299	32,44
Total	144	368	819	1331	3709	35,89

Fonte: Elaborada pelo autor

A tabela 5 demonstra que, entre 1995 e 2008, foram aprovadas 3.709 leis e medidas provisórias sobre as mais variadas matérias. Entretanto, em termos de matéria orçamentária, foram aprovadas ou editadas (no caso da MP) 1331 normas. Isso corresponde a 35,89% de toda a legislação produzida nos últimos 14 anos. Significa dizer que nesse período, 144 vezes o orçamento foi alterado em decorrência da abertura de créditos extraordinários, 368 vezes foram acrescentadas dotações novas por meio de crédito especial e 819 vezes o orçamento foi alterado para suplementação de recursos, via crédito suplementar.

Trazendo essa mesma perspectiva para dentro de um exercício financeiro, verificou-se o quanto o orçamento é modificado durante a sua execução, o que reforça as respostas obtidas no sentido de que há deficiências no processo de planejamento, necessitando-se de alterações constantes. No ano de 2000, por exemplo, o orçamento foi alterado 143 vezes: 8 vezes por meio de crédito extraordinário, 32 vezes por meio do crédito especial e 103 vezes pelo crédito

suplementar. Essas modificações corresponderam a 59,09% de todas as normas aprovadas/editadas naquele ano.

Perda de Oportunidade: Os entrevistados ressaltaram a falta de tempestividade da aprovação da medida provisória que abre crédito extraordinário por parte do Congresso Nacional. Segundo eles, debruçar-se sobre essas medidas provisórias é perda de tempo e não faz mais diferença, pois os recursos, provavelmente, já teriam sido gastos. As respostas a seguir corroboram esse entendimento:

[...] quando o Congresso chega a deliberar sobre o assunto, não faz mais diferença ele ter deliberado ou não porque o recurso já pode ter sido utilizado, porque desde a hora que ele foi editado, ele pode ser gasto. **(Entrevistado 2)**

[...] a utilização de medidas provisórias compromete seriamente o funcionamento do parlamento fazendo com que o Congresso se debruce sem necessidade e de forma absolutamente improdutiva, durante vários meses, sobre matérias que já estão resolvidas, mas por disposição regimental o Congresso não pode deixar de tratar delas. **(Entrevistado 3)**

Desequilíbrio entre os Poderes: Entendimento compartilhado entre os especialistas e integrantes do poder legislativo é o de que a utilização freqüente de crédito extraordinário causa desequilíbrio entre os poderes, na medida em que o poder executivo passa a ter a primazia em estabelecer políticas públicas, sendo comparado ao regime ditatorial que vigorou no país por mais de vinte anos, conforme demonstram as respostas transcritas a seguir.

Você minimiza, você hipertrofia, permite a hipertrofia de um Poder. Nunca é bom isso, nunca. Acho que até o Fernando Henrique quando ele veio aqui na palestra ele mencionou, eu não pude ir à palestra, mas me disseram que ele mencionou isso, pois é, é a atrofia de outro Poder. O equilíbrio harmônico dos Poderes passa a ser meio questionável. **(Entrevistado 4)**

A conseqüência negativa é que, em termos institucionais, o Congresso Nacional não mais utiliza a prerrogativa dele em avaliar a pertinência, em

se há realmente a necessidade daquele gasto, se aquele gasto, dentro do total do orçamento, ele tem relevância. **(Entrevistado 5)**

Assim, se eu utilizo o crédito extraordinário para atender a despesas que não deveriam ser feitas, eu estou gerando uma situação de descontrole de orçamento, eu estou passando por cima do Poder Legislativo e, aí, nós temos que voltar um pouco no tempo, porque lá no passado nós tivemos um período de regime ditatorial. O país, por alguns anos, mais de 20 anos, calou o Poder Legislativo, ou ele foi calado pela ditadura. Nós estamos em plena vigência da democracia e me parece que quando o Governo da União ele se vale dos créditos extraordinários para atender despesas que não seriam do rito do crédito extraordinário, de certa forma, o Governo da União ele passa por cima do Legislativo, como fez o Governo ditatorial. (Entrevistado 8)

Categoria Positiva:

Instrumento de Execução Imediata: Essa categoria pode ser depreendida da resposta de alguns dos entrevistados. Interessante notar que essa característica de instrumento positivo foi dada apenas em relação ao Poder Executivo.

A positiva, se é que tem, a positiva é que talvez, se realmente aquele gasto é necessário e uma prioridade de governo, ele consegue um instrumento de execução imediata daquela programação. **(Entrevistado 5)**

A positiva é que ele [Governo] vai rapidamente se instrumentalizar com dotações para enfrentar a situação. **(Entrevistado 9)**

Ampliação da flexibilidade no processo de execução da despesa pública. **(Entrevistado 10)**

Como se verifica, identificaram-se mais causas negativas do que positivas acerca da utilização freqüente de créditos extraordinários. Entre as causas negativas foram citadas: Ausência de Discussão no CN, Deficiência no Planejamento, Perda de Oportunidade e Desequilíbrio entre os Poderes. Como causa positiva identificou-se somente a possibilidade de execução imediata e a flexibilidade para ajustar a execução orçamentária. Isto visto pelos integrantes do poder executivo.

A abertura freqüente de créditos extraordinário por meio de MP, além de atrapalhar a produção legislativa do Congresso Nacional, subtrai parte das

competências do Poder Legislativo e torna o Poder Executivo formulador e executor das políticas públicas. Esse uso irrestrito do crédito extraordinário como instrumento de reformulação do orçamento evidencia, de certa forma, a fragilidade do sistema de planejamento do governo federal que, ao modificar sistematicamente o orçamento, acaba por distorcer as programações que foram discutidas e aprovadas pelo Poder Legislativo.

Quando se abre um crédito extraordinário, em razão da auto-executoriedade intrínseca da MP, ele pode ser executado imediatamente, criando obrigações para o Estado junto a terceiros, mesmo pendente de aprovação por parte do CN. Essa situação é vista por alguns dos entrevistados como um fator que compromete seriamente o funcionamento do CN, que termina por se debruçar, sem necessidade e de forma absolutamente improdutiva, durante vários meses sobre matérias que já foram resolvidas antes mesmo de chegarem ao parlamento.

O uso da MP para abrir crédito extraordinário que não obedece aos requisitos constitucionais, portanto, sobrepõe competências do poder legislativo, similar à situação vista no período ditatorial no qual foi submetido o país por mais de vinte anos.

4.1.5.1 Efeitos complicadores ou facilitadores para a elaboração e execução do orçamento ordinário

Quanto aos efeitos complicadores ou facilitadores para a elaboração e execução do orçamento ordinário, em decorrência do uso contumaz do crédito extraordinário, identificou-se quatro (4) categorias de análise, a saber: Prejudica o Processo de Orçamentação; Facilita a Execução pelo Executivo; Não facilita, nem Prejudica; e Decisão Unilateral do Executivo.

Prejudica o Processo de Orçamentação: Identificou-se nas respostas dos entrevistados a percepção de que os créditos extraordinários prejudicam o processo de orçamentação, vez que a sua utilização em grande volume compromete os recursos disponíveis para os programas que passaram pela discussão no CN. Essa utilização freqüente é vista, também, como fator de desmoralização do CN, do planejamento e do orçamento. As respostas a seguir corroboram esse entendimento.

Só pode complicar. Como já dissemos antes, o fato de você ter um volume muito grande de recursos alocados, principalmente, em investimentos e ações de natureza eletiva, por meio de créditos extraordinários, faz com que os recursos de caixa disponíveis sejam canalizados prioritariamente para isso, comprometendo a confiabilidade que existiria e, até digamos, o interesse maior dos parlamentares em zelar para que o orçamento fosse melhor elaborado. **(Entrevistado 3)**

Complicar ele complica em razão do que nós vimos nos últimos anos, quer dizer, o a gente executor usando de forma larga o crédito extraordinário, se justificando por isso, por aquilo, porque o Congresso é demorado. Agora, realmente, ele desmoraliza o orçamento se usar muito crédito extraordinário quando não é o caso, quando não se justifica, aí o orçamento fica desmoralizado, o Congresso fica desmoralizado e o orçamento também. **(Entrevistado 9)**

Os créditos atuam de forma paralela ao orçamento (LOA), o que se feito em excesso torna a LOA um processo inócuo. **(Entrevistado 16)**

O orçamento pode ser prejudicado tendo em vista o grande volume de créditos extraordinários observado nos últimos anos. Para exemplificar, ressalte-se o impacto negativo no resultado primário causado por esses créditos. Para que a meta de superávit seja alcançada, pode ocorrer o cancelamento de dotações constantes na Lei Orçamentária aprovada pelos Congressistas. **(Entrevistado 17)**

Facilita a Execução pelo Executivo: Aqui, novamente, foram ressaltados os aspectos da flexibilidade, rapidez e efetividade do crédito extraordinário para que o poder executivo possa atingir seus objetivos. As respostas a seguir apontam esse entendimento.

Bom, ele facilita, porque na medida em que há durante o exercício despesas urgentes, não previstas, não autorizadas no orçamento, o crédito extraordinário é um instrumento muito poderoso, porque, rapidamente, o crédito é aberto e as despesas podem ser feitas. **(Entrevistado 9)**

Facilitam a sua execução porque dão flexibilidade ao processo. **(Entrevistado 12)**

[...] a execução é a questão da flexibilidade, ele vai permitir realmente que o objetivo pretendido inicialmente se concretize, se atinja. **(Entrevistado 13)**

Não facilita, nem Prejudica: Alguns dos entrevistados afirmaram que a utilização de créditos extraordinários não facilita nem prejudica a elaboração e a execução do orçamento. As respostas a seguir demonstram isso.

Acredito que complicar, facilitar, ele não chega a fazer isso porque ele não chega a interferir claramente na elaboração do orçamento, ele é tratado de uma forma à parte. **(Entrevistado 2)**

Os créditos extraordinários foram criados para estabelecer mecanismos paralelos de execução orçamentária. **(Entrevistado 7)**

Os créditos extraordinários não causam qualquer dificuldade à execução orçamentária, desde que sua abertura mantenha o respeito à exigência de equilíbrio entre receita e despesa, assim como o equilíbrio fiscal. **(Entrevistado 10)**

Decisão Unilateral do Executivo: Alguns dos entrevistados vêem a utilização dos créditos extraordinários como um elemento de decisão unilateral do poder executivo. Para eles, o poder executivo decide sozinho aonde vai gastar em

detrimento do que já estava previsto no orçamento. As respostas a seguir confirmam tal entendimento.

Eu acho que a execução da medida provisória em si seria facilitada, em tese, no sentido em que ela é efetivamente uma prioridade definida unilateralmente por quem vai executar. Então, em tese sim. Mas, na prática seria se também, por isso eu falei do PAC, se ela merecesse o mesmo tipo de priorização que o PAC tem, como dizem que tem recurso garantido, que não vai ser contingenciado [...]. **(Entrevistado 4)**

Então, ao editar a medida provisória, ele [Executivo] coloca a prioridade dele e diz o que vai gastar em detrimento do que já estava no orçamento, porque a receita é a mesma. **(Entrevistado 5)**

Com base nas respostas obtidas, depreende-se que a abertura contumaz de crédito extraordinário pelo governo federal é vista, por alguns, como elemento complicador no que se refere ao processo de elaboração e execução do orçamento. Isso se explica em virtude de as despesas concorrerem com a mesma base de receita. Em decorrência da prioridade de execução dada ao crédito extraordinário, ele acaba tornando-se uma espécie de orçamento paralelo, ou pelo menos, uma forma de despesa privilegiada.

Gozando o *status* de despesa privilegiada e levando-se em consideração a necessidade de se alcançar e manter a meta de superávit primário, pode ser necessário cancelar dotações constantes da LOA, aprovadas pelo CN, para que a meta seja cumprida. Consignar dotações por meio de créditos extraordinários, pois, seria garantir a execução de determinado programa.

É de se notar, entretanto, que o desvirtuamento na utilização do crédito extraordinário, desmoraliza o orçamento e torna a LOA um processo inócuo, vez que parte das despesas acaba por ser definida unilateralmente, ou seja: o Poder Executivo estabelece a prioridade e diz no que vai gastar, em detrimento do que já constava do orçamento. Essa disfunção identificada pode gerar falta de zelo na

elaboração das estimativas de despesas, visto que praticamente ninguém leva o orçamento a sério. (Caiden e Wildavsky, 2003).

O Quadro 6 a seguir, resume o Tema 4: conseqüências da utilização de créditos extraordinários.

TEMA	CATEGORIAS		EXEMPLOS DE RESPOSTAS
Conseqüências da utilização de Crédito extraordinário	Negativas	1- Ausência de Discussão no CN	Quando não atrapalha, inibe a produção legislativa do Congresso Nacional e, principalmente, do Senado Federal por trancar a pauta constantemente. (Entrevistado 16)
		2- Deficiência no Planejamento	Eu não consigo compreender um governo, minimamente organizado, que não tenha capacidade em antever suas despesas com alguns meses de antecedência. (Entrevistado 4)
		3- Perda de Oportunidade	[...] a utilização de medidas provisórias compromete seriamente o funcionamento do parlamento fazendo com que o Congresso se debruce sem necessidade e de forma absolutamente improdutiva, durante vários meses, sobre matérias que já estão resolvidas, mas por disposição regimental o Congresso não pode deixar de tratar delas. (Entrevistado 3)
		4- Desequilíbrio entre os Poderes	A conseqüência negativa é que, em termos institucionais, o Congresso Nacional não mais utiliza a prerrogativa dele em avaliar a pertinência, em se há realmente a necessidade daquele gasto, se aquele gasto, dentro do total do orçamento, ele tem relevância. (Entrevistado 5)
	Positiva	1- Instrumento de Execução Imediato	A positiva é que ele [Governo] vai rapidamente se instrumentalizar com dotações para enfrentar a situação. (Entrevistado 9)
	Efeitos complicadores ou facilitadores para a elaboração e execução do orçamento	1- Prejudica o Processo de Orçamentação	Os créditos atuam de forma paralela ao orçamento (LOA), o que se feito em excesso torna a LOA um processo inócuo. (Entrevistado 16)
		2- Facilita a Execução pelo Executivo	Bom, ele facilita, porque na medida em que há durante o exercício despesas urgentes, não previstas, não autorizadas no orçamento, o crédito extraordinário é um instrumento muito poderoso, porque, rapidamente, o crédito é aberto e as despesas podem ser feitas. (Entrevistado 9)
		3- Não facilita, nem Prejudica	Os créditos extraordinários não causam qualquer dificuldade à execução orçamentária, desde que sua abertura mantenha o respeito à exigência de equilíbrio entre receita e despesa, assim como o equilíbrio fiscal. (Entrevistado 10)
		4- Decisão Unilateral do Executivo	Então, ao editar a medida provisória, ele [Executivo] coloca a prioridade dele e diz o que vai gastar em detrimento do que já estava no orçamento, porque a receita é a mesma. (Entrevistado 5)

Quadro 6: Conseqüências da Utilização do Crédito Extraordinário - Elaborado pelo autor

4.1.5.2 Evolução dos Créditos Extraordinários

A tabela 6 a seguir demonstra a magnitude dos créditos extraordinários abertos nos últimos 14 anos e dá uma idéia do impacto desses recursos, principalmente quando comparados às despesas de capital. Por ela pode-se notar que em 1995 os créditos extraordinários eram inexpressivos se comparados às despesas de capital (investimentos, inversão financeira e outras despesas de capital), apenas 1%.

Entretanto, essa relação subiu para 11% em 1997, 39% em 2002, último ano do Governo de FHC. No governo Lula, a relação crédito extraordinário – despesa de capital saltou para 80% no seu primeiro ano de governo, reduzindo-se nos três anos seguintes. No segundo mandato Lula, essa relação saltou de 34% em 2006, para 143% em 2007, reduzindo-se para 85% em 2008, muito provavelmente em razão da manifestação do STF.

Tabela 6: Crédito Extraordinário x Despesa de Capital e Despesa Licitável 1995 – 2008
Em bilhões de R\$

ANO	CRED EXTR	DESP CAPITAL	%	DESPESA LICITÁVEL	%
1995	0,35	46,82	0,01	125,74	0,00
1996	2,66	59,70	0,04	135,85	0,02
1997	24,30	214,38	0,11	289,36	0,08
1998	0,06	222,56	0,00	301,88	0,00
1999	12,72	175,12	0,07	236,04	0,05
2000	3,81	49,25	0,08	126,88	0,03
2001	4,48	73,00	0,06	149,81	0,03
2002	22,88	58,64	0,39	137,04	0,17
2003	35,60	44,64	0,80	114,11	0,31
2004	8,59	45,35	0,19	120,62	0,07
2005	10,07	48,43	0,21	138,96	0,07
2006	19,19	56,53	0,34	156,46	0,12
2007	61,60	43,07	2,43	140,71	0,44
2008	43,61	51,20	0,85	143,82	0,30
Total	249,94	1.188,69	0,21	2.317,28	0,11

Fonte de dados: SIAFI – STN/CCONT/GINC – Elaborada pelo autor

- Notas: 1 - Valores atualizados para dezembro de 2008 pelo IGP-DI
2 – Excluem refinanciamento da dívida
3 – Incluem despesas correntes e de capital

Já a relação crédito extraordinário *versus* despesa licitável, tanto corrente, quanto de capital, mostrou-se inexpressiva no período 1995-2002, embora no último ano desse período, os créditos extraordinários representaram 16,70% das despesas licitáveis. Em 2003 houve aumento expressivo em relação ao ano anterior. O índice quase que dobrou, chegando a 31%. Essa relação crédito extraordinário *versus* despesa licitável caiu nos anos seguintes, porém chegou ao pico de 44% em 2007, voltando a declinar em 2008 para a casa dos 30%.

A tabela 6 anterior, quanto ao desvirtuamento do orçamento ordinário, confirmou as respostas obtidas por meio das entrevistas. Como já mencionado, o uso freqüente do crédito extraordinário, que deveria ser excepcional, termina por tornar a LOA um processo inócuo, vez que parte das despesas acaba por ser definida em detrimento do que já constava do orçamento.

Outros entrevistados, entretanto, vêem a abertura do crédito extraordinário como um aspecto positivo, na medida em que as despesas urgentes e não previstas no orçamento podem rapidamente ser executadas via crédito extraordinário. Essa facilidade foi classificada como flexibilidade. Destaca-se que essa opinião foi externada, basicamente, pelos integrantes do Poder Executivo, talvez por figurarem no pólo mais operacional do sistema.

Outros, ainda, acreditam que a utilização freqüente de créditos extraordinários não guarda nenhuma relação nem com a elaboração nem com a execução do orçamento, pois são mecanismos paralelos de execução orçamentária. Para eles, desde que se mantenha o equilíbrio entre a receita e a despesa, assim como o equilíbrio fiscal, não haveria nenhum problema em sua utilização.

Separando-se por grupos e comparando-se as respostas obtidas em todas as entrevistas, percebem-se duas visões, até certo ponto, contrastantes. A primeira

delas, extraída das respostas dadas, preponderantemente, pelos integrantes do poder legislativo, compartilhada por especialistas, é a de que a abertura do crédito extraordinário em situações que não correspondam às preceituadas pela Constituição Federal funciona como um mecanismo de que se serve o poder executivo para alocar despesas unilateralmente, o que desvirtua o orçamento aprovado e afasta o CN da discussão de determinadas políticas públicas, configurando-se, assim, usurpação de parte das competências do poder legislativo, podendo-se comparar com práticas do período ditatorial.

A segunda visão, extraída das respostas dadas, preponderantemente, pelos integrantes do poder executivo, também às vezes compartilhada por especialistas, é a de que a abertura de crédito extraordinário, na forma que vem acontecendo há alguns anos, decorre do “engessamento” do orçamento no Brasil, desde o PPA, que já é elaborado de maneira extremamente detalhada, no que é seguido pelo orçamento anual.

O detalhamento excessivo, o atraso na aprovação do orçamento, a impossibilidade de se executar despesas de investimento de caráter plurianual, aliados à falta de flexibilidade em se promover alterações em níveis superiores ao permitido, levam à necessidade constante de se recorrer ao poder legislativo. Foram esses, pois, os principais fatores apontados pelos entrevistados que transformaram o crédito extraordinário em instrumento atrativo e eficaz para promover ajustes ao orçamento em execução, a despeito das disfunções que essa prática pode acarretar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo avaliar a utilização dos créditos extraordinários no Brasil no período compreendido entre 1995 e 2008. Para tanto, nos propusemos a verificar, empiricamente, por meio de pesquisa de campo, se os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência foram observados pelo poder executivo ao editar medidas provisórias que abriram créditos extraordinários, bem como se a abertura desses créditos permitiu que recursos públicos escapassem ao processo orçamentário ordinário.

Segundo os entrevistados, a maior parte dos créditos extraordinários abertos, no período coberto pela pesquisa, não obedeceram aos pressupostos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência. Essa percepção foi confirmada pela análise dos créditos extraordinários abertos de 1995 a 2008, segundo o entendimento dos entrevistados do que seria imprevisibilidade e urgência.

Com base nesse entendimento, apurou-se que, praticamente, 100% dos créditos extraordinários abertos por medida provisória não obedeceram aos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência. Apenas no ano de 2000 é que esse percentual ficou abaixo de 96%.

Constatou-se, ainda, indícios de que a utilização contumaz de créditos extraordinários estaria causando disfunções na elaboração e na execução do orçamento ordinário no Brasil e permitindo que recursos públicos escapem ao processo orçamentário ordinário, na medida em que as despesas abertas por meio de crédito extraordinário acabam tornando-se uma espécie de despesa privilegiada, uma vez que têm prioridade na execução. Considerando-se que as despesas

orçamentárias concorrem com a mesma base de receitas orçamentárias, apontou-se que os créditos extraordinários acabam por prejudicar não somente o orçamento em execução, por meio de contingenciamento, mas também os orçamentos futuros, via restrição de despesas ou elevação da dívida pública.

Interessante notar que, a depender da posição que cada ator ocupa (Poder Executivo ou Poder Legislativo), ele percebe as razões da utilização sistematicamente do crédito extraordinário de forma diferente. Visto de uma ótica mais operacional, o governo acaba se utilizando freqüentemente do crédito extraordinário devido, principalmente, à sua celeridade, sendo um instrumento tempestivo; à efetividade, podendo ser executado imediatamente; à demora da tramitação no CN para aprovar os créditos suplementares e especiais; e à falta de flexibilidade para se ajustar o orçamento sem ter que se recorrer ao poder legislativo.

Por outro lado, por uma visão mais política e de controle, constatou-se que a utilização freqüente do crédito extraordinário distancia o poder legislativo de parte das decisões na alocação de recursos, ocorrendo, pois, ausência de contraditório e decisão unilateral por parte do Poder Executivo.

Para contribuir com o aperfeiçoamento das normas que tratem de finanças públicas, como previsto no artigo 163 da CF de 1988, destaca-se a seguir a percepção dos entrevistados quanto às medidas que poderiam contribuir para melhor controle e acompanhamento da abertura de créditos extraordinários.

I) Restringir a utilização dos créditos extraordinários aos casos previstos na Constituição Federal, porém, com o estabelecimento de parâmetros mais claros para sua utilização, como, por exemplo, indicando os casos em que eles poderiam ser utilizados, ou, ao contrário, as situações em que não poderiam.

II) Melhorar a utilização da fase de admissibilidade da medida provisória que abre crédito extraordinário no Congresso Nacional, na qual, num prazo de 24 ou 48 horas, seriam verificados os pressupostos da imprevisibilidade e urgência. Em caso de aprovação, a MP de crédito extraordinário já gozaria da presunção de certeza quanto a sua aprovação. A partir daí, o trâmite seria normal. No caso da não admissão da MP de crédito extraordinário, seria ela devolvida ao Poder Executivo.

III) Tornar mais célere o rito de análise dos projetos de leis que abrem crédito especial e suplementar.

IV) Instituir novo modelo de orçamento com menor detalhamento, capaz de dar tratamento adequado e flexível a despesas que, embora sem as características da imprevisibilidade e urgência, necessitam ser realizadas.

V) Dar tratamento plurianual às despesas de investimentos que ultrapassem um exercício social, a fim de se corrigir os problemas causados pela não aprovação tempestiva do orçamento pelo CN.

Este estudo teve como limitações o número de entrevistados, dezessete, que pode ser considerado relativamente baixo, sendo atores envolvidos no processo de formulação, aprovação e controle das políticas orçamentárias e, portanto, é capaz de fornecer um recorte significativo da realidade; e a carência de estudos realizados acerca do tema, a despeito de alguns poucos trabalhos acadêmicos, o que nos levou a realizar uma revisão bibliográfica fortemente baseada em normas, o que, contudo, não diminui a importância da pesquisa.

Sugere-se, como estudos complementares a esta pesquisa:

a) Investigar empiricamente a possibilidade de o crédito extraordinário estar sendo utilizados para fugir ao processo licitatório;

b) Utilizar métodos quantitativos para verificar a possível existência de relacionamento entre variáveis como PIB, dívida pública, superávit primário, período eleitoral, entre outras, com a variável crédito extraordinário.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. Luiz. ; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. **Finanças públicas democracia e accountability**. In: Ciro Biderman; Paulo Arvate. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004, v., p. 75-102.
- ACKOFF, Russel L. **Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1974.
- AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro: a Lei nº 4.320**: Comentada ao alcance de todos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. 468 p.
- AGUIAR, Afonso Gomes. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: Questões Práticas – Lei Complementar nº 101/00. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 453 p.
- AMARAL JUNIOR, Jose Levi Mello do. **Medida Provisória e Sua Conversão em Lei**. São Paulo: RT, 2004. 336 p.
- ARISTÓTELES. **A Política**. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1992. 265 p.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. 1063 p.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16. ed. Revista e Atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 5. ed. Revista e Atualizada. Lisboa: Edições 70, 2008. 281 p.
- BEUREN, Ilse Maria. **Como Elaborar Monografias em Contabilidade**: Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 2006. 195 p.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Em Nome das Bases**: Política, Favor e Dependência Pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999. 275 p.
- BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 560 p.
- BOOTH, Wayne C., COLOMB, Gregory G., WILLIAMS, Joseph M. **A Arte da Pesquisa**. 2 ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005. 351 p.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 4.320**. Brasília, DF, 1964.
- BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil: 25 de março de 1824.
- BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: 24 de fevereiro de 1891 com emendas de 1926.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: 16 de julho de 1934.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: 10 de novembro de 1937.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição do Brasil: 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Constituição (1969). Constituição da República Federativa do Brasil: 17 de outubro de 1969.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. 23. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004. 80 p.

BRASIL. **Decreto nº 20.393, de 10 de setembro de 1931**. Modifica o Código de Contabilidade da União. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 10 mar. 1931. Disponível em: <
<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=514703&seqTexto=1> >. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 23.150, de 15 de setembro de 1933**. Derroga prescrições do Decreto nº 20.393, de 10 de setembro de 1931. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 15 set. 1933. Disponível em: <
<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=515039&seqTexto=1> >. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 4.536**. Código de Contabilidade. Rio de Janeiro, RJ, 1922. Disponível em <
<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=567786&seqTexto=91144>>. Consulta em 13 de abril de 2009.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.026, de 21 de fevereiro de 1940**. Cria a Comissão de Orçamento no Ministério da Fazenda. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 21 fev. 1940. Disponível em: <
<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=411936&seqTexto=1>>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200. Brasília, DF, 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Consulta em 13 de abril de 2009.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**: Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001. 64 p.

BRASIL. **Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10171.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 2002. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9995.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2002. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10407.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10524.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 jan. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/2003/L10.640.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 2004. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 jul. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.707.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 jan. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.837.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 ago. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 2005. Diário Oficial da República Federativa

do Brasil, Brasília, DF, 12 ago. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.934.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2005. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11100.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 2006. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 set. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11178.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 mai. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11306.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11439.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11451.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 2008. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 ago. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11439.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 mar. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11647.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 20 jun. 2008.

BRASIL. **Lei nº 3.313, de 16 de outubro de 1886.** Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 1886-1887 e 2º semestre de 1887. Publicada na CLBR, Rio de Janeiro, RJ, 24 out. 1843.

BRASIL. **Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843.** Fixa despesa e orça a receita para os exercícios de 1843-1844 e 1844-1845. Publicada na CLBR, Rio de Janeiro, RJ, 24 out. 1843. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM317.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o qüinqüênio 1991/1995. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jan. 1991. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1991/8173.htm> >. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 8.931, de 22 de setembro de 1994.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 1995. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 set. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8931.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 8.980, de 19 de janeiro de 1995.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1995. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 jan. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8980.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jul. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9082.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.275, de 9 de maio de 1996.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 mai. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 1996/1999. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 mai. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9276.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 1997. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9293.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1997. Diário Oficial da República

Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 mai. 1997. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9438.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 1998. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9473.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.598, de 30 de dezembro de 1997**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1998. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez. 1997. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9598.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 1999. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 e 30 jul. 1998. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9692.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.789, de 23 de fevereiro de 1999**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1999. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 fev. 1999. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9789.htm >. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 2000. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 jul. 1999. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9811.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.969, de 11 de maio de 2000**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2000. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 mai. 2000. Disponível em:
<<http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/lei2000/index.htm> >. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 jul. 2000. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9989.htm >. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jul. 2000. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9995.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Governo**. Rio de Janeiro, 1893.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Serviço de Publicações, 1971. 627 p.

CARNEIRO, Mônica de Castro Mariano. **Um Toque de Midas**: Transformações observadas na Comissão de Orçamento no período de 1988 a 2003. Dissertação de

Mestrado, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Programa de Mestrado em Sociologia, da Universidade de Brasília –UnB. Brasília: dezembro de 2006, p. 142

CARREIRA, Liberato de Castro. **História Financeira e Orçamentária do Império no Brasil**. Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980. Tomo I, 474, p.

CINARA, Maria Carneiro Rocha. **Orçamento Público no Brasil: Um estudo Exploratório dos Créditos Adicionais 1995 a 1999**. Dissertação de Mestrado Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado em Administração, Departamento de Administração da Universidade de Brasília –UnB. Brasília: novembro de 2001, p. 122

COELHO, Jurandir. **Teoria e Processo do Orçamento**. 2.ed. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1952. 389 p.

CONTI, José Maurício (Org.). **Orçamentos Públicos: A Lei 4.320/1964 comentada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. 380 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 310 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Futuro do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 198 p.

DEODATO, Alberto. **Manual da Ciência das Finanças**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1980. 333 p.

FELGUEIRAS, José Antônio. **Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2007. 307 p.

FORTES, João Batista de Souza Pires. **Contabilidade Pública: Orçamento Público, Lei de Responsabilidade Fiscal. Teoria e Prática**. 7. ed. Brasília: Cidade Gráfica e Editora, 2002. 585 p.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2005. 318 p.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 761 p.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 756 p.

HÜBNER, Maria Martha. **Guia para Elaboração de Monografias e Projetos de Dissertação de Mestrado e Doutorado**. São Paulo: Mackenzie, 1998. 76 p.

KEY JR., Valdimer Orlando. **The Lack of a Budgetary Theory**. The American Political Science Review, 1940, v. 34, n. 6, p. 1137-1144, Dec. 1940. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1948194>. Acesso em 6 de julho de 2009.

KHAN, Aman; HILDRETH, W. Barttley (organizadores). **Budget Theory in The Public Sector**. Westport: Quorum Books, 2002. 297 p.

KOHAMA, Hellio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 366 p.

LIMA, Diana Vaz de. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. São Paulo: Atlas, 2000. 203 p.

LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000**. São Paulo: Atlas, 2001. 354 p.

MACHADO, Marília Novais da Mata. **Entrevista de Pesquisa: A Interação Pesquisador/Entrevistado**. Belo Horizonte: C/Arte, 2002. 151 p.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Descentralização em Ciência e Tecnologia**. São Paulo: Cortez Editora, 1985. 223 p.

MARCELINO, Gileno Fernandes; MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Revista de Administração**. RAUSP/FEA/USP. São Paulo, 1982, v. 17, n. 4, outubro/dezembro 1982.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006. 315 p.

MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001. 640 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas 2007. 197 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas 2007. 151 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. 3. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2006. 356 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 27. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. 108 p.

PEDERIVA, João Henrique; LUSTOSA, Paulo Roberto Barbosa. **Créditos Extraordinários e Medidas Provisórias no Brasil: uma análise sistêmica**. RAC-Eletrônica. Belo Horizonte, 2007, v. 1, n. 2, art. 7, p. 97-113, maio/agosto 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>. Acesso em 22 de maio de 2009.

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. **Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a 36, n. 142 abr/jun, p. 297-305, 1999.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade Pública**: Orçamento Público, Lei de Responsabilidade Fiscal, Teoria e Prática. 7. ed. Brasília: Franco e Fortes, 2002. 585 p.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública**: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 1999. 339 p.

RICHARDSON, Roberto Jorry. **Pesquisa Social**: Métodos e Técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Abertura de Créditos Extraordinários por Medida Provisória: equívoco e irracionalidade. **Sinopse da Execução Orçamentária**. Brasília, n, 4, 2000.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2003. 181 p.

SILVA, José Afonso de. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 924 p.

STF, 1990. ADIMC 293/DF. Relator Min Celso de Melo em 01/06/1990. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicado em diário da justiça de 16/abr/1993. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=293&processo=293>.

STF, 2008. ADI 4.048-1-MC/DF. Relator Min Gilmar Mendes em 14/05/2008. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicado em diário da justiça de 22/ago/2008. Ementário: vol.02329-01, p. 55.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**: o orçamento na constituição. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 503 p.

VALLE, Beatrice; PARES, Ariel. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. 296 p.

WILDAVSKY, Aaron. **Budgeting**: A Comparative Theory of Budgetary Process. 4. ed. New Brunswick (U.S.A.) and Oxford (U.K.):Transaction PublishersBoston, 2002.

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi;. **Planning and Budgeting in Poor Countries**.6. ed New Brunswick (U.S.A.) and Oxford (U.K.):Transaction PublishersBoston, 1974.

GLOSSÁRIO

Ação: As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, etc., e os financiamentos.

Amortização da dívida: Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Atividade: É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplo: “Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde”.

Despesa discricionária: São as despesas em que se podem fazer alterações e estabelecer prioridades.

Despesa obrigatória: São aquelas em relação às quais nem é possível fazer emendas, em razão de sua previsão constitucional. Por exemplo, as despesas de pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais, entre outras.

Despesas correntes: Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Despesas de capital: Classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Inversões financeiras: Despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

Investimentos: Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Juros e encargos da dívida: Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

Orçamento da seguridade social: Abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Orçamento de investimento: Orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Orçamento fiscal: Referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Outras despesas correntes: Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Programa: É o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

Projeto: É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Exemplo: "Implantação da rede nacional de bancos de leite humano".

Receita financeira: Aquelas receitas que não são consideradas na apuração do resultado primário, como as derivadas de aplicações no mercado financeiro ou da rolagem e emissão de títulos públicos, assim como as provenientes de privatizações, entre outras.

Receita primária: Corresponde ao total da receita orçamentária deduzida das operações de crédito, das provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e retorno de operações de crédito (juros e amortizações), do recebimento de recursos oriundos de empréstimos concedidos e das receitas de privatizações. O resultado dessa operação será utilizado para o cálculo do resultado primário.

Receitas correntes: Classificam-se nessa categoria aquelas receitas oriundas do poder impositivo do Estado - Tributária e de Contribuições; da exploração de seu patrimônio – Patrimonial; da exploração de atividades econômicas - Agropecuária, Industrial e de Serviços; as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes – Transferências Correntes; e as demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores – Outras Receitas Correntes.

Receitas de capital: São as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

Resultado primário: Indica se os níveis de gastos orçamentários dos entes federativos são compatíveis com a sua arrecadação, ou seja, se as Receitas Primárias são capazes de suportar as Despesas Primárias.

Superávit primário: É a diferença positiva entre as Receitas Primárias e as Despesas Primárias.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - ORÇAMENTO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

APÊNDICE 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

APÊNDICE 3 - DESPESAS ABERTAS POR CRÉDITOS EXTRARDINÁRIOS

APÊNDICE 1

ORÇAMENTO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

1 ORÇAMENTO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS 1824 – 1988

1.1 Constituição do Império do Brasil de 25 de março de 1824

Foi a Constituição do Império do Brasil de 1824, que estabeleceu as primeiras diretrizes acerca do orçamento público. Segundo essa Carta Constitucional, competia à Assembléia Geral, que se dividia em Câmara dos Deputados e Senado, fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta, sendo o Ministro de Estado da Fazenda o responsável por apresentar àquela Assembléia um balanço geral da receita e da despesa do ano anterior, bem como o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano seguinte, além da importância de todas as contribuições e rendas públicas. (BRASIL, 1824).

Em seu artigo 172, assim estabelecia aquela Lei Magna:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas. (grafia da época)

Apesar de essa Carta Constitucional haver estabelecido expressamente os princípios orçamentários, somente em 1830 (seis anos depois) o Brasil teve o seu primeiro orçamento geral, votado para o exercício financeiro de 1830-31. (COELHO, 1952, p. 21; GIACOMONI, 2003, p. 52).

1.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891

Segundo a Constituição de 1891, competia privativamente ao Congresso Nacional, anualmente, orçar a receita e fixar a despesa federal, bem como tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro. Também previa essa Carta Constitucional o crime de responsabilidade do Presidente da República que atentasse contra as leis orçamentárias votadas pelo Congresso. Destaca Giacomoni (2006), que esta Constituição inovou ao transferir ao Congresso Nacional a atribuição privativa de elaborar o orçamento.

1.3 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934

A Constituição de 1934 foi marcada pela concentração de poder nas mãos do governo federal. Devolveu essa Constituição a atribuição pela formulação do orçamento ao Presidente da República, permitindo ao Poder Legislativo, entretanto, além da competência para votar o orçamento, também o poder de emendá-lo. Por essa sistemática, cabia ao Ministro da Fazenda, com a colaboração dos demais Ministros, organizar a proposta geral do orçamento da Receita e da Despesa.

Para Coelho (1952, p. 25), a Constituição de 1934 estabeleceu como regra constitucional, a competência cumulativa dos Poderes Executivo e Legislativo na iniciativa orçamentária, o que aliás ficou consignado de forma expressa no parágrafo único do artigo 41 (COELHO, 1952, p. 25).

A Carta de 1934 instituiu o princípios da unicidade e da especialização ao estabelecer que o orçamento deveria contemplar, obrigatoriamente, todas as receitas e, discriminadamente na despesa, todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. Vedou, ainda, essa Carta, a inclusão de dispositivos estranhos à lei do orçamento que não tratasse da previsão da receita ou fixação da despesa, princípio da exclusividade orçamentária, bem como proibiu o Poder Legislativo de conceder créditos ilimitados.

Previu, por fim, a Constituição de 1934, a possibilidade de prorrogação do orçamento vigente, caso o orçamento do exercício seguinte não fosse aprovado pelo Poder Legislativo e enviado para sanção presidencial até 3 de novembro de cada ano.

1.4 Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937

A Constituição de 1937 dedicou uma seção para tratar da elaboração orçamentária. Essa Carta, criou um Departamento Administrativo junto à presidência da República com a competência para organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara dos Deputados e, ao mesmo tempo, previa a publicação do orçamento nos exatos termos da proposta apresentada pelo Governo, caso a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal não deliberasse sobre ele nos prazos constitucionais previstos. Na verdade, essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo. (GIACOMONI, 2003, p. 55).

A Constituição de 1937 manteve os princípios da unicidade do orçamento, da discriminação ou especialização da despesa e da exclusividade, como previstos na Constituição de 1934. Bem como, a proibição de se inserir dispositivos estranhos à lei orçamentária, exceto à previsão da receita e a fixação da despesa, ressalvando-se, entre outras, a autorização para abertura de créditos suplementares.

1.5 Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946

A Constituição de 1946 marca o retorno do Legislativo ao processo orçamentário. Segundo essa Constituição, competia ao Presidente da República

enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento do governo federal. Ao Congresso Nacional cabia votar o orçamento e enviá-lo à sanção do Presidente da República.

Manteve a Constituição de 1946, os princípios constitucionais orçamentário da unicidade do orçamento; da discriminação ou especialização da despesa e da exclusividade, instituídos desde a Constituição de 1934. Para Giacomoni (2003, p. 83), O princípio da exclusividade passou a ser regra constitucional desde a Reforma de 1926. O seu objetivo era evitar a inclusão de matérias que nada tinham a ver com orçamento, apenas sendo inseridas para aproveitar a celeridade de tramitação da Lei do orçamento.

Previu, por fim, a Constituição de 1946, a prorrogação do orçamento em vigor caso o orçamento futuro não fosse enviado à sanção presidencial até 30 de novembro do exercício em curso. Vedou, ainda, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

1.6 Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967

Reservou a Constituição de 1967, uma seção, organizada em oito artigos, vários incisos e parágrafos, dedicada ao orçamento público. Por essa Carta, competia ao Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abrissem créditos ou aumentassem a despesa pública. Ao Congresso Nacional cabia a votação do orçamento e sua conseqüente remessa ao Poder Executivo.

Segundo Giacomoni, (2005, p. 56), a Constituição de 1967 acabou, praticamente, com qualquer possibilidade de que emendas importantes fossem propostas no âmbito do Poder Legislativo. O papel desse Poder passou a ser o de aprovar o projeto de lei oriundo do Executivo, já que a hipótese de rejeição era impossível de ser considerada, pois o governo não teria como iniciar sem um orçamento como guia.

Previu, também Constituição de 1967, a obrigatoriedade de a despesa pública obedecer à lei orçamentária anual, além de proibir a inserção de dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita à lei orçamentária, ressaltando-se, principalmente, a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita. Reservou competência à lei federal para dispor sobre o exercício financeiro e sobre a elaboração e a organização dos orçamentos públicos.

Proíbe a Constituição de 1967, a concessão de créditos ilimitados; a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação da receita correspondente; e a realização, por qualquer dos Poderes, de despesas que excedessem as verbas votadas pelo Legislativo, salvo as autorizadas em crédito extraordinário.

Instituiu a divisão do orçamento em corrente e capital, previu que o orçamento anual compreenderá obrigatoriamente todas as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da Administração Direta quanto da Indireta.

Previu que nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongasse por mais de um exercício financeiro, poderia ter verba consignada no

orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorizasse e fixasse o montante das verbas que anualmente constaria do orçamento, durante todo o prazo de sua execução.

Estabeleceu, ainda, que os créditos especiais e extraordinários não poderiam ter vigência além do exercício financeiro em que fossem autorizados, salvo se o ato de autorização fosse promulgado nos últimos quatro meses do exercício financeiro, quando poderiam vigor até o término do exercício subsequente.

Previu a possibilidade de dotações plurianuais para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País, bem como a possibilidade de as despesas de capital obedecerem a orçamentos plurianuais de investimento, na forma prevista em lei complementar.

Criou o princípio do equilíbrio orçamentário ao dispor que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderia ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período, salvo as despesas que pudessem correr à conta de créditos extraordinários.

Previu a possibilidade de contingenciamento por frustração da receita ao dispor que, se no curso do exercício financeiro, a execução orçamentária demonstrasse a probabilidade de *deficit* superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deveria propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário,

Estabeleceu prazo para que o projeto de lei orçamentária anual fosse enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados que era de até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte. Previu, inclusive, que se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolvesse para sanção, o orçamento seria promulgado como lei.

Tratou como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentassem, entre outros, contra a lei orçamentária.

1.7 Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969

Esta Emenda Constitucional alterou em muitos aspectos a Constituição de 1967, mantendo, no entanto, os dispositivos sobre o orçamento, inclusive o que limitava a capacidade de iniciativa do Legislativo em leis que gerasse despesas, bem como emendas ao orçamento quando de sua discussão (GIACOMONI, 2005, p. 56).

Em termos orçamentários, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, manteve todos os dispositivos relativos ao orçamento. Alterou, entretanto, a redação do parágrafo relativo a abertura de crédito extraordinário. Pelo novo mandamento, a abertura de crédito extraordinário somente seria admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, subversão interna ou calamidade pública. A modificação recaiu sobre a expressão “necessidade imprevista”, como figurava na Constituição de 1967, passando, a partir da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, a denominar-se despesas imprevisíveis e urgentes.

1.8 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988

A Constituição de 1998 atribuiu ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, competência para dispor sobre todas as matérias afetas à União, inclusive sobre o plano plurianual (PPA), diretrizes orçamentárias (LDO), orçamento anual (LOA), entre outras.

Proíbe a Constituição de 1988 a edição de medida provisória pelo Presidente da República sobre matéria que trate sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvando-se a abertura de crédito extraordinário.

Permite a Constituição de 1988 a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, com força de lei, em caso de relevância e urgência, devendo, entretanto submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

As medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, caso não sejam convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma única vez, por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

Compete privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a proposta de orçamento, previstos na Constituição. Está o Presidente sujeito ao crime de responsabilidade se os seus atos atentarem, entre outros, contra a lei orçamentária.

Quanto ao orçamento propriamente dito, a Constituição de 1988 dedicou uma seção para tratar sobre o tema. Estabeleceu a Carta de 1988, três institutos organizadores do orçamento público: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). Todos eles de iniciativa do Poder Executivo e veiculados por meio de lei.

O PPA tem como propósito estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A LDO compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA.

A lei orçamentária anual compreende (i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e (iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da

administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A exemplo das Constituições anteriores, a Carta Magna de 1988 proibiu a inserção de dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa na lei orçamentária, não se incluindo nessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

Dispõe ainda a Constituição de 1998, que os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Cabendo a uma Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados examinar e emitir parecer sobre os projetos de PPA, LDO e sobre Créditos adicionais.

Não pode, entretanto, as emendas ao projeto de LOA serem aprovadas quando incompatíveis com o PPA e com a LDO, ou quando não indicarem os recursos necessários à sua alteração, admitidos, tão somente, os provenientes de anulação de despesa. Excluídas, nesse caso, as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal, ou estejam relacionada com a correção de erros ou omissões e com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Os projetos de lei do PPA, das LDO e da LOA serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, até que lei complementar trate a respeito, segundo o artigo 35, § 2º, incisos I, II e III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, como mostra o quadro a seguir.

DOCUMENTO LEGAL	ENCAMINHAMENTO AO CONGRESSO	DEVOLUÇÃO PARA SANÇÃO
Plano Plurianual (4 anos)	31/08	15/12
Lei de Diretrizes Orçamentária (Anual)	15/04	30/06
Lei Orçamentária Anual (Anual)	31/08	15/12

Veda, ainda, a Constituição de 1988, o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa; a abertura de crédito suplementar ou especial sem indicação dos recursos correspondentes, bem como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa e a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Prevê, por fim a CF de 1988, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se promulgado nos últimos quatro meses

do exercício, caso em que, serão reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Quanto à abertura de crédito extraordinário, a CF admite para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

APÊNDICE 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA



Texto Motivador:

Esta pesquisa objetiva avaliar a utilização dos créditos extraordinários no Brasil, no período de 1995 a 2008, no âmbito da Administração Pública Federal, e está sob a orientação do professor Dr. Gileno Fernandes Marcelino, da Universidade de Brasília.

Para Kohama (2000), na hipótese de existência de um processo de planejamento e orçamento integrado, **a existência dos créditos adicionais tende a reduzir-se ao mínimo e talvez venha a ser de uso excepcional.**

Mais recentemente, em 14 de maio de 2008, o Supremo Tribunal Federal – STF, em sede de Ação Direta de Constitucionalidade – ADI (ADI 4.048-1), concedeu medida cautelar suspendendo os efeitos da Lei nº 11.658/2008 desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

Segundo o art. 167, § 3º da Constituição Federal de 1988, 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.

Entrevista

Instrução: Todas as perguntas são do tipo aberta e são de livre manifestação do entrevistado. Favor responder a todos os quesitos. Não há limitação quanto ao tamanho da Resposta.

1. Em sua opinião, por que o crédito extraordinário tem sido utilizado sistematicamente pelo Governo Federal?
2. Em sua opinião, qual o significado que a Constituição Federal quis dar às expressões **imprevisibilidade e urgência como pressupostos para a abertura de créditos extraordinários**?
3. Em sua opinião, em que grau as despesas contidas nas medidas provisórias que abrem créditos extraordinários obedecem aos requisitos constitucionais da **imprevisibilidade e da urgência**?
4. Em sua opinião, quais fatores podem ser apontados como principais causadores da **abertura de créditos extraordinários**?
5. Em sua opinião, quais as principais conseqüências, positivas e negativas, da utilização freqüente de créditos extraordinários pelo Governo Federal?
6. A abertura de créditos extraordinários não estaria criando um orçamento paralelo, na medida em que abrem créditos vultosos sem a participação *a priori* do Poder Legislativo?
7. A utilização crescente do crédito extraordinário pode ensejar a contratação de empresas sem licitação (art. 24, Inciso IV, da Lei 8.666/93), vez que se pressupõe que tais créditos sejam urgentes?
8. Como o senhor descreve o processo de aprovação de crédito extraordinário?
9. Até que ponto os créditos extraordinários podem complicar/facilitar a elaboração e a execução do orçamento?
10. Em sua opinião, o que poderia ser feito para um melhor controle e acompanhamento da abertura dos créditos extraordinários?

Entrevistador: O senhor gostaria de acrescentar mais alguma coisa sobre o tema?

Muito Obrigado!

APÊNDICE 3

CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS ABERTOS POR MEDIDA PROVISÓRIA- 1995/2008

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
835	1995	Abre Crédito Extraordinário em favor da Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.	15.479.072	Sem eficácia	-
857	1995	Abre Crédito Extraordinário em favor da Companhia Nacional de Abastecimento, do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária	5.075.000	8.990	Ampliação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea)
876	1995	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério da Integração Regional	4.370.914	8.996	Organizar defesa permanente contra as calamidades públicas e situações de emergência. Especialmente as secas e inundações, visando prevenir desastres, colaborando no atendimento assistencial e na recuperação das localidades atingidas, bem como na modernização do sistema nacional de defesa civil.
997	1995	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério do Planejamento e Orçamento	69.110.107	9.062	Organizar defesa permanente contra as calamidades públicas e situações de emergência. Especialmente as secas e inundações, visando prevenir desastres, colaborando no atendimento assistencial e na recuperação das localidades atingidas, bem como na modernização do sistema nacional de defesa civil.
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 04			94.035.093	-	
1.467-7	1996	Abre Crédito Extraordinário em favor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	800.000.000	9.361	Organização Agrária
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 01			800.000.000	-	
1.466-10	1997	Abre Crédito Extraordinário em favor de Encargos Financeiros da União - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda,	8.000.000.000	9.446	Aumento de capital de empresas com participação majoritária da união (Banco do Brasil)
1.552-10	1997	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério do Planejamento e Orçamento	21.000.000	9.444	Organizar defesa permanente contra as calamidades públicas e situações de emergência. Especialmente as secas e inundações, visando prevenir desastres, colaborando no atendimento assistencial e na recuperação das localidades atingidas, bem como na modernização do sistema nacional de defesa civil.
1.564	1997	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério do Planejamento e Orçamento	14.000.000	9.435	Atender aos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo.
1.582	1997	Abre Crédito Extraordinário em favor de Encargos Financeiros da União - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda	61.000.000	9.495	Aquisições de ações de empresas controladas direta ou indiretamente pelos estados.
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 04			8.096.000.000	-	
1.645-2	1998	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério do Planejamento e Orçamento	4.400.000	9.645	Ações de defesa civil nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Roraima

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
1.653-1	1998	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério do Planejamento e Orçamento	2.500.000	9.646	Ações de defesa civil no estado de Roraima
1.714-3	1998	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal	15.500.000	9.746	Prevenção e controle de queimadas e incêndios na amazônia
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 03			22.400.000	-	
1.747-10	1999	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério do Planejamento e Orçamento	7.556.000	9.803	Recuperação da Infra-Estrutura nas áreas atingidas pela enchente no Rio Grande do Norte
1.832-7	1999	Abre Crédito Extraordinário em favor da Presidência da República	165.000.000	9.896	Programa emergencial de combate aos efeitos da seca
1.834-4	1999	Abre Crédito Extraordinário em favor da Justiça do Distrito Federal e dos territórios	3.200.000	9.815	Recuperação do Palácio da Justiça do Distrito Federal
1.839-11	1999	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério do Planejamento e Orçamento	183.000.000	9.897	Programa emergencial de frentes produtivas no polígono das secas
1.842-10	1999	Abre Crédito Extraordinário em favor de Encargos Financeiros da União - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda	300.000.000	9.898	Liquidação de obrigação externa em eurobônus de responsabilidades do estado de Minas Gerais
1.854-39	1999	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	106.000.000	9.820	Restauração de Rodovias
1.857-8	1999	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério da Previdência e Assistência Social	2.932.395.868	9.823	Previdência Social a segurados - Concessão e manutenção de benefícios
1.860-15	1999	Abre Crédito Extraordinário em favor dos Ministérios do Planejamento e Orçamento, da Agricultura e do Abastecimento, e do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal	824.000.000	9.824	Assistência Comunitária - Programa emergencial de frentes produtivas
1.919-1	1999	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	110.000.000	9.855	Programa emergencial de combate aos efeitos da seca
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 09			4.631.151.868	-	
1.935-21	2000	Abre Crédito Extraordinário em favor da Presidência da República e do Ministério da Defesa	132.242.089	10.058	Acesso ao anexo da lei não disponível em 03/03/2009
1.967-14	2000	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	240.000.000	10.074	Acesso ao anexo da lei não disponível em 03/03/2009
2.016-11	2000	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	182.200.000	10.075	Ações emergenciais de combate a seca na Região Nordeste e Ações emergenciais de defesa civil nas Regiões Sudeste, Sul, Nordeste e Centro-Oeste
2.018-10	2000	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério do Meio Ambiente e de Operações Oficiais de	303.050.000	10.073	Controle da poluição por derramamento de óleo e recuperação ambiental da Baía de Guanabara e demais ecossistemas afetados.

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
		Crédito			
2.032-29	2000	Abre Crédito Extraordinário em favor de Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda,	68.383.840	10.072	Reforço de dotações consignadas no vigente orçamento.
2.047-6	2000	Abre Crédito Extraordinário em favor da Presidência da República, do Ministério da Justiça, do Ministério do Esporte e Turismo e do Ministério da Defesa	422.002.000	10.071	Ações de caráter sigiloso/ Implementação do subsistema de inteligência de segurança pública / Implantação de centros integrados de cidadania / Assistência à vítimas e a testemunhas ameaçadas / Modernização da Polícia Federal / Reforma e Modernização da Academia Nacional de Polícia / Segurança do Cidadão / Esporte Solidário / Adestramento e operações militares conjuntas /
2.054-4	2000	Abre Crédito Extraordinário em favor dos Ministérios da Integração Nacional, dos Transportes e da Educação	155.014.448	10.070	Desenvolvimento da educação profissional nos estados de Alagoas e Pernambuco / Desenvolvimento do ensino de Graduação nos estados de Alagoas e Pernambuco / Apoio administrativo aos estados de Alagoas e Pernambuco / Manutenção da malha rodoviária federal da Paraíba, Alagoas, Pernambuco e Rio Grande do Norte / Transporte ferroviário urbano de passageiros / Ações emergenciais de defesa civil na região Nordeste
2.057-4	2000	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério da Defesa	162.000.000	10.163	Proteção ao voo e segurança do tráfego aéreo
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 08			1.664.892.377	-	
2.195-3	2001	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério de Minas e Energia	35.598.186	10.275	Qualidade do serviço de energia elétrica / Abastecimento de energia elétrica
2.204	2001	Abre Crédito Extraordinário em favor de diversas empresas do Grupo ELETROBRÁS	1.145.202.481	10.271	Energia Elétrica
2.207-4	2001	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional, do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Saúde	484.000.000	10.278	Cesta de Alimentos / Bolsa Alimentação / Prevenção e Combate a desmatamentos, queimadas e incêndios florestais / Agricultura familiar (PRONAF) / Ações emergenciais de defesa civil / Saneamento Básico / Qualidade Ambiental / Reserva de Contingência
2.210	2001	Abre Crédito Extraordinário em favor do Ministério de Minas e Energia	50.000.000	em tramitação	-
MP 01	2001	Abre crédito extraordinários em favor do Ministério da Integração Nacional	154.000.000	10.296	Programas de concessão de bolsa-renda e de abastecimento de água potável por carros-pipa, no período de dois meses, bem como atender a despesas de caráter emergencial, referentes a ações de defesa civil nos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
MP 06	2001	Abre crédito extraordinários em favor do Ministério de Minas e Energia, Desenvolvimento Agrário e Integração Nacional	280.000.000	10.313	Programas de concessão de Bolsa-Renda e de Seguro-Renda, para a população que vem enfrentando o problema da seca nas regiões Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais / Ações de defesa civil nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul / Complementação de recursos necessários ao ressarcimento devido às concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica por perdas decorrentes do pagamento do bônus concedido a consumidores residenciais pela redução no consumo de energia
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 06			2.148.800.667	-	
MP 12	2002	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes e da Integração Nacional	86.000.000	10.414	Obras Rodoviárias emergenciais no Estado do Espírito Santo / Despesas de caráter emergencial no Estado do Espírito Santo, na região Nordeste e no Norte do Estado de Minas Gerais.
MP 19	2002	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	13.000.000	10.427	Ações emergenciais de defesa civil no Estado do Rio de Janeiro
MP 20	2002	Abre crédito extraordinário ao Orçamento de Investimento em favor de diversas empresas estatais no valor total de 2.816.630.828,00 e reduz o Orçamento de Investimento das mesmas empresas no valor global de 1.846.971.305,00	2.816.630.828	10.428	Evitar o risco de descontinuidade na implantação de projetos a cargos das empresas estatais.
MP 23	2002	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios dos Transportes e da Integração Nacional	115.000.000	10.430	Obras Emergenciais em rodovias federais / Programas de concessão de bolsa-renda e de abastecimento de água potável por carros-pipa, no período de dois meses, em Municípios da região Nordeste e do Norte de Minas Gerais
MP 31	2002	Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República e dos Ministérios de Minas e Energia, do Esporte e Turismo e da Integração Nacional	209.600.000	10.462	Ações emergenciais de defesa civil, recuperação de obras de arte e infraestrutura urbana em Municípios dos Estados de Minas Gerais, Goiás, Maranhão, Pará e Tocantins / Complementar recursos necessários à cobertura de gastos com a concessão de bônus individual a consumidores residenciais cujo consumo mensal de energia elétrica seja inferior à respectiva meta.
MP 34	2002	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios de Minas e Energia e da Integração Nacional	805.000.000	10.460	Participação da União no capital da CBEE - Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial
MP 36	2002	Abre crédito extraordinário em favor da Justiça do Trabalho e do Ministério da Integração Nacional	124.210.542	10.526	Recuperação emergencial das dependências estruturais e físicas da sede do tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região / Ações emergenciais de defesa civil no Estado de Minas Gerais, na região Sudeste e na região Sul / Seguro-Renda para agricultores familiares do Semi-árido / Reserva de Contingência
MP 40	2002	Abertura de crédito extraordinário em favor do Ministério de Minas e Energia	326.075.000	10.542	Complementação de recursos para pagamento de bônus a consumidores residenciais de energia elétrica
MP 50	2002	Abre em favor de operações Oficiais de Crédito, crédito extraordinário	380.905.883	10.553	Apoio a reestruturação e ao ajuste fiscal do Estado de Alagoas
MP 54	2002	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério	36.365.000	10.554	Ações emergenciais de defesa civil em municípios do Estado do Piauí, na região

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
		da Integração Nacional			Sudeste e na região Sul
MP 60	2002	Abre, em favor de Encargos Financeiros da União, crédito extraordinário	7.000.000.000	10.557	Financiamento ao BNDES para atendimento de ações voltadas ao setor elétrico.
MP 72	2002	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios de Minas e Energia e da Integração Nacional	208.000.000	10.580	Complementação de recursos para pagamento de bônus a consumidores residenciais de energia elétrica / Ações emergenciais de defesa civil na região Nordeste, na região Sul e na região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 12			12.120.787.253	-	
MP 81	2003	Abre crédito extraordinário, em favor de encargos financeiros da União e Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal	17.084.740.385	10.644	Dívida Pública Mobiliária Federal Interna / Refinanciamento da dívida pública mobiliária Federal
MP 84	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	10.000.000	10.645	Ações emergenciais de defesa civil na região Sudeste
MP 85	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	45.000.000	10.652	Ações emergenciais de defesa civil na região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais
MP 87	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	780.039.000	10.653	Recursos em decorrência da transferência parcial de domínio da malha rodoviária federal para os Estados e o Distrito Federal
MP 88	2003	Abre crédito extraordinário ao Orçamento de Investimento, em favor de diversas empresas do Grupo PETROBRÁS no valor de 2.259.122.810 e reduz o Orçamento de Investimento das mesmas empresas no valor de 1.536.449.550	2.259.122.810	10.654	Necessidade de assegurar limites orçamentários para o corrente ano, de forma a evitar o risco de descontinuidade na implantação de projetos a cargo das empresas do Grupo PETROBRÁS
MP 89	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	38.896.000	10.655	Viabilizar ao Estado do Piauí a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal
MP 90	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	258.414.000	10.656	Viabilizar ao Estado do Rio Grande do Sul a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal
MP 92	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	428.064.000	10.657	Viabilizar a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal, aos Estados da Bahia, Maranhão, Paraná, Paraíba, Pernambuco e Rondônia,
MP 93	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	165.620.000	10.658	Viabilizar a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal, aos Estados do Amazonas, Goiás e Tocantins
MP 96	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	24.401.000	10.660	Viabilizar ao Estado de Roraima a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal
MP 98	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	63.180.000	10.662	Viabilizar ao Estado do Paraná a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal
MP 99	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	38.064.000	10.663	Viabilizar ao Estado do Espírito Santo a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal
MP 102	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Previdência e Assistência Social	36.874.206	10.665	Pagamento de despesas, no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, com Concessão da Bolsa Criança-Cidadã e Atendimento à

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
					Criança e ao Adolescente em Jornada Escolar Ampliada
MP 105	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	128.000.000	10.675	Ações emergenciais de defesa civil em municípios da região Sudeste / Concessão de Bolsa-renda / Abastecimento de água potável em Municípios da região Nordeste e do Norte do Estado de Minas Gerais.
MP 115	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério do Meio Ambiente, da Defesa e da Integração Nacional	12.000.000	10.687	Ações emergenciais de combate ao incêndio florestal no Estado de Roraima
MP 119	2003	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	89.128.000	10.694	Viabilizar a transferência, ao Estado de Mato Grosso do Sul, do domínio de parte da malha rodoviária federal
MP 129	2003	Abre crédito extraordinário em favor de Encargos Financeiros da União	2.300.000.000	10.794	Financiamento no âmbito do programa emergencial excepcional de apoio as concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica
MP 134	2003	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios das Cidades	80.000.000	10.827	Ações de habitação popular nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 18			23.841.543.401		
MP 162	2004	Abre crédito extraordinário em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	3.400.000.000	10.857	Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério - FUNDEF / Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação de isenção do ICMS aos estados exportadores.
MP 180	2004	Abre crédito extraordinário em favor de Encargos Financeiros da União	1.400.000.000	10.879	Aumento do capital social do Banco do Brasil S.A.
MP 184	2004	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Justiça, dos Transportes e da Defesa	100.000.000	10.935	Implantação de Núcleos Especiais de Polícia Marítima - NEPOM nos principais portos nacionais / Realização de obras e implantação de equipamentos de segurança nos portos nacionais / Adaptação dos equipamentos de comunicações do Comando de Operações Navais e conexão com os Centros de Coordenação de Busca e Salvamento; interligação digital com o Gabinete Institucional da Presidência da República - GSI/PR e a Polícia Federal; e realização de testes do sistema de segurança envolvendo todas as autoridades, na fase de implantação.
MP 188	2004	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Defesa	167.750.000	10.938	Adestramento e Emprego Combinado das Forças Armadas / Missão das Nações Unidas para o Timor Leste / Missão das Nações Unidas para o Haiti
MP 189	2004	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	32.000.000	10.939	Auxílio Emergencial Financeiro nos Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso do Sul
MP 194	2004	Abre crédito extraordinário em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	900.000.000	10.967	Auxílio Financeiro aos entes federados exportadores.

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
MP 196	2004	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente	86.080.000	Sem eficácia	Combate de doenças e pragas prejudiciais à agricultura e pecuária / Prevenção de queimadas, investigação de crimes ambientais e fiscalização
MP 211	2004	Abre em favor dos Ministérios dos Transportes e da Integração Nacional crédito extraordinário	60.000.000	11.001	Restabelecer as condições de normalidade do tráfego sobre o Estado do Maranhão / Ações emergenciais de defesa civil nos Estados de Mato Grosso, Goiás, Paraíba, Ceará, Alagoas e Rio Grande do Sul
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 08			6.145.830.000		
MP 217	2005	Abertura de crédito extraordinário em favor do (MAPA), (MF), (MJ), (MTR), (MP)	1.362.040.894	11.093	Aquisição de aeronave e de insumos para o combate a pragas / Reforço de dotações do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural - FESR / despesas com o Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO para operacionalização do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, e obrigações contratuais, no âmbito da Secretaria da Receita Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN / Continuidade ao processo de desarmamento da população / Realização de obras emergenciais na malha rodoviária federal / pagamento de obrigações contratuais ao SERPRO pela operacionalização do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE e do Sistema Integrado de Serviços Gerais - SIASG. / Obtenção de terras com vistas à implementação do II Plano Nacional de Reforma Agrária / Custeio de despesas necessárias à viabilização do cronograma para a realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro. / Cobertura de despesas com o Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF / Atendimento a despesas com transporte de avião pulverizador e demais produtos necessários à aplicação de inseticidas para combate à praga de gafanhotos que assola a República do Senegal.
MP 230	2005	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Saúde, da Defesa e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	569.100.000	11.109	Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema / Missão das Nações Unidas para o Haiti / Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas de Transferência de Renda - Cadastro Único / Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza / Gestão e Administração do Programa /
MP 236	2005	Abre crédito extraordinário em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	2.890.000.000	11.115	Compensação da perda na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS por parte dos Entes Federados.

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
MP 241	2005	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Defesa e de Encargos Financeiros da União	299.594.749	11.130	Apoio à Operação de Ajuda Humanitária aos Países da Ásia Atingidos pelo Maremoto / Missão das Nações Unidas para o Haiti / Remuneração dos Agentes Pagadores do Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia por Invalidez / Remuneração de Agentes Pagadores de Benefícios Previdenciários / Remuneração dos Agentes Prestadores de Serviços pelo Recolhimento da Guia de Previdência Social - GPS e da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP / Remuneração dos Agentes Pagadores do Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia por Idade
MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
MP 244	2005	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Defesa	20.327.000	11.136	Apoio das Forças Armadas na Região de Conflito no Estado do Pará
MP 245	2005	Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União	393.323.000	Rejeitada pelo Ato Declaratório da Câmara dos Deputados	Ações de diversos órgãos e entidades, referentes à supervisão e controle dos procedimentos administrativos e à assunção dos encargos decorrentes do processo de extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA
MP 247	2005	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, de Minas e Energia, dos Transportes, da Cultura, do Meio Ambiente e da Defesa	586.011.700	11.165	Formação e capacitação de Recursos Humanos para pesquisa / Apoio Administrativo / Geologia do Brasil / Corredor Transmetropolitano / Corredor Sudoeste / Gestão da Política de Cultura / Biotecnologia / Desenvolvimento do Ecoturismo / Conservação, uso sustentável e recuperação da Biodiversidade / Gestão da Política de Meio Ambiente / Zoneamento Ecológico-Econômico / Publicidade de utilidade pública / Apoio Administrativo / Conservação e Uso sustentável de recursos genéticos / Programa Comunidades Tradicionais / Forças Armadas / Operações Militares do Exército / Operações Militares da Marinha /
MP 250	2005	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	30.000.000	11.163	Ações de defesa civil nos Estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná
MP 256	2005	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios de Minas e Energia e dos Transportes	425.950.734	11.188	Estudos geológicos e geofísicos destinados ao conhecimento dos potenciais de produção de combustíveis fósseis no território brasileiro / Contrução da ferrovia Norte-Sul / Conservação preventiva e rotineira de rodovias / Adequação de trechos rodoviários
MP 257	2005	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional e de Encargos Financeiros da União	1.214.000.000	11.189	Obtenção de imóveis rurais para reforma agrária / atendimento às populações vítimas das estiagens prolongadas ocorridas nas regiões Sul e Nordeste e das inundações registradas nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, mediante a utilização de carros-pipa, recuperação da infra-estrutura afetada pelas inundações e a concessão do Auxílio Emergencial Financeiro / despesas imprevisíveis e urgentes no âmbito do Programa de Garantia da Atividade

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
					Agropecuária - PROAGRO /
MP 260	2005	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa	350.000.000	11.206	Obras de reformas e ampliações na rede aeroportuária brasileira
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 11			8.140.348.077		
MP 261	2006	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Previdência Social e da Saúde e de Encargos Financeiros da União	2.133.400.000	11.266	Pagamento de Requisições de Pequeno Valor - RPVs / Melhoria das Condições de Saúde / despesas imprevisíveis e urgentes no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO /
MP 262	2006	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	30.000.000	11.267	Socorrer a população atingida pela forte estiagem ocorrida no Estado do Amazonas, desabastecimento alimentar e de combustível nas comunidades, além de falta de água potável e aumento de doenças.
MP 264	2006	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades	159.000.000	11.269	Compra da safra de 40 mil agricultores familiares, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA / Obras emergenciais de urbanização
MP 265	2006	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	33.000.000	11.270	Ações de combate e erradicação da febre aftosa
MP 266	2006	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios dos Transportes, da Integração Nacional e das Cidades	673.621.312	11.271	Construção de rodovia no Estado do Tocantins / Obras em rodovias nos Estados do Maranhão, do Rio de Janeiro, Santa Catarina, do Sergipe, do Ceará, e do Mato Grosso / Recuperação imediata de barragens e açudes públicos federais / Primeiro módulo do Corredor Expresso de Transporte Coletivo Urbano de São Paulo / Sistemas de Trens Urbanos nos Municípios de Salvador e de Fortaleza
MP 268	2006	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Defesa e de Operações Oficiais de Crédito	1.498.314.101	11.272	Integração do Ensino Profissional com a Educação de Jovens e Adultos / remuneração dos agentes comunitários e profissionais que atuam no Programa Saúde da Família / transferências de recursos para Estados, Municípios e Distrito Federal integrantes da rede assistencial do Sistema Único de Saúde - SUS / intervenção federal nos hospitais do Rio de Janeiro / atendimento hospitalar da população indígena e dos usuários submetidos ao tratamento de hemodiálise; aquisição de medicamentos para o tratamento de pacientes / despesas com a permanência das tropas brasileiras na Missão de Paz no Haiti / liquidação de operadoras de planos privados de saúde
MP 270	2006	Abre crédito extraordinário, em favor da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Presidência da República, dos Min, da Fazenda e da Integração Nacional e de Transferência a Estados, DF e Municípios	825.908.968	11.288	Complementar os valores necessários para pagamento da folha de pessoal e encargos sociais / ações de aceleração da aprendizagem de jovens e adultos / pagamento dos serviços prestados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO à Secretaria da Receita Federal / implantação do Sistema de Abastecimento de Água do Rio Pratagy, no Estado de Alagoas / atender passivos da União com o Estado do Mato Grosso, referente a despesas com inativos e pensionistas

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
MP 273	2006	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes e de Encargos Financeiros da União	516.132.994	11.293	Construção do Trecho Aguiarnópolis - Babaçulândia pertencente à Ferrovia Norte-Sul / recuperação de rodovias federais em diversos Estados da Federação / realização de obras que requerem uma ação imediata do Governo Federal / corredores estratégicos de transportes do Brasil, além da construção do Cais do Porto Interno de Suape/PE / despesas com serviços relativos ao pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais aos idosos e deficientes, prestados pelas instituições financeiras e pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT
MP 276	2006	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	350.000.000	11.294	Obras emergenciais de trechos rodoviários, federais e outros transferidos aos Estados
MP 277	2006	Abre crédito extraordinário, em favor dos Min. Da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e das Relações Exteriores	74.564.000	11.290	Ações de combate e erradicação da febre aftosa no Território Nacional / pagamento da dívida do Brasil junto à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO.
MP 278	2006	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional	80.000.000	11.299	Atendimento às populações vítimas das fortes estiagens ocorridas recentemente em municípios das regiões Sul e Nordeste, bem como das chuvas intensas verificadas em outros municípios das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste
MP 279	2006	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério das Cidades	890.000.000	11.308	Obras emergenciais de urbanização
MP 282	2006	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	57.554.718	11.309	Obras emergenciais na malha rodoviária do País
MP 286	2006	Abre crédito extraordinário em favor dos Min. Da Justiça, da Previdência Social e do Esporte	250.500.000	11.315	Realização dos XV Jogos Pan-Americanos - Pan 2007 e Para-Pan-Americanos - Para-Pan / pagamento de serviços de processamento de dados dos benefícios previdenciários, ao aparelhamento de agências já reformadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS / obras de implantação do Parque Olímpico do Rio
MP 287	2006	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes	361.554.596	11.333	Obras de recuperação em rodovias / ampliação, modernização e revitalização da infra-estrutura dos portos nacionais
MP 289	2006	Abre crédito extraordinário em favor do Min. Do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e de OOC	738.000.000	11.316	Aquisição de produtos da agricultura familiar e de assentados no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA / efetividade da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM
MP 290	2006	Abre crédito extraordinário em favor de diversos Órgãos do Poder Executivo	1.775.849.258	11.317	Condições orçamentária e financeira para o desenvolvimento de ações de governo que envolvem investimentos. Pagamento da Agência Espacial Russa pela formação e a viagem ao espaço do astronauta brasileiro
MP 298	2006	Abre crédito extraordinários em favor de Operações Oficiais de Crédito	1.000.000.000	11.351	Efetividade da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
MP 299	2006	Abre crédito extraordinário em favor da Justiça Eleitoral e Poder Executivo	925.459.839	11.353	Atualização e manutenção do sistema de votação e apuração / sistema integrado de administração financeira - siafi / sistema integrado de comércio exterior - siscomex / sistemas informatizados da secretaria da receita federal / sistema informatizado da procuradoria-geral da fazenda nacional / integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação pública - proinfo / cumprimento de sentenças judiciais / serviço de processamento de dados de benefícios previdenciários / apoio financeiro ao governo da república do paraguai para a revitalização da ponte da amizade / participação da união no capital - companhia docas do ceará / manutenção da malha rodoviária federal / fomento à assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares / comunicações, comando, controle e inteligência nas forças armadas / intensificação da presença das forças armadas nas áreas de fronteira / apoio a obras preventivas de desastres / recuperação de danos causados por desastres / modernização da infra-estrutura aeroportuária / adequação da infra-estrutura para utilização turística / corredor nordeste
MP 310	2006	Abre crédito extraordinário em favor da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia	14.875.000	11.366	Dotar a empresa uma estrutura adequada para o seu funcionamento / aquisição de tecnologia no âmbito da produção de hemoderivados, hemocomponentes e biotecnologia
MP 311	2006	Abre crédito extraordinário em favor dos Min. Da Justiça e da Integração Nacional	208.000.000	11.367	Ações de construção, reforma, ampliação, modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais, de melhoria da gestão e dos serviços de inteligência e de reintegração social dos apenados e egressos do sistema penitenciário / atendimento à população vítima de chuvas intensas que provocaram inundações e alagamentos em Municípios de Estados da Região Nordeste
MP 313	2006	Abre crédito extraordinário em favor do Min. Da Integração Nacional	10.000.000	11.369	Atendimento às populações vítimas de fortes estiagens ocorridas recentemente em Municípios da Região Sul do País
MP 314	2006	Abre crédito extraordinário em favor dos Min. Dos Transportes, do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional	698.797.766	11.370	Obras e serviços em corredores estratégicos de transportes do Brasil / obtenção de imóveis rurais para reforma agrária / continuidade do funcionamento da principal estação do Perímetro de Irrigação Jaguaribe-Apodi no Estado do Ceará
MP 318	2006	Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, dos Min. Da Educação, da Justiça, da Relações Exteriores, da Defesa e de OCC	858.478.335	11.385	Condições orçamentária e financeira para o desenvolvimento de ações voltadas para a prestação de serviços à sociedade / pagamento de indenizações a familiares de mortos ou desaparecidos políticos / apoio aos entes da Federação com recursos para o Desenvolvimento do Ensino Médio / ações de fiscalização ostensiva e de inteligência nos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais, no âmbito da Operação Aliança / realização da operação de socorro e repatriação de nacionais brasileiros e seus familiares da zona de conflito no Líbano / serviços médico-hospitalares a cargo do Hospital das Forças Armadas, bem como apoiar a implementação do Plano de Contingência Brasileiro para a Pandemia de Influenza, estabelecido pelo Governo brasileiro, destinado a combater a introdução da gripe aviária no País / Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIEES

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
MP 322	2006	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa	24.528.000	11.386	Constituição da Central Internacional para Compra de Medicamentos - CICOM / operação de resgate e repatriação de cidadãos brasileiros e suas famílias da área de conflito no Líbano
MP 324	2006	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda, da Justiça, da Previdência Social, do Trabalho e Emprego, dos Transportes, da Defesa, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades	1.504.324.574	11.388	Pagamento de subvenção econômica ao prêmio de seguro rural / manutenção do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX e dos sistemas informatizados da Secretaria da Receita Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional / instalação do Centro de Inteligência Policial Compartilhada de Crime Organizado - CICOR, no Município de São Paulo / custeio das agências da Previdência Social / pagamento dos serviços efetuados pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV / quitação da dívida fundada com o agente responsável pelo apoio operacional e pelo pagamento dos benefícios Seguro-Desemprego e Abono Salarial / participação da União no capital de empresas, a construção do pátio de carga e descarga, no Município de Araguaína, no Estado de Tocantins / recuperação, a manutenção terceirizada e a adequação de trechos rodoviários em diversos Estados / melhoria da infra-estrutura dos Portos de São Francisco do Sul e de Itajaí, no Estado de Santa Catarina, do Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul, e de Maceió, no Estado de Alagoas, e a construção das Eclusas de Tucuruí, no Estado do Pará / ampliação da rede elétrica no Porto do Rio de Janeiro e à execução de serviços de dragagem da bacia de evolução do Porto de Natal / ações governamentais de proteção e combate à introdução da gripe aviária no País / atualização dos dados do Cadastro Único - Bolsa-Família / pagamento de dívida decorrente do não-pagamento da remuneração devida à instituição financeira responsável pela operacionalização de programas de desenvolvimento urbano.
MP 325	2006	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	13.000.000	11.389	Atendimento à população vítima do incêndio ocorrido no Município de Laranjal do Jarí, no Estado do Amapá
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 27			15.704.863.461		
MP 326	2007	Abre crédito extraordinário em favor de Operações Oficiais de Crédito	1.000.000.000	11.453	Permitir a efetividade da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM
MP 330	2007	Abre crédito extraordinário em favor de empresas do Grupo ELETROBRÁS	106.726.769	11.454	Adequar os cronogramas físico-financeiros dos investimentos das referidas empresas
MP 331	2007	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	70.000.000	11.455	Atendimento às populações vítimas de fortes estiagens ocorridas recentemente em Municípios do semi-árido, em especial no Nordeste, bem como de chuvas intensas que provocaram inundações e alagamentos em Municípios das Regiões Sul e Sudeste

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
MP 332	2007	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Previdência Social, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	9.746.438.066	11.456	Pagamento da parcela de dezembro de 2006 de benefícios aos segurados da previdência social / pagamento dos benefícios seguro-desemprego e o abono salarial / complemento da atualização monetária do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS / pagamento dos benefícios relativos à renda mensal vitalícia e à prestação continuada a idosos e a pessoas portadoras de deficiência
MP 333	2007	Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Fazenda, da Educação, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Justiça, da Previdência Social, da Saúde, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Defesa e da Integração Nacional	690.987.595	11.461	Advocacia-geral da União - prestação de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo e de representação judicial e extrajudicial da União / pagamento à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev / ressarcimento a Municípios do Estado da Bahia / manutenção da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA / manutenção administrativa e operacional do Departamento de Polícia Federal / auxílio-financeiro aos alunos do curso de formação da Polícia Federal / serviços de processamento de dados de benefícios previdenciários, de manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS / trabalhos de prevenção e combate da Pandemia de Influenza / censo agropecuário / Comando da Aeronáutica - gastos com a manutenção de aeronaves e a aquisição de suprimentos de material aeronáutico / ações de defesa civil nos Municípios das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste
MP 336	2007	Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República e dos Ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, do Esporte, da Integração Nacional e das Cidades	385.263.657	11.463	Secretaria de Aquicultura e Pesca - SEAP - ressarcimento da diferença paga por armadores pelo combustível das embarcações pesqueiras em relação ao preço praticado no resto do mundo / integralizar o capital da Empresa de Pesquisa Energética - EPE / repasse de recursos às Companhias Docas do Rio de Janeiro - CDRJ e das Docas do Estado da Bahia - CODEBA / Plano de Contingência de Enfrentamento à Pandemia de Influenza / trecho ferroviário entre as cidades de Aguiarnópolis e Palmas, no Estado do Tocantins / recuperação, restauração e conservação de rodovias federais / construção e adequação de trechos rodoviários em diversos Estados da Federação
MP 337	2007	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde, dos Transportes e das Cidades	506.528.000	11.470	Projetos de apoio ao desenvolvimento da educação básica / pagamento do mês de dezembro do custeio da atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar / recuperação da BR-459 do Estado de Minas Gerais / investimentos de infra-estrutura urbana e construção habitacional no Rio de Janeiro / Corredor Expresso de Transporte Coletivo Urbano de São Paulo /
MP 338	2007	Abre crédito extraordinário em favor de diversas empresas estatais, no valor total de R\$ 7.457.585.977,00, e reduz o Orçamento de Investimento de diversas empresas no valor global de R\$ 8.808.952.888,00, para os fins que especifica.	7.457.585.977	Sem eficácia	Adequação dos cronogramas físico-financeiros de investimentos
MP 343	2007	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Fazenda,	956.646.492	11.467	Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. - NUCLEP honrar os compromissos com seus fornecedores / pagamento ao Serviço Federal de Processamento de Dados

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
		da Justiça, dos Transportes, das Comunicações, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Esporte e da Defesa			- Serpro / instalação do Centro de Inteligência Policial Compartilhada de Crime Organizado - CICOR / obras emergenciais nas rodovias federais / ações voltadas para inclusão digital / Censo Agropecuário e da Contagem da População / despesas relacionadas com a infra-estrutura e a logística necessárias à realização do Pan 2007 / Missão de Paz no Haiti / adequação dos Aeroportos do Município do Rio de Janeiro / obras de recuperação e modernização da infra-estrutura da Estação Antártica Comandante Ferraz
MP 344	2007	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Educação, dos Transportes e da Integração Nacional	181.200.000	11.468	Desenvolvimento do Ensino Médio / recuperação de diversos segmentos de trechos rodoviários no Estado do Rio de Janeiro / ações de defesa civil em Municípios das Regiões Sul e Sudeste, especialmente no Estado do Rio de Janeiro
MP 346	2007	Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União	452.183.639	11.469	Ações de diversos órgãos e entidades, referentes à supervisão e controle dos procedimentos administrativos e à assunção dos encargos decorrentes do processo de extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA e de dissolução e liquidação da Companhia de Navegação do São Francisco - FRANAVE
MP 354	2007	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério das Relações Exteriores	20.000.000	11.471	Prestar assistência na implantação da política fundiária de reforma agrária do governo boliviano e, ao mesmo tempo, de viabilizar a regularização migratória e fundiária e a sustentabilidade de famílias brasileiras que se dedicam a atividades extrativistas e à pequena agricultura em território boliviano, na faixa de fronteira com o Estado do Acre
MP 356	2007	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério do Esporte	100.000.000	11.479	Obras emergenciais relacionadas com a infra-estrutura e a logística necessárias à realização dos XV Jogos Pan e Para-Pan-Americanos de 2007 - Pan-2007
MP 364	2007	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça, dos Transportes, do Esporte, da Integração Nacional e das Cidades	1.717.041.026	11.503	Ação governamental na área da educação básica / restabelecer créditos nas contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF de titularidade do Município de Cametá no Estado do Pará / Plano de Segurança Pública voltado à realização dos XV Jogos Pan e Parapan-americanos de 2007 / continuidade da construção do trecho ferroviário entre Aguiarnópolis e Palmas, no Estado de Tocantins / conservação de rodovias federais / despesas correntes e de capital essenciais à realização dos XV Jogos Pan e Parapan-americanos / recuperação imediata de barragens e açudes com risco de rompimento iminente / ações de defesa civil em Municípios do semi-árido da Região Nordeste / construção de adutoras e barragens; a implantação de perímetros de irrigação; e a consecução de intervenções necessárias à integração do rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional / obras de infra-estrutura em urbanização / pagamento do complemento do subsídio Metrô de Salvador, com a finalidade de cobrir despesas com salários e encargos sociais de funcionários e déficit operacional
MP 365	2007	Abre crédito extraordinário em favor de Encargos Financeiros da União	5.200.000.000	11.504	Ampliação do limite operacional da CEF

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
MP 367	2007	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios dos Transportes e da Defesa	420.575.010	11.517	Empreendimentos voltados à revitalização, à ampliação e à modernização da infra-estrutura portuária nacional, sob a responsabilidade das Companhias Docas / realização de investimentos em infra-estrutura aeroportuária, abrangendo obras de reforma, de modernização e de expansão nos aeroportos administrados pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO
MP 370	2007	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	25.000.000	11.513	Apoiar o Estado de Mato Grosso do Sul na continuidade da execução de ações de combate e erradicação da febre aftosa
MP 376	2007	Abre crédito extraordinário em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios,	15.704.401.380	11.527	Adequar a programação orçamentária vigente, tendo em vista a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB / transferência de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios para a compensação da isenção do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS aos Estados Exportadores
MP 381	2007	Abre crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	6.334.721.758	11.544	Execução de investimentos e ações de Governo / execução de investimentos pelas Empresas Estatais
MP 383	2007	Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, do Meio Ambiente, da Defesa, da Integração Nacional, das Cidades e de Operações Oficiais de Crédito	1.253.983.299	11.537	Recursos à Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA e à Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN, a título de participação da União no capital dessas empresas, com vistas a realização de obras emergenciais de recuperação, reforço e adequação de infra-estrutura, respectivamente, nos Portos de Ilhéus e de Natal / obras emergenciais em rodovias federais, em diversas unidades da Federação / dissolução e liquidação da Companhia de Desenvolvimento de Barcarena - CODEBAR / recursos financeiros e materiais necessários à permanência de tropas brasileiras no Haiti / ampliação e a melhoria de infra-estrutura hídrica / obras de infra-estrutura urbana / concessão de subvenção econômica, na forma de equalização de taxas de juros e bônus de adimplência sobre juros nas operações de empréstimos e financiamentos, às empresas dos setores de calçados e artefatos de couro, têxtil, exceto fiação, de confecções e de móveis de madeira
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 20			52.329.282.668		
MP 395	2008	Abre crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	3.256.764.118	-	Execução de investimentos e de despesas de custeio imprescindíveis ao desenvolvimento de ações do Governo Federal / execução de investimentos pelas Empresas Estatais
MP 399	2008	Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República e dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Transportes, do Meio Ambiente e da Integração Nacional	456.625.000	Sem eficácia	Pagamento de indenização / pagamento da contribuição, relativa ao exercício de 2007, devida pelo Governo brasileiro ao Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul - FOCEM / manutenção da malha rodoviária / ações de fiscalização, de forma a complementar as ações da SEAP / ações de defesa civil em Municípios do Semi-Árido, em especial no Nordeste e

MP	ANO	Ementa	Valor	Nº da Lei	Motivo/Fim
					Municípios das Regiões Sul e Sudeste
MP 400	2008	Abre crédito extraordinário em favor da Presidência República e do Ministério da Saúde	50.000.000	Rejeitada pelo Ato Declaratório do Senado	Constituição do capital inicial da Empresa Brasil de Comunicação - EBC / realização de campanhas educativas de saúde pública
MP 402	2008	Abre crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	1.646.339.765	11.656	Execução de investimentos e de despesas de custeio imprescindíveis ao desenvolvimento de ações do Governo Federal / execução de investimentos pelas Empresas Estatais
MP 405	2008	Abre crédito extraordinário em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo	5.455.677.660	11.658	Despesas de pessoal e encargos sociais, de custeio, de investimentos e de inversões financeiras imprescindíveis ao desenvolvimento de ações do Governo Federal / execução de investimentos por Empresas Estatais
MP 406	2008	Abre crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	1.250.733.499	11.659	Despesas de custeio, de investimentos e de inversões financeiras imprescindíveis ao desenvolvimento de ações do Governo Federal / execução de investimentos pelas Empresas Estatais
MP 408	2008	Abre crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	3.015.446.182	11.669	Despesas de custeio, de investimentos e de inversões financeiras imprescindíveis ao desenvolvimento de ações do Governo Federal
MP 409	2008	Abre crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	750.465.000	11.670	Despesas de custeio, de investimentos e de inversões financeiras imprescindíveis ao desenvolvimento de ações do Governo Federal
MP 420	2008	Abre crédito extraordinário em favor de Encargos Financeiros da União	12.500.000.000	11.708	Fonte de recursos adicional para ampliação do limite operacional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES para viabilizar o atendimento ao aumento da demanda por novos investimentos, bem como aos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC
MP 423	2008	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios dos Transportes e da Integração Nacional	613.752.057	11.710	Obras emergenciais, de infraestrutura nas rodovias federais em diversos Estados da Federação / ações de defesa civil em Municípios das Regiões Nordeste, especialmente nos Estados da Paraíba, Ceará e Piauí, e Centro-Oeste, sobretudo no Estado do Mato Grosso
MP 424	2008	Abre crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	1.816.577.877	11.735	Despesas de pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes e de capital, imprescindíveis ao desenvolvimento de ações de Governo / execução de investimentos pelas Empresas Estatais
MP 430	2008	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	7.560.000.000	Rejeitada pelo Ato do Presidente da Câmara dos Deputados	Alteração da tabela de soldos dos militares das Forças Armadas ativos e da reserva, bem como dos pensionistas / reestruturações das tabelas remuneratórias do pessoal civil do Poder Executivo
MP 448	2008	Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Saúde, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional	1.600.000.000	11.893	Reconstrução do Porto de Itajaí / adequação das estruturas físicas e logísticas para o enfrentamento das calamidades geradas pelo excesso de chuvas no País / obras emergenciais em rodovias federais de diversos Estados / ações de defesa civil / atendimento às populações vítimas de desastres naturais em vários Estados, entre os quais, o de Santa Catarina
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 13			39.972.381.158		
TOTAL DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: 144			175.712.316.023		